



# Repensar las políticas urbanas

Apuntes para la agenda urbana

Coordinadores: Josep M. Montaner, Joan Subirats

---

Colección **Estudios**

---

La Diputación de Barcelona es una institución de gobierno local que trabaja conjuntamente con los ayuntamientos para impulsar el progreso y el bienestar de la ciudadanía.

La colección **Estudios** pone a disposición del mundo local conocimiento teórico y empírico para promover la reflexión y el análisis en temas de interés para los gobiernos locales.

Atravesamos un periodo de cierta indefinición sobre la realidad urbana y su evolución, con unas ciudades que, en su renovada dimensión territorial, concentran e intensifican los problemas y las oportunidades que plantea el ya evidente cambio de época que vivimos.

Este volumen ofrece nuevas perspectivas sobre la realidad urbana capaces de recoger esa complejidad y apunta nuevas miradas que buscan responder a los retos de más integralidad, de mayor reconocimiento de las distintas esferas de gobierno que operan sobre la ciudad y que propugnan una mayor perspectiva social en la concreción de su futuro. Constituye un trabajo colectivo que aporta un conjunto de reflexiones y propuestas para construir una nueva agenda urbana.



Diputació  
Barcelona

| Àrea Presidència

Direcció d'Estudis i Prospectiva  
Centre d'Estudis Territorials  
Rambla de Catalunya, 126, 7è. pis  
08008 Barcelona  
Tel. 934 049 219 · Fax 934 049 146  
c.estudist@diba.cat · www.diba.cat/territori

Consulte otras publicaciones en la web  
de la librería de la Diputación de Barcelona:

[www.diba.cat/llibreria](http://www.diba.cat/llibreria)

# **Repensar las políticas urbanas**

Apuntes para la agenda urbana

Coordinadores:

Josep M. Montaner, Joan Subirats

---

Colección\_ **Estudios**

Serie\_Territorio, 11



Diputació  
Barcelona

## **Dirección científica y coordinación**

**Josep M. Montaner**

Catedrático de Teoría de la Arquitectura. Escuela Técnica Superior  
de Arquitectura de Barcelona (ETSAB), Universidad Politécnica de Cataluña

**Joan Subirats**

Catedrático de Ciencia Política. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP),  
Universidad Autónoma de Barcelona

**Observatorio Territorial**

Centro de Estudios Territoriales, Diputación de Barcelona

© de la edición: Diputació de Barcelona

Abril de 2012

Producción: Direcció de Comunicació  
de la Diputació de Barcelona

Traducción: Discobole, SL

Composición: Fotolettra, SA

ISBN: 978-84-9803-489-9

Depósito legal: B. 13521-2012

# Índice

Presentación .....	8
<i>Salvador Esteve</i>	

## 1. Introducción

Perspectivas de cambio y nuevas miradas sobre la realidad urbana .....	13
<i>Joan Subirats, Josep M. Montaner</i>	

## 2. Ciudades, transformacionesy nueva ciudadanía

De la destribalización a la destrivialización de la ciudad .....	24
<i>Imanol Zubero</i>	

Los riesgos de la nueva dimensión urbana .....	38
<i>Joan Roca i Albert</i>	

Orientaciones para el futuro de las ciudades: estudios recientes y nuevas perspectivas para las ciudades europeas .....	58
<i>Moritz Lennert, Céline Rozenblat, Gilles Van Hamme y Maciej Smetkowski</i>	

Nuevas formas de segregación urbana: una perspectiva demográfica....	96
<i>Andreu Domingo</i>	

Los cambios en la dimensión urbana de la provincia de Barcelona desde la perspectiva local. ....	99
<i>Maria Herrero</i>	

## 3. Agenda urbana: grandes ejes y políticas

Ciudades y regiones urbanas y metropolitanas en España: nueva agenda en un contexto globalizado .....	109
<i>Joan Romero</i>	

Ciudades, políticas urbanas y Europa: ¿hacia dónde vamos? .....	133
<i>Michael Parkinson</i>	
La agenda urbana europea.....	154
Una agenda urbana para los EUA .....	159
<i>Xavier Boneta</i>	
La Gran Transición .....	163
<i>New Economics Foundation</i>	
Modelos de desarrollo para ciudades medianas y pequeñas: más allá del crecimiento .....	171
<i>Xavier Boneta</i>	
<b>3.1. Las ciudades como escenario de la sostenibilidad .....</b>	<b>174</b>
Por un urbanismo alternativo .....	175
<i>Josep M. Montaner</i>	
Tecnologías emergentes en el funcionamiento urbano. Promesas y límites para la sostenibilidad urbana .....	190
<i>Manu Fernández</i>	
Infraestructuras y tecnología en las ciudades .....	210
<i>Isabel Salamaña</i>	
Ciudades y cambio global: una panorámica, tres enfoques .....	213
<i>Josep A. Bágueda</i>	
El pacto de alcaldes y alcaldesas para la lucha contra el cambio climático .....	216
<i>Ferran Vallespinós</i>	
<b>3.2. Cohesión social: ¿la paradoja urbana? .....</b>	<b>219</b>
¿Nuevas políticas urbanas? Ocho argumentos a favor de una reconsideración de las políticas urbanas en España en un entorno social de creciente complejidad .....	220
<i>Joan Subirats</i>	
La segregación urbana .....	237
<i>Zaida Muxí</i>	

La salud en áreas urbanas: desigualdades y políticas para reducirlas .....	242
<i>Carme Borrell, Davide Malmusi, Mercè Gotsens, Mariona Pons-Vigués, Marc Marí-Dell'Olmo, Joana Morrison, Laia Palència, Èlia Díez</i>	
Excluidos del derecho a la vivienda.....	261
<i>Ada Colau</i>	
Delincuentes o incívicos: nuevas inseguridades en el ámbito local.....	264
<i>Gemma Galdón Clavell</i>	
Redes de intercambio solidario en espacios urbanos .....	267
<i>Gemma Ubasart i González</i>	
<b>3.3. Cómo se gobiernan las políticas urbanas .....</b>	<b>270</b>
El «modelo de Mánchester» en apuros: ¿continuidad, colapso o reajuste?	
Gobernanza metropolitana .....	271
<i>Alan Harding, Michael Harloe, James Rees</i>	
Gobernanza local y políticas urbanas tras el gerencialismo .....	291
<i>Janet Newman</i>	
Gobierno multinivel y políticas urbanas: el ejemplo de la Ley de Barrios .....	299
<i>Quim Brugué y Ramon Canal</i>	
Dejemos el pesimismo para tiempos mejores: hay futuro para el movimiento vecinal.....	315
<i>Nacho Murgui</i>	
Derechos urbanos digitales y políticas públicas en la era digital .....	319
<i>Mayo Fuster Morell</i>	

# Presentación

**Salvador Esteve**

Presidente de la Diputación de Barcelona

La Diputación de Barcelona colabora con los gobiernos locales de su ámbito territorial para innovar y mejorar la gestión pública de proximidad. Con este objetivo promueve, desde hace varios años, diversas líneas de trabajo orientadas a buscar modelos de gestión de las transformaciones territoriales que ofrezcan a los ciudadanos, así como a los agentes económicos y sociales, las condiciones adecuadas para un desarrollo económico eficaz, socialmente cohesionado y ambientalmente sostenible.

De acuerdo con este planteamiento, la Dirección de Estudios y Prospectiva de la Diputación organiza de forma periódica, en colaboración con el Consorcio de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona – Centro Ernest Lluch, distintos seminarios, encuentros de expertos del mundo académico y de la gestión, para analizar y discutir el estado de la cuestión sobre las principales dinámicas y transformaciones que afectan a nuestro territorio.

Trabajos como el que ahora presentamos permiten difundir y poner al alcance de un público amplio las contribuciones y los resultados de estos seminarios, ya que recogen, con voluntad ordenada y exhaustiva, propuestas y materiales que pueden ser útiles para los analistas y gestores públicos a la hora de hacer frente a los retos que plantean estas dinámicas territoriales.

Uno de estos retos, tal vez el más importante, consiste en abordar con éxito, a partir del servicio público, la creciente complejidad de las políticas urbanas, complejidad que viene, en parte, de la distribución territorial del fenómeno urbano. Porque conviene destacar que la provincia de Barcelona incluye centros urbanos de características muy distintas: desde la consolidada capitalidad mediterránea de la ciudad de Barcelona, metrópoli de grandes dimensiones y extensión, hasta la emergencia creciente de rasgos claramente urbanos en núcleos tradicionalmen-

te rurales. Dicha diversidad se sustenta tanto en los desarrollos urbanísticos que el conjunto del territorio de la provincia ha vivido durante las dos últimas décadas, como también en el hecho de que los modelos de vida de la ciudadanía responden en gran medida, y cada vez más, a comportamientos plenamente urbanos. En la medida en que la composición de la red de ciudades de nuestro territorio es rica, madura, compleja y cambiante, el bienestar de sus habitantes, independientemente del municipio en el que viven, exige la definición de políticas urbanas que puedan dar respuestas conjuntas, y a la vez específicas, a la diversidad del territorio.

Nuestro conocimiento de esta condición dinámica y multifacética del hecho urbano ha avanzado considerablemente. Conocemos con suficiente detalle la transformación física de nuestro territorio, los hábitos de su población y las nuevas formas de representación, y hemos visto cómo los distintos niveles de gobierno se adaptaban de manera progresiva a las nuevas necesidades de las ciudades. No obstante, debemos reconocer que cuesta transformar las estructuras establecidas, las formas de pensar más o menos arraigadas, los programas de acción pública existentes y adaptarlos a dinámicas que a menudo evolucionan muy rápidamente.

Por lo tanto, toca mejorar los reflejos y plantear los mecanismos necesarios para afrontar con garantías la gobernabilidad de estas transformaciones territoriales. En definitiva, se trata de identificar y definir los principales ejes de acción de la nueva agenda urbana. El contexto actual de dificultades que atraviesan nuestros gobiernos locales no constituye un obstáculo para conseguirlo. Al contrario, debemos verlo más bien como un estímulo para abordar con decisión las políticas urbanas de servicio público. Creo sinceramente que es un momento idóneo para crear estructuras de desarrollo más sólidas y resistentes a los vaivenes de la economía, más adaptadas y adecuadas a las nuevas formas de ciudadanía y a los retos ineludibles de la sostenibilidad ambiental.

Con este espíritu innovador e imaginativo, las aportaciones recogidas en este volumen proponen conocimientos, valoraciones, pistas de trabajo y opiniones abiertas que consideramos que pueden ser válidas para mejorar significativamente la gestión pública de los ámbitos urbanos. Aquí se habla de agenda urbana sin excluir a los gobiernos locales de las áreas más apartadas de los núcleos centrales de las grandes ciudades –antes bien, al contrario, integrándolos. Porque hablar de agenda urbana significa hoy en día, sobre todo, gobernar el territorio a partir

de un conocimiento profundo de los flujos económicos y sociales que influyen de manera decisiva en la convivencia ciudadana.

Así, tras la introducción inicial, la sección 2 del volumen aborda el análisis de cómo las nuevas formas de organización urbana generan formas inéditas de ciudadanía. La inmigración, la variabilidad demográfica y la geografía económica plantean nuevos espacios en los que intervienen grupos sociales cuya representación ya no responde a los antiguos paradigmas de estatus o filiación de origen, sino que requiere nuevas categorías de análisis.

En la sección 3 se replantean en profundidad los elementos troncales de las políticas urbanas, tratando de incorporar un nuevo bagaje conceptual en las prácticas de gobierno y en la propia organización institucional. De este modo, se subrayan los retos de las nuevas políticas urbanas y los elementos que los ayuntamientos de nuestros pueblos y ciudades deben tener en cuenta a la hora de diseñar los programas de gobierno. Perspectivas ambientales, tecnológicas y sociales concretan, en varias de las aportaciones recogidas, la necesidad de este replanteamiento profundo del gobierno local.

Finalmente, el último bloque de esta sección habla del gobierno y de la gobernanza de las políticas urbanas, teniendo en cuenta una condición esencial a la hora de gobernar las dinámicas urbanas: la necesidad de encontrar mecanismos de corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno. A pesar de que, tradicionalmente, en el territorio del Estado español la gestión y el gobierno de las políticas urbanas se han mantenido casi exclusivamente en manos de los ayuntamientos, la experiencia europea y las iniciativas catalanas recientes en este ámbito subrayan la necesidad de fijar grados de responsabilidad y funciones adecuadamente distribuidas entre los niveles de gobierno local, autonómico y general del Estado. Cuestiones como la movilidad, la promoción de la vivienda, la mejora de los espacios degradados y la redistribución de oportunidades entre la población plantean la necesidad de definir una hoja de ruta, una nueva agenda urbana donde cada nivel de gobierno encuentre su lugar, con funciones concretas y precisas que le permitan colaborar de manera leal y eficaz en el buen funcionamiento del conjunto del servicio público.

La pluralidad de enfoques y el marcado carácter transversal de las reflexiones que incorpora este trabajo pretenden reflejar la flexibilidad que toda política urbana necesita para poder dar una respuesta adecuada a los retos actuales de nuestras ciudades.

En definitiva, confío en que la presente publicación aporte claridad en la definición de los conceptos clave de la agenda urbana y en que sea útil para sugerir orientaciones de trabajo a los responsables de los gobiernos locales a la hora de diseñar y desarrollar las políticas urbanas de los próximos años. En fin, creo que debe servir para reforzar y devolver a las ciudades y, en general, al hecho urbano, su papel de motor de la economía y del bienestar de las personas que viven en nuestro territorio.

---

# **1. Introducción**

## Perspectivas de cambio y nuevas miradas sobre la realidad urbana

**Joan Subirats**

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

**Josep M. Montaner**

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona. Universidad Politécnica de Cataluña

Atravesamos un periodo de cierta indefinición sobre la realidad urbana y su evolución. En los últimos treinta años se siguió, con correcciones de carácter social, el modelo desarrollista que caracterizó el modelo fordista en su vertiente urbana y urbanística. Nos encontramos ahora en la encrucijada que marca la convicción de que ese modelo de expansión y crecimiento está definitivamente acabado, y las dudas ante qué camino seguir a partir de ahora. Somos conscientes, asimismo, de que estamos situados en un escenario emergente en el que las relaciones entre poderes públicos, dinámicas económicas e interacciones sociales sufren grandes convulsiones, con nuevos dilemas y conflictos relacionados con la sustentabilidad de los avances conseguidos. Las ciudades concentran e intensifican los dilemas y retos que plantea esa compleja transición, de la que tampoco conocemos sus posibles desenlaces. Lo que va quedando claro es que no regresaremos al punto de partida. Y, por tanto, las recetas que sirvieron para estructurar y modular las políticas urbanas en España, ya no nos volverán a ser útiles. En ese sentido, los principales motivos de tensión pueden proceder de las insuficiencias de una mirada excesivamente urbanística, localista e institucional sobre el hecho urbano y su indudable complejidad. En este libro, fruto en buena parte de las jornadas que convocaron el «Centro Ernest Lluch» de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo y la Diputación de Barcelona en el Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona en noviembre del 2010, se quieren explorar nuevos senderos, nuevas perspectivas sobre la realidad urbana capaces de recoger esa complejidad y apuntar hacia miradas alternativas que buscan responder a esos retos de más integralidad, de mayor reconocimiento de los impactos multinivel sobre la ciudad y que propugnan una mayor implicación social en la concreción de su futuro.

Los grandes procesos de cambio que han atravesado con más o menos virulencia todos los ámbitos de convivencia social a lo largo y ancho del mundo (en especial en los últimos veinte años), en campos como el trabajo, la familia o la estructura social, han afectado de manera muy directa a las ciudades y espacios urbanos. Como bien sabemos, es en las áreas urbanas donde se concentran problemas y oportunidades, donde conviven procesos crecientes de individualización con dinámicas de segmentación social que tienden a separar funciones y personas. Podríamos decir que son las ciudades y las áreas urbanas las que necesitan más (y más innovadora) capacidad de intervención y son esas ciudades donde, en la mayoría de ocasiones, se constata la falta de recursos y de capacidades integrales de respuesta. Las intervenciones urbanísticas tradicionales, muy basadas en la planificación y el control de los usos del suelo, se han ido viendo importantes para responder a los nuevos retos, y tampoco las políticas locales en su configuración y alcance actuales disponen de la fuerza suficiente para complementar esas carencias.

Uno de los problemas conceptuales que tenemos hoy día es que se ha producido una dislocación de la íntima relación entre la ciudad y el hecho urbano. Entre las cualidades de la ciudad destacaba su capacidad para contener, en unos límites precisos, un sinfín de posibilidades y de recursos. Dentro de sus confines todo era posible. Lo que ha ido sucediendo es que el éxito de la ciudad, junto con cambios tecnológicos significativos en comunicación o conectividad y mejoras en la movilidad, han ido extendiendo las ventajas de lo urbano fuera del estricto marco de la ciudad. Como demostró Jane Jacobs, la ciudad fue la gran impulsora de la modernización rural, y lo fue gracias a su capacidad de diferenciación. La ciudad contribuyó decisivamente a vincular desarrollo con maneras diferentes de hacer las cosas, y a la rápida difusión que esa innovación, que esa diferenciación obtenía de la densidad de relaciones y de contactos, así como la diversidad de intereses que la ciudad contenía y proporcionaba. La ciudad permitía hacer no solo más cosas, sino, sobre todo, hacerlas de manera distinta. La propia evolución del mundo y de sus estructuras económicas y sociales ha ido significando las ventajas de la ciudad, y por tanto ha tendido a expandir esas ventajas fuera del estrecho marco en que las ciudades habían ido desarrollándose. Las ciudades, algunas ciudades, han ido generando una concentración muy significativa de innovación-diferenciación, de producción-consumo, y de esta manera han ido superando las fronteras artificiales que la política había construido en torno a esos enclaves urbanos.

Lo urbano se despliega, pero no de manera homogénea o indiferenciada. El lugar importa. La resignificación del territorio sigue siendo un contrapunto ante la aparente disolución de lo estrictamente urbano. Por un lado, como ha dicho Friedman, no es necesario «inmigrar para innovar». En este sentido, sería ahora cierto que ya no debería uno estar en la/las ciudad/es para poder crear-diferenciar-inventar. La distancia dejaría pues de ser un problema. Las tecnologías de la comunicación habrían «aplanado», habrían acercado todo el mundo. Los flujos (de comunicación, de relación, de intercambio, etc.) estarían pues reemplazando a los lugares. Pero, por otro lado, nos hemos ido dando cuenta de que, si bien ello es en parte cierto, también lo es el hecho de que la capacidad de innovación y de diversificación (siguiendo a Jacobs) ha tendido a seguir concentrándose, no ya solo en las ciudades en sentido estricto, sino también en ciertos territorios que engloban ciudades.

La mundialización económica presenta dos caras. En una se trivializa el lugar. No es demasiado importante dónde se producen los bienes (deslocalización industrial y manufacturera), y en ciertos casos tampoco es significativo desde dónde se gestionan o se generan los servicios demandados (deslocalización de ciertos servicios). Pero, al mismo tiempo, tenemos muchas evidencias de que las actividades de alto valor añadido o los procesos innovadores que generan impactos globales tienden a concentrarse en un reducido número de lugares, quizás con novedades significativas en relación con el mapa típico de ciudades-estrella de hace veinte años, pero sin que ello produzca una difuminación del valor emplazamiento territorial como concentración fuerte de recursos en innovación, diseño, finanzas y medios de comunicación.

Desde el punto de vista que ha presidido la composición de este libro y de las jornadas antes mencionadas, entendemos que el reconocimiento de ese aplanamiento y, al mismo tiempo, de esa resignificación territorial convierte a la dimensión urbana en algo muy distinto a lo que tradicionalmente la vinculaba a la realidad de las ciudades. La condición urbana se relacionaba con la dimensión cívico-física de las ciudades, entendiéndola como el contenedor de comunicaciones y relaciones de todo tipo en el interior de unos límites precisos. La ciudad ha sido siempre un lugar difícil en el que vivir, pero también un lugar en el que el grosor y la intensidad real o potencial de relaciones la convertía en tremadamente atractiva. Como dice el economista y premio Nobel, Robert Lucas, lo que en el fondo hace que la gente siga persistiendo en vivir en lugares difíciles y caros como Londres, Nueva York o París es que les gusta, necesitan, vivir con otra gente. Esa

fuerza de la agregación, del *clustering*, es lo que atrae como base de innovación, de cambio, de creatividad y de recursos disponibles. Las ciudades han generado, pues, dos tipos de reacciones simultáneas y contradictorias. Lugares en los que la complejidad (debido a su dimensión, a su heterogeneidad, a su conflictividad real o potencial) asusta y dificulta el habitar en ellas, y el hecho de que solo en ellas es posible generar cambios significativos en cómo hacer las cosas, en cómo vivir, producir, aprender o disfrutar. Su misma complejidad genera su mayor creatividad. Su vulnerabilidad y dependencia de recursos del exterior (en términos de comida, energía, etc.) crea también su propia capacidad de generación de riqueza, potencialidad de intercambio y de atractividad.

Pero lo cierto es que, en los últimos años, la propia fuerza de las ciudades como nudo privilegiado de una red global de intercambios ha generado la progresiva disolución de sus límites. Si bien la ciudad se había convertido históricamente en el espacio limitado que permitía prácticas ilimitadas (Mogin), estamos cada vez más en presencia de entornos urbanos que se nos presentan como ilimitados (en sus contornos), pero que solo permiten prácticas limitadas en alguno de sus pliegues internos. Las megaciudades, «lo urbano generalizado», trae como consecuencia su fragmentación interna, la segmentación de sus gentes y prácticas. Las ciudades van perdiendo su significación autónoma. Pierden su capacidad de ser promesas de integración y liberación. Se pierde el orden interno, y el flujo predomina. Pero, atención, esa nueva realidad que subvierte la relación centro-periferias no despolitiza la ciudad. Siguen existiendo jerarquías entre espacios urbanos, a partir de su mejor o peor conexión con las redes globales, y a partir de la mayor o menor capacidad de contener los nuevos y viejos recursos que explican innovación, diferenciación y creatividad. Las ciudades se despliegan hacia fuera, mientras crean nuevos repliegues internos, repliegues en los que se concentran riqueza o pobreza, conectividad-movilidad o enraizamiento-dependencia, seguridad público-privada o inseguridad autónomamente gestionada.

Es precisamente esa dimensión política y social de los cambios urbanos, esa desigualdad creciente en el conjunto de tramas urbanas y los efectos hacia el exterior de las mismas, esa fuerza innovadora y esa fragilidad en términos de sostenibilidad la que nos ha interesado traer a las páginas de este volumen. No hay duda de que el debate de la cuestión social está intrínsecamente unido a la cuestión urbana. Desde la escuela de Chicago (Park), hasta las aportaciones de Castells, Harvey o Lefebvre, se ha ido poniendo el énfasis en los constantes desequilibrios entre ganadores y perdedores de la convivencia urbana. No creo que podamos

dudar acerca de los vínculos entre los cambios de planteamiento de la cuestión urbana y las progresivas etapas de desarrollo capitalista. Y son precisamente los cambios más recientes en el desarrollo capitalista los que ha ido conduciendo a esa convergencia entre «lo urbano» y «lo social».

Lo específicamente urbano se relacionaría con lo espacial (como lugar de ensamblaje de unidades de producción y trabajo) con sus centros de gravedad, que mantiene fuertes lazos de interdependencia (movilidad, recursos, conexiones *face-to-face*, redes de recursos, etc.), y que de alguna manera se diferencian de otros núcleos territoriales contiguos. Los aspectos sociales serían significativos en la medida en que ayudan a diferenciar ese espacio de otros (sea desde el punto de vista de género, étnico, de seguridad o de nivel educativo, etc.). Pero ¿permite esa distinción establecer unos claros parámetros de diferenciación entre lo urbano y lo social? ¿Hemos de asumir que una política urbana es simplemente una política pública que tiene como objetivo el espacio urbano (en toda su complejidad)? ¿Puede seguir haciéndose política urbana sin integrar en esa formulación y elaboración toda la complejidad socio-urbana y los aspectos de participación y gobernanza que exige su puesta en práctica?

Lo cierto es que, cada vez más, lo urbano y lo social se mezclan, en la medida en que la propia diferenciación capitalista entre lugares y espacios de producción y lugares y espacios de convivencia, reproducción y cuidado, tienden a mezclarse y a difuminar sus fronteras. Y es precisamente esa reconfiguración y revalorización del espacio público como gran contenedor de todas las complejidades e interacciones sociales, desde las más cotidianas a las más generales y abstractas, la que refuerza la importancia y necesidad de una repolitización de lo urbano, a partir de sus nuevas dinámicas y a partir de los dilemas que plantea para las políticas públicas. Lo urbano, en su renovada dimensión territorial, es el espacio en el que se mueven las políticas, buscando respuestas específicas para ese espacio, con todo lo que ello significa desde el punto de vista de ruptura de las dimensiones universales y de ciudadanía que trascendían teóricamente las especificidades territoriales.

Esto implica una doble ruptura: de la ciudad de clases y de fábricas, a la ciudad de personas y de lugares; de la política urbana dedicada a la ordenación de usos, hábitats y movilidades, a la política urbana como síntesis transversal del conjunto de políticas en ese territorio. Los conflictos sociales y políticos siguen localizándose en torno a la redistribución de costes y beneficios, y cada vez más se cen-

tran en los espacios urbanos alrededor de la mayor o menor dosis de oportunidades que genera el vivir en un lugar u otro de esa conurbación.

¿Cómo repensar, pues, problemas y políticas de respuesta desde una perspectiva que reconozca la significación del espacio, del territorio en el que esto sucede, y que al mismo tiempo quiera mantener una perspectiva integral que permita abordajes transversales y pluridisciplinares aprovechando el factor de proximidad? Defendemos aquí 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» (y por lo tanto sin poder desvincular lo estrictamente urbano de lo que no lo es).

Queremos, pues, contribuir a buscar el espacio propio de las políticas urbanas más allá de las «políticas urbanísticas» (muy centradas en los usos del suelo, en los nuevos desarrollos de vivienda, en el diseño de espacios públicos) y más allá también de las llamadas «políticas locales», que se configuran como emanación de *policy* de un nivel gubernamental determinado, en este caso el ámbito municipal. Cuando hablamos de políticas urbanas de nuevo tipo, pretendemos contribuir a la 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).

Por otro lado, y como ya hemos anticipado, los grandes cambios sociales obligan a transformar las políticas públicas en general y las locales en particular. Podemos afirmar que el bienestar hoy va pasando de ser una reivindicación global para convertirse cada vez más en una demanda personal y comunitaria, articulada alrededor de la vida cotidiana y en los espacios de proximidad. Los problemas y las expectativas vividas a través de las organizaciones sociales primarias requieren soluciones concretas, pero sobre todo soluciones de proximidad y soluciones que incorporen el punto de vista y los intereses de los ciudadanos. Cada vez se hace más difícil desde ámbitos centrales de gobierno dar respuestas universales y de calidad a las demandas de una población menos indiferenciada, más consciente

de sus necesidades específicas, y esto se agrava cuando, como ahora, las dificultades económicas y las opciones fiscales restringen la capacidad redistributiva de los poderes públicos. Esto hace que el foco de tensión se traslade hacia niveles más próximos al ciudadano, asumiendo así los gobiernos y servicios descentralizados una nueva dimensión como distribuidores de bienestar comunitario, pasando de una concepción en la que el bienestar era entendido como una seguridad en el mantenimiento de los derechos sociales para toda la población (universalismo-redistribución), a ser entendido como una nueva forma de ver las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (especificidad-participación).

Las políticas públicas locales se han ido configurando en torno a 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, como es el gobierno local, 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.

En función de lo descrito, hemos tratado de reunir un conjunto de expertos y analistas con los que preguntarnos de manera conjunta: ¿Qué características conceptuales, sustantivas y operativas deberían presidir la formación de nuevas políticas urbanas en el contexto de cambio de época que estamos atravesando?

Entendemos que la capacidad de adaptación de las políticas urbanas al cambio de época que estamos atravesando pasa por profundizar en ciertos ejes de «policyinnovation» y por repensar las perspectivas de crecimiento y desarrollo, contando con renovadas complicidades y espacios de intervención ciudadana. De alguna manera, sugerimos que cambiar la perspectiva de las políticas urbanas nos puede servir para, en su conjunto, modificar la perspectiva de las políticas públicas en el nuevo contexto actual, lo que implica no solo problemas de configuración técnica u operativa de estas políticas, sino sobre todo problemas conceptuales y vinculados a la necesaria legitimación. Esa legitimación puede construirse «a la defensiva», fundamentando esas políticas urbanas en las ya mencionadas y potentes dinámicas de segregación espacial y social en los continúum urbanos, o bien podemos aspirar a desarrollar la perspectiva que postula

«el derecho a la ciudad», a una ciudad que vuelva a permitir diferenciación y conexión, negociando espacios comunes y diversificados, reconstruyendo «lugares» que respondan a las exigencias de integración, de participación y que ayuden a moverse en la compleja cotidianidad.

Frente a las dinámicas actuales en las que se prima la hipermovilidad y al mismo tiempo el repliegue defensivo del «lugar», deberíamos poder postular políticas que traten, al mismo tiempo, de constituir un lugar común (de todos y para todos), la mayor facilidad para la movilidad (evitando el sentido de clausura, de gueto) y la gobernanza o acción colectiva y participada. Para que los ciudadanos puedan hacer suyos esos lugares, deben poder practicar en ellos su autonomía, ejercitar su diferencia, hacer real las posibilidades de solidaridad e igualdad. Y sin empleo, sin formación, sin condiciones dignas de habitabilidad, sin transportes adecuados, sin salud o sin seguridad, se hace muy difícil. Y todo esto debe ser posible en el lugar, sin quedar condenado a residir para siempre en el mismo. La condición de movilidad es hoy esencial. Sin movilidad ya no podrá haber lugares. Buscamos sitios en los que permanecer, pero también sitios de los que salir.

En definitiva, hemos querido buscar (en un plano conceptual y sustantivo) nuevas aproximaciones a los problemas urbanos (sostenibilidad, inclusión social, género...), mientras que en un plano operativo, hemos incorporado propuestas de nuevas formas de gobernar (integralidad, gobernanza multinivel, tics, participación ciudadana...), un conjunto de propuestas y reflexiones para construir una nueva agenda urgente y exigente de nuevas políticas urbanas y sociales.

Para afrontar estas cuestiones sobre las nuevas ciudades y territorios, una de las premisas es la correcta utilización de conceptos capaces de caracterizar las nuevas condiciones. Y esa ha sido una de las principales pretensiones de las jornadas que dieron lugar al grueso de contribuciones que constituyen este volumen. En este sentido, algunas de las contribuciones insisten en nuevos conceptos clave para entender los procesos de cambio. Janet Newman explica el paso del predominio del saber técnico y profesional en la gestión urbana de los años ochenta a una gestión de tipo «managerialista», una gobernanza empresarialista, para la cual lo más importante es la eficacia económica y que se basa en una nueva alianza entre lo público y lo privado. Joan Roca utiliza conceptos más clásicos, como gueto y gentrificación. Si está más o menos claro el significado de gueto, a pesar de que en realidad hay guetos para ricos y guetos para pobres, el uso del término

«gentrificación» ha sido abusivo, en la medida en que en las ciudades densas mediterráneas no siempre se produce dicho proceso urbano y se mantiene más la mezcla de clases sociales.

En las jornadas origen de este volumen, se habló también del tema de la resiliencia, entendido como la capacidad de los sistemas de rehacerse y readaptarse, a semejanza de la naturaleza, y que sería el que aglutina las mejores cualidades de la que debería ser la nueva agenda de gestión urbana: que ahorra energía, ecológica, participativa y social. Sobre este concepto se realizaron distintas propuestas y de hecho estuvo asimismo presente en la participación de Newman, entendiendo que tiene que ver con la estructura local, las cualidades del diseño de lo físico, las redes sociales y la capacidad de los actores locales para liderar y tomar responsabilidades.

En estas nuevas condiciones en las que los límites de lo urbano y lo territorial se difuminan, es clave tener en cuenta la influencia de las TIC, cómo las TIC están transformando los modos de vida cotidiana, las relaciones entre las personas, reorganizando el espacio y el tiempo, redefiniendo la relación entre lo público y lo privado, reclamando un marco legal totalmente nuevo e inédito de nuevos derechos y deberes. Se han referido a ello, especialmente, las intervenciones de Manu Fernández, Isabel Salamaña y Mayo Fuster.

Esta reestructuración del territorio, tal como se ha dicho, ha aumentado las vulnerabilidades, al disolver la estructura física y social de lo urbano, lo que ha comportado una creciente producción de marginalidad, que se expresa en la desigual accesibilidad a la sanidad pública (Carme Borrell) o en los desahucios de los grupos más frágiles por no poder pagar las altísimas hipotecas (Ada Colau).

En este terreno del aumento de vulnerabilidades, la aportación de Joan Roca ha ilustrado el fenómeno de una nueva sociedad feudal, en la que la ciudadanía pasa a ocupar el lugar de los siervos de la gleba, ahora de las entidades bancarias y del sistema financiero.

También este modelo de expansión y crecimiento sin límites, totalmente en crisis, ha generado una gravísima dispersión urbana en un territorio esencialmente suburbial: sin estructura y símbolos urbanos, sin transporte público y sin equipamientos suficientes. Las aportaciones de Zaida Muxí y Andreu Domingo han dado pistas sobre los efectos de dicha suburbanización y sobre cómo afrontar esta segregación urbana.

En este terreno es donde se plantea la cuestión de los modelos urbanos, que pueden resultar esquemáticos, pero que son siempre seductores en cualquier debate sobre políticas urbanas. En cualquier caso, estamos hablando de un territorio en transformación, criticando la ciudad controlada (Gemma Galdón) y rechazando la ciudad tematizada, como es el modelo actual de Singapur, al que, como señala Imanol Zubero, Bilbao se quiere parecer.

Y es cuando se comprueba que el territorio europeo, desde el punto de vista de la proximidad y la conexión de infraestructuras, no es, en absoluto, homogéneo: hay una Europa central, la del poder, y una periférica y problematizada, tal como desvela Moritz Lennert

Como conclusiones para afrontar estas nuevas situaciones se plantean, de momento, oportunidades y alternativas bastante clásicas: la fuerza del asociacionismo (Gemma Ubasart), y del movimiento vecinal (Nacho Murgui) y el replanteamiento de las políticas locales (Janet Newman). La clave ahora es cómo desarrollarlas con nuevos instrumentos y expectativas.

---

## **2. Ciudades, transformaciones y nueva ciudadanía**

# De la destribalización a la destrivialización de la ciudad

**Imanol Zubero**

Departamento de Sociología, Universidad del País Vasco

## ¿De ciudadanos sin ciudad a ciudades sin ciudadanía?

Como señala Giner (2005), la institución de la ciudadanía es una de las consecuencias históricas –diríamos que la más esencial de ellas– de la vida urbana: «Es el resultado de la destribalización de la sociedad que ella, inevitablemente, genera primero intramuralmente, después también extramuros. La producción urbana de la ciudadanía es el paso previo a la otra creación de la ciudad, la democracia». Esta debería ser una excelente noticia. Si pudiéramos movernos (que no podemos) en el terreno sólido de la «física social» y no en el entorno líquido de la sociología «postcasitodo», esa relación constituyente entre ciudad y ciudadanía nos permitiría sostener un tranquilizador silogismo: *a)* Dado que la ciudad crea como producto más característico ciudadanía y democracia, y *b)* teniendo en cuenta que el mundo se está volviendo crecientemente urbano, *c)* cabe esperar que la ciudadanía y la democracia se extiendan cada vez más por el mundo.

Sin embargo, no es así. «La sociedad –advierte Donzelot (2007)– se ha urbanizado por completo, el desarrollo de las clases medias ha sido notable y los conflictos de clase han perdido intensidad: esto es lo que aparece como prolongación directa de la historia del progreso social que triunfa sobre el drama humano. Sin embargo, hay varios elementos que perturban esta continuidad de la visión, entre ellos y el más importante, la inseguridad, que regresa bajo su doble forma civil y social».

Como he planteado en otro lugar (Zubero, 2008), durante los años ochenta se ha producido un cambio fundamental en nuestra relación con la ciudad. «Nuestras ciudades –señala Bauman (2006)– están pasando rápidamente de ser un refugio contra los peligros a ser la causa principal de esos peligros. Las causas del peligro se han trasladado al corazón de la ciudad». Si el cine es testimonio del espí-

ritu de cada época, nuestra relación con la ciudad, al menos nuestra relación icónica, ha cambiado radicalmente. La ciudad es hoy, sobre todo, una zona de guerra entre bandas (*The Warriors*, Walter Hill, 1979), un equilibrio inestable entre diferentes condenados a romperse (*Haz lo que debas*, Spike Lee, 1989), cuando no las tenebrosas *Gotham* de Bob Kane (donde transcurren las aventuras de Batman), llevada al cine por Tim Burton (1992), o la violenta *Sin City* de Frank Miller, trasladada a la pantalla por el propio Miller junto con Robert Rodríguez y Quentin Tarantino (2005). Por no hablar de series de televisión como *The Wire* o *The Walking Dead*.

A modo de resumen iconográfico: si en 1933 un gigantesco pero conmovedor gorila, representación esencial de lo salvaje, moría al caer abatido desde lo alto del Empire State (*King Kong*, M.C. Cooper y E.B. Schoedsack, 1933), seis décadas más tarde un monstruoso *Godzilla* (R. Emmerich, 1998), creado no por la naturaleza sino por la intervención humana –pues se trata de una mutación provocada por las pruebas nucleares francesas en el Pacífico– hace trizas la ciudad de Nueva York.

Este cambio de narrativa (más que de experiencia) urbana está en la base de un ordenancismo securitario que, para el caso de la ciudad de Barcelona, Borja (2007) ha criticado con tanto rigor como indignación. Como también en la proliferación en la sociología urbana –y lo que es peor, en la planificación urbana– de conceptos y fórmulas tan inciviles como las de *gated communities*, *voluntary ghettos*, *no-go areas*, *interdictory spaces* o *bunker architecture*.

¿Cómo puede ser? ¿Se ha invertido el vínculo milenario entre ciudad y civilización? ¿Tiene esta desconexión algo que ver con cambios en la fisonomía de la ciudad moderna? Esta parece ser la opinión de Ascher (2004) cuando señala que «nos sentimos vinculados de un modo especial a los lugares más antiguos y a menudo tenemos la impresión de que representan mejor la urbanidad que los que la sociedad produce hoy en día». «De hecho –concluye– nos mostramos inquietos ante las formas que adoptan las ciudades y ante los peligros que parecen generar para la sociedad y el medio ambiente».

Estoy plenamente de acuerdo con la segunda de las afirmaciones de Ascher; no así con la primera: no es, o no es fundamentalmente, un problema de diseño urbano (**cómo hacemos la ciudad**) sino de proyecto urbano (**qué ciudad queremos hacer**). Hemos convertido en representación de la urbanidad los espacios urbanos más antiguos, es cierto, pero solo después de haberlos sometido a un profundo proceso de (pos)modernización económica, social y estética. Es la ciudad-

vieja-renovada la que despierta en nosotras y nosotros nostalgia. Porque la auténtica ciudad vieja era una «mala ciudad»: fragmentada, sucia, violenta, invadida por la industria y sus exigencias... Y sin embargo, es allí, en un hábitat urbano que hoy tacharíamos de hostil para la vida, donde surgió la ciudadanía.

La ciudadanía municipal o comunal que empieza a florecer en muchos lugares de Europa en los siglos XII y XIII nace asociada íntimamente a la pertenencia gremial, es decir, fuertemente vinculada a una lógica mercantil (Pirenne, 2009), y lo hace en unos espacios urbanos que hoy consideraríamos tóxicos para el desarrollo de las virtudes cívicas y las prácticas ciudadanas: fuertemente estratificados, socialmente segmentados, ruidosos y sucios, caóticos, desregulados, etc. Fue allí, en comunidades locales construidas en torno al mercado, mucho antes de que a partir del siglo XVIII se identificaran ciudadanía y nación, donde se desarrollaron ese conjunto de prácticas, hábitos, valores y conciencia que constituyen el fundamento de la moderna ciudadanía.

«El aire de la ciudad nos hace libres», decía el proverbio medieval, refiriéndose al fuero característico que regía en las ciudades y que permitía sustituir progresivamente la condición de siervo, característica del sistema feudal, por la de ciudadano. En efecto, hubo un tiempo en el que la ciudad misma, el hecho urbano con su dinámica particular, parecía bastarse para generar ese tipo humano que con el tiempo hemos denominado *ciudadano* y esa clase de relaciones entre las personas a las que calificamos de *cívicas*; bastaba, o así nos parecía, con respirar el aire de la ciudad –contaminado y maloliente– para sabernos y sentirnos libres, y para actuar en consecuencia.

Como señala Donzelot (2007), la ciudad moderna, la ciudad de la industrialización, parecía bastarse para *producir sociedad* con el trazado funcional de su espacio, separando espacialmente con claridad a las clases antagonistas características de la sociedad industrial (capitalistas y trabajadores) en lugares distintos de la misma ciudad, pero prometiendo que esta separación podía superarse a través de la expectativa de promoción social de los individuos. Tanto es así que:

Entre finales de los años cincuenta y principios de los setenta, la partida parecía tan ganada, especialmente en Francia, que pudo concebirse y materializarse una particular forma de urbanismo que reunía a todas las clases en un espacio urbano unificador a través de la homogeneidad. Los «grandes polígonos» residenciales y las «nuevas ciudades» fueron la principal encarnación de esa confianza en la capacidad de la urbe para crear una sociedad unida.

Ese tiempo ha pasado. Abandonada a sus propias dinámicas y al contrario de lo que esperábamos, «la ciudad ya no produce sociedad» (Donzelot, 1999). La ciudad por sí sola ya no basta para producir ciudadanos ni civismo. Hoy la ciudad exige una nueva actitud por parte de sus habitantes –proactiva, propositiva– para que la vida urbana brote y se manifieste en toda su diversidad, exuberante y agnóstica.

## **La ciudad son sus interacciones**

Si bien la ciudad puede ser analizada de diferentes maneras –como simple agregado territorial, como artefacto físico o conceptual cuya estructura va a condicionar la forma de vida de los sujetos–, lo que más nos interesa es aproximarnos a la urbe como un complejo entramado de interacciones, «como una unidad funcional en la cual las relaciones entre los individuos que la integran están determinadas no solo por las condiciones impuestas por la estructura material de la ciudad ni siquiera por las regulaciones formales de un gobierno local, sino más bien por las interacciones, directas o indirectas, que los individuos mantienen los unos con los otros» (Park, 1999). La ciudad es, sobre todo, lo que hacemos con ella y en ella. La ciudad es, por encima de todo, sus ciudadanas y ciudadanos y las relaciones que establecen entre sí.

¿Ofrece la ciudad actual oportunidades para que esa interacción se produzca? «En toda América, la planificación urbana ha renunciado a su papel histórico como integradora de comunidades, y propicia un desarrollo selectivo que enfatiza las diferencias». Esta afirmación de Sorkin (2004), realizada a principios de los noventa, nos advierte frente a uno de los riesgos más importantes a los que se enfrenta la ciudad de hoy y, sobre todo, la de mañana: el riesgo de que, al margen de nuestras intenciones y deseos, el espacio urbano realmente existente haga físicamente imposible la interacción social imprescindible para la construcción de la cultura ciudadana.

Este espacio urbano donde la interacción social y el encuentro entre vecinos se vuelve crecientemente difícil es el que Barcellona (1992) denomina *ciudad postmoderna*, «una enorme superficie pulimentada en la que se puede patinar hasta el infinito». Un espacio para ser atravesado a la mayor velocidad posible con el fin de llegar cuanto antes a los nuevos lugares privados en los que desarrollar virtualmente la dimensión relacional: «El rascacielos de los individuos de carne y

hueso se ha convertido en una extraña torre de Babel en la que todo el mundo consigue conectar con la red informática pero ya no logra hablar con el vecino de enfrente». Recordemos, en este sentido, uno de los iconos de la pintura contemporánea: el cuadro *Nighthawks*, de Hopper.

La ciudad, históricamente el espacio privilegiado para la civilidad, la socialidad, la comunicación, el encuentro, la participación, se ve reducida a un *espacio sin referencias*, un espacio que ya no es necesario para la vida; más aún, un espacio para el que la vida no solo no es necesaria, sino que se convierte en un auténtico engorro. Por evitar encontronazos, inevitables cuando de la vida real se trata, acabamos por volver casi imposibles los encuentros.

Hoy las ciudades se sueñan, se piensan y se diseñan para ser creativas, atractivas, emprendedoras, globales... pero entonces no se sabe qué hacer con la ciudad (y la ciudadanía) encadenada a lo local, con la ciudad (y la ciudadanía) vulnerable y frágil. Si repasamos el índice analítico del libro de Florida *Las ciudades creativas*, no encontraremos referencia alguna a la pobreza, la desigualdad o la exclusión. Hay universitarios y jóvenes solteros, jubilados, gays y lesbianas, enclaves étnicos; hay, por supuesto, profesionales jóvenes, innovadores y talento. También hay, es verdad, «familias con ingresos bajos, desplazamiento de»; es decir, familias con ingresos reducidos que no pueden afrontar el precio de la vivienda y de la vida en los nuevos «mosaicos urbanos paraíso de los modernos» y que por ello se ven desplazados de estos lugares. Pero no hay vida, al menos no la hay en toda su complejidad.

Desaparecen los problemas, o se planifica su desaparición. Desaparece, por ello, la ciudad real. Pero la desaparición de la ciudad real arrastra consigo la pérdida de la política real. Porque no hay política sin ciudad: «La ciudad es el lugar de los trayectos y de la trayectividad. Es el lugar de la proximidad entre los hombres, de la organización del contacto» (Virilio, 1997). La pérdida de la ciudad significa, por tanto, la pérdida de la comunicación real al disminuir el interés por los lugares y por la gente.

Bégout (2008) ha captado perfectamente el espíritu de esta ciudad postmoderna, plagada de *no-lugares*, al analizar el motel americano como expresión de esta *no-ciudad*: «El motel, lejos de limitarse a ser una muestra del *american way of life*, muestra que se propaga en la actualidad en la periferia de casi todas las ciudades mundiales, concretiza nuevas formas de vida urbana donde la movilidad, el vagabundeo y la pobreza vital adquieren un lugar preponderante». Como señala Bé-

gout, la característica más evidente de este motel es que «no se ha previsto ningún espacio, ni externo ni interno, para acoger reuniones de inquilinos». Por el contrario, «todo ha sido concebido para favorecer una circulación de las personas en sentido único, desde sus automóviles a sus habitaciones y viceversa». ¿No nos recuerda esta caracterización del motel americano a muchos de los espacios que encontramos en nuestras ciudades?

### **Crisis de la ciudad como escuela (de ciudadanía)**

En 1970, Sennett (2001) advertía que «cuando las futuras generaciones de historiadores escriban la crónica de esta época, puede muy bien que noten que su rasgo más marcado fue la gradual simplificación de las interacciones y fórmulas sociales para el intercambio social». Pero son estas interacciones cotidianas las que posibilitan el surgimiento de un sentido de la responsabilidad pública comprometida con la comunidad nacido de una educación cívica práctica, aprendida en la vivencia cotidiana de la interacción en las calles:

En la vida real, los niños solo pueden aprender (si es que lo aprenden) los principios fundamentales de la vida en común en una ciudad si tienen a su disposición un mínimo de adultos circulando fortuitamente por las aceras de una calle. El principio más elemental es, sin duda, el siguiente: todo el mundo ha de aceptar un canon de responsabilidad pública mínima y recíproca, aun en el caso de que nada en principio les una o relacione. Esta lección no se aprende con solo decirla. Se aprende únicamente de la experiencia, al comprobar que otras personas, con las cuales no nos une un particular vínculo, amistad o responsabilidad formal, aceptan y practican para con uno mismo un mínimo de responsabilidad pública (Jacobs, 1967: 89).

Hoy llamaríamos a todo esto *capital social*, pero estamos hablando de lo mismo: de esa materia que mantiene unidas aquellas instituciones fundamentales que configuran una sociedad. Un capital social *inclusivo*, que mira hacia fuera del propio grupo y tiende puentes hacia los diferentes, frente a la introyeción característica de las formas de capital social *exclusivas* (y excluyentes), que solo aspiran a vincular cada vez más estrechamente a quienes se autodefinen como iguales. Son estas redes de capital social inclusivo, que tienden puentes, las que configuran el *dominio cívico de los extraños* (Sennett, 2003); y son estas redes las que se están debilitando, al tiempo que se fortalecen los proyectos de constitución de redes sociales exclusivas.

La paradoja es que esta debilidad coincide, no con un retroceso de la ciudad sino, al contrario, con su expansión. Pero ¿qué ciudad es esa que hoy se extiende por todo el planeta? Me serviré de una analogía con la escuela.

Durante los años setenta hemos asistido al final de la que Dubet y Martuccelli (2000) llaman la *escuela republicana*, y a una de sus características en mi opinión más contradictoriamente necesarias en el momento actual: «el corte entre el mundo escolar y el mundo social», que se expresa mediante la diferenciación establecida entre el alumno y el niño: «La escuela se dirige solamente a los alumnos, o sea, a la parte de la razón de la cual todo el mundo dispone. Desconfía de todo lo que es “privado”, afectivo o utilitario: la familia, la economía, la religión, el cuerpo...». Hablo de contradicción porque, ciertamente, la escuela republicana está llena de patios interiores y de pasillos oscuros: su elitismo segregador («la escuela básica es la escuela del pueblo y el liceo es la escuela de la burguesía»); su falsa neutralidad, transmitiendo la cultura social dominante; su homogeneísmo reactivo a cualquier atisbo de diversidad... Sin embargo, es precisamente ese corte, esa discontinuidad, la que permite constituir y afirmar la escuela como un espacio público, con todo lo que este adjetivo connota. García Montero (2008) destaca este hecho cuando escribe: «El camino que conduce de la casa a la escuela es también la distancia obligada entre un espacio privado y un espacio público dispuesto a hacerse respetar. Ninguna educación para los ciudadanos resulta tan eficaz como ese camino que hay que recorrer entre la casa de cada alumno y la escuela, el camino que permite alejarnos un poco de nuestra identidad particular, llegando a la pizarra de todos, a la escuela única.»

Esa distancia se ha reducido cada vez más. En relación con la escuela, sin duda. Hoy cada alumno lleva su casa a la escuela. Tanto que cada vez más nos encontramos en la escuela a esos padres que acuden «con la impertinencia del consumidor» a preguntar por su hijo, y no por el *alumno* que es su hijo. Pero también en relación con la ciudad, sometida a dinámicas privatizadoras y privatistas por mor de una gobernanza «empresarialista» (*entrepreneurialism governance*) (Harvey, 2007), que no simple e inocentemente emprendedora. Y una gobernanza urbana que contempla la ciudad como espacio donde perseguir el logro de nuestros intereses más privados: como consumidores, como turistas, como productores, pero no como ciudadanos.

A modo de ejemplo, en Bilbao se ha puesto de moda referirse a Singapur como referente de ciudad innovadora y espejo en el que mirarse con arrobo. «Me sorprende el control que tienen sobre los proyectos, y cómo han conseguido que la

ciudad combine buena construcción y gusto estético», señalaba el alcalde de Bilbao, alabando su política de atracción de empresas (*El Correo*, 1/07/2010). Por su parte, tras una visita en el marco del proyecto Think Gaur Euskadi 2020, programa estratégico del Partido Nacionalista Vasco, su presidente en Bizkaia declaraba que Singapur es un «ejemplo de cómo un país pequeño desarrolla una planificación del suelo muy a largo plazo, adelantándose diez y veinte años a las necesidades» (*El Correo*, 2/09/2008). Lo que encontramos en estas y otras muchas declaraciones es algo más que el agradecimiento por el galardón singapurense Lee Kuan Yew World City Prize –el denominado «Nobel de las ciudades»– otorgado a Bilbao en su primera edición, en reconocimiento a su aproximación «integrada y holística» a la transformación de la ciudad. Lo que subyace en estas declaraciones es una visión profundamente equivocada de lo que una ciudad y unos ciudadanos son.

«Vivimos en un país con un Gobierno autoritario que toma decisiones inteligentes y las aplica con dureza. Quien se salta la norma lo paga caro y la mayoría de nosotros considera que es un sistema de éxito porque no existe el concepto de pobreza», comenta Hui Ling Law, economista de 28 años, a un periodista vasco especializado en Asia. «Esto, aunque no haya elecciones como en Occidente, no es China. Tenemos la tasa de crimen más baja del mundo, nuestra voz se refleja en los medios de comunicación y en las decisiones del Ejecutivo, y contamos con una de las sociedades más desarrolladas de Asia. Si para esto es necesario sacrificar algunas libertades, merece la pena» (*El Correo*, 7/10/2009). Para qué necesitamos la ciudadanía si tenemos una ciudad tan innovadora, tan segura, tan rica.

¿Singapur como modelo? Esa «Disneylandia con pena de muerte» (Gibson, 1993), esa «apoteosis de la tabla rasa» (Koolhaas, 2010)...

## **Una ciudad desocializada para una sociedad que ya no existe**

Y es que, como decíamos más arriba, no nos enfrentamos solo ni fundamentalmente a un problema de intervención (diseño y planificación) sobre la ciudad, sino a una crisis de la idea misma de ciudad.

En 1987 Margaret Thatcher pronunció su más famosa y definitoria sentencia: «La sociedad no existe. Solo existen los individuos, hombres y mujeres, y las familias». En la actualidad su más conspicuo heredero político, David Cameron, enarbola la bandera de la *Big Society*, la «gran sociedad». También en lo que se refiere a la

(re)construcción de los espacios urbanos (Wind-Cowie, 2010). No hay ninguna contradicción. Lo que tanto una como otro afirman es que los individuos y las familias deben asumir que se encuentran solos en una sociedad cada vez más frágil; que no hay nada parecido a un bien común o a unos bienes públicos de cuya protección deba responsabilizarse ninguna instancia gubernamental.

¿Estado mínimo? Ni mucho menos. Estado manco, si queremos, con su mano izquierda (redistributiva) amputada, pero con un hipermusculado brazo derecho. *Estado centauro*, lo ha llamado Wacquant (2010): «Guiado por una cabeza liberal montada en un cuerpo autoritario, aplica la doctrina del *laissez-faire* y *laissez-passer* cuando se trata de las desigualdades sociales y de los mecanismos que las generan (el libre juego del capital, la escasa aplicación de derecho laboral y la desregulación del trabajo, la retracción o la eliminación de las protecciones colectivas), pero es brutalmente paternalista y punitivo cuando se trata de hacer frente a sus consecuencias en el día a día».

Porque hay consecuencias, claro que sí, que Carnoy y Castells (1997) resumieron así en un informe para la OCDE sobre el futuro del trabajo, la familia y la sociedad en la Era de la Información: «Lo que emerge de nuestro análisis es la visión de una economía extraordinariamente dinámica, flexible y productiva, junto con una sociedad inestable y frágil, y una creciente inseguridad individual». Hay consecuencias, y hay individuos, mujeres y hombres, que las sufren. Y que cuando las sufren, a falta de instituciones que propongan intervenciones desde la perspectiva de los derechos y la igualdad, sucumben a las promesas de una derecha populista que se ha apropiado de la bandera del *bienestar existencial* y que procesa los miedos de las sociedades para transformarlos en ira contra los gobiernos y contra los grupos sociales más vulnerables (Bauman, 2010).

¿Qué tipo de ciudadanía puede surgir de/puede servir a una ciudad que ya no es sociedad, concebida a la manera de una empresa o de un mercado? El individuo independiente no precisa de la ciudad más que para satisfacer de vez en cuando necesidades privadas.

## **La destrivialización de la ciudad**

Si se me permite el juego de palabras, si al comienzo de esta reflexión sosteníamos, con Giner, que la ciudad empieza su historia mediante la destribalización, yo

diría que solo puede continuarla si en la actualidad afrontamos un ejercicio de *destrivialización*. Coincido en esta perspectiva con algunos aspectos centrales de la crítica de la *urbanalización* tan inteligentemente planteada por Muñoz (2008).

Es preciso tomarse la ciudad en serio. No renunciar a la *arquitectura milagrosa* (Moix, 2010), pero sí saber que ni siquiera la acción del más conocido de los hacedores de milagros logró poco más que sanar a unos pocos ciegos, cojos y leprosos; y aunque con los endemoniados su tasa de éxito fue mayor (pero solo porque en una ocasión tuvo la suerte de encontrarse a mano una gran piara de cerdos a los que trasladó los espíritus malignos, lo que provocó que los animales se precipitarán por un acantilado y se ahogaran en el mar), solo resucitó un muerto. En todo caso, sus milagros no hicieron desaparecer de nuestras vidas ni la ceguera, ni la lepra, ni la cojera, ni la muerte.

La ciudad no puede ser un *parque temático* (Sorkin, 2004) ni un *lugar de encuentro vacío*, «decorado para parecer algún tipo de ciudad ideal, pero donde nadie se relaciona con nadie» (MacCannell, 2007). Más acá del espectacular *skyline* está siempre el topes inmediato de la vulnerabilidad, la fragilidad y la exclusión.

Y tomarse en serio, también, la condición de ciudadanas y ciudadanos no solo activos, sino *proactivos* (Giner, 2005). Como reflexiona Habermas (2004), el Estado constitucional y la vida democrática en su conjunto solo puede edificarse sobre la existencia de una ciudadanía inserta en una sociedad civil cuya calidad se nutre de fuentes «espontáneas» o «prepolíticas». No es suficiente contar con individuos que simplemente se conciben a sí mismos como simples miembros de la sociedad (y por lo tanto mero destinatario del derecho), pues de esto «solo se espera que no traspasen los límites legales a la hora de materializar sus libertades (y aspiraciones) subjetivas». No. Lo que se precisa es de ciudadanas y ciudadanos que se vean a sí mismos como *colegisladores democráticos* y que, por lo tanto, no se limiten a prestar obediencia a las leyes coercitivas que regulan la libertad sino que

materialicen sus derechos comunicativos y participativos de manera activa, y no solo en un legítimo interés propio, sino en pro del bien común. Esto requiere un mayor esfuerzo motivacional, que no puede imponerse por vía legal (...) La disposición a tomar bajo su responsabilidad, en caso necesario, a conciudadanos desconocidos y anónimos, y a hacer sacrificios en nombre del interés colectivo, es algo que a los ciudadanos de una comunidad liberal solo se les puede, como mucho, sugerir. Por eso las virtudes políticas, aunque solo se recauden en calderilla, son esenciales para la existencia de una democracia. Forman parte de la socialización y de la habituación a

las prácticas y maneras de pensar de una cultura política liberal. El estatus de ciudadano del Estado se halla, en cierto modo, insertado en una sociedad civil que se nutre de fuentes espontáneas, prepolíticas por así decirlo.

Ciudadanas y ciudadanos que se reapropian del *derecho colectivo a la ciudad* no como consumidores de experiencias, ni como emprendedores a la búsqueda de un adecuado suelo para desarrollar su creatividad, ni siquiera como ciudadanos meramente reactivos y exigentes, sino como actores sociales empeñados en la construcción de *poderes democráticos*. Pues, como recuerda Barcellona (1992), «afirmar hoy que el ciudadano en cuanto tal tiene derechos [...] puede convertirse en un simple ejercicio de lógica, que deduce de la condición de ciudadano el derecho a la atribución de recursos, como si se tratara de un corolario y no ya del terreno de un conflicto que no puede no ser colectivo y que tiene como objetivo la reforma del poder social y de las formas de convivencia».

En el epílogo de su libro *El futuro de la sociedad*, Outhwaite (2008) reproduce el siguiente intercambio anónimo de grafitis: «—Dios ha muerto. —No, está vivo y goza de buena salud, solo que está trabajando en un proyecto menos ambicioso». Outhwaite considera que algo similar cabría decirse de nuestra concepción de la sociedad a principios del siglo xxi. Tal vez podamos empezar a definir ese proyecto menos ambicioso al que dedicarnos acordando que hoy el nuevo nombre de la sociedad es *ciudad*.

La sociedad sigue existiendo, claro que sí, por más que le pese al neoliberalismo rampante. Y con la sociedad, las cuestiones sociales. Las de siempre (desigualdad, explotación, discriminación, violencia...) y otras nuevas: crisis del proyecto desarrollista, sostenibilidad, migraciones... Cuestiones, todas ellas, que se manifiestan en toda su compleja intensidad en los espacios urbanos, «laboratorio social por excelencia» (Park), cierto, pero también «vertederos para los problemas creados y no resueltos en el espacio global» (Bauman, 2006).

Al poner punto final a esta reflexión, recuerdo las palabras con las que Jacobs cerraba su *Muerte y vida de las grandes ciudades americanas*: «Quizá sea romántico buscar la salvación o la curación de los males de la sociedad en unas “cercañas” rústicas y con espaciados ritmos de movimiento, o bien en medio del ambiente inocente y sano de las provincias (en caso de que exista tal ambiente); pero lo seguro es que perderemos el tiempo». Perdemos el tiempo, en primer lugar, porque los males de la sociedad (pero también los «bienes») son males urbanos, y será en la ciudad donde deberemos buscar y plantear su solución.

Hoy, cuando ya todo el mundo empieza a ser ciudad, es en la ciudad y no fuera de ella donde debemos buscar las soluciones a los problemas sociales. Pero en la ciudad real. Fuera de la ciudad no hay salvación, o cuando menos salvación generalizada, democrática e igualitaria, para todas y para todos, y no solo para quienes puedan costearse salvaciones privadas en esos «paraísos de mal» que el neoliberalismo sueña en una borrachera de arquitectura monumental, de artificialización de la naturaleza, de consumismo conspicuo y de obsesión securitaria (Davis and Monk, 2007). Ciudades triviales (*cinecittà*) y ciudades tribales (segregadas), en definitiva.

## Bibliografía

- ASCHER, F. *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Alianza, 2004.
- BARCELLONA, P. *Postmodernidad y comunidad*. Madrid: Trotta, 1992.
- BAUMAN, Z. *Confianza y temor en la ciudad*. Barcelona: Arcadia, 2006.
- *El tiempo apremia*. Barcelona: Arcadia, 2010.
- BÉGOUT, B.: *Lugar común. El motel americano*. Barcelona: Anagrama, 2008.
- BORJA, J. «Miedos urbanos, demandas de seguridad y represión preventiva». *La Factoría*, núm. 32 (enero-abril, 2007).
- CARNOY, M.; M. CASTELLS. *Sustainable Flexibility*. París: OECD, 1997.
- CASTORIADIS, C. *El ascenso de la insignificancia*. Madrid: Cátedra, 1998.
- *Una sociedad a la deriva. Entrevistas y debates (1974-1997)*. Buenos Aires: Katz, 2006.
- DAVIS, M.; D.B. MONK, (eds.). *Evil paradises. Dreamworlds of neoliberalism*. New York: The New Press, 2007.
- DONZELOT, J. «La nouvelle question urbaine». *Esprit*, núm. 258, 1999.
- «La ciudad de tres velocidades», en VV.AA., *La fragilización de las relaciones sociales*. Madrid: Círculo de Bellas Artes, 2007.
- DUBET, F.; D. MARTUCCELLI. *¿En qué sociedad vivimos?* Buenos Aires: Losada, 2000.

- FLORIDA, R. *Las ciudades creativas*. Barcelona: Paidós, 2009.
- GARCÍA MONTERO, L. *Inquietudes bárbaras*. Barcelona: Anagrama, 2008.
- GIBSON, W. «Disneyland with the death penalty». *Wired*, Issue 1.04, (September/October, 1993).
- GINER, S. «Ciudadanía, ciudad y mundialización de la sociedad civil», en MONTESINO, A. y M. ROSCALES (eds.). *Conciencias de la mirada urbana*. Santander: Límite, 2005.
- HARVEY, D. «De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío». *Espacios del capital*. Barcelona: Akal, 2007. p. 366-390.
- HABERMAS, J. «Fundamentos morales prepolíticos del Estado liberal». *La Vanguardia*, (2004) [http://www.almendron.com/politica/pdf/2005/reflexion/reflexion\\_0648.pdf](http://www.almendron.com/politica/pdf/2005/reflexion/reflexion_0648.pdf)
- JACOBS, J. *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Barcelona: Península, 1967.
- KOOLHAAS, R. *Sendas oníricas de Singapur*. Barcelona: Gustavo Gili, 2010.
- MacCANNELL, D. *Lugares de encuentro vacíos*. Barcelona: Melusina, 2007.
- MELUCCI, A. *Vivencia y convivencia*. Madrid: Trotta, 2001.
- MOIX, L. *Arquitectura milagrosa*. Barcelona: Anagrama, 2010.
- MUÑOZ, F. *Urbanalización*. Barcelona: Gustavo Gili, 2008.
- OUTHWAITE, W. *El futuro de la sociedad*. Buenos Aires: Amorrortu, 2008.
- PARK, R. *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 1999.
- PIRENNE, H. *La democracia urbana: una vieja historia*. Madrid: Capitán Swing, 2009.
- SENNETT, R. *Vida urbana e identidad personal*. Barcelona: Península, 2001.  
– *El respeto*. Barcelona: Anagrama, 2003.
- SORKIN, M. (ed.). *Variaciones sobre un parque temático*. Barcelona: Gustavo Gili, 2004.
- WACQUANT, L. *Castigar a los pobres*. Barcelona: Gedisa, 2010.

WIND-COWIE, M. *Civic streets. The Big Society in action.* London: Demos, 2010.

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

# Los riesgos de la nueva dimensión urbana<sup>1</sup>

**Joan Roca i Albert**

Director del Museo de Historia de Barcelona

Cuando los organizadores del encuentro me pidieron que hablara de los riesgos de la nueva dimensión urbana, mi primera respuesta fue que no sabría cómo incidir en un tema tan amplio y comprometido si no era con la mirada puesta en Barcelona y desde una perspectiva histórica. Así que para hacerlo voy a centrarme en la historia contemporánea de Barcelona, con el propósito de contraponer los tiempos más recientes al tiempo histórico a lo largo del último siglo y medio. Así es como se han abordado estas cuestiones desde el Museo de Historia de Barcelona, codo a codo con otros museos de ciudad europeos: cuando desde los poderes públicos se encarga a dichas instituciones que trabajen desde la perspectiva de la cohesión cultural, como actualmente sucede en numerosas grandes urbes, la reflexión resulta obligada.

El crecimiento de las ciudades a lo largo del novecientos no ha sido homogéneo, el espacio se ha diferenciado más que anteriormente, e incluso se ha propiciado en ciertos períodos dicha diferenciación a través de la técnica del *zoning*, que bajo criterios de racionalidad técnica tenía a fomentar también la diferenciación social del espacio. El estallido, el desparramarse de la ciudad moderna se ha traducido en periferias de muy distinto tipo, con una creciente gama de suburbios. E incluso se ha ido más allá, especialmente donde se ha seguido el modelo estadounidense. Frente al *melting pot* del centro urbano, que a la vez fascina y causa temor, el empuje hacia afuera ha llegado hasta la creación de *exurbs*, de comunidades homogéneas y aisladas más allá de los *suburbs*, para las que el centro urbano tan solo es centro de negocios al que se acude para trabajar unas horas al día.

---

1. Este texto es una transcripción revisada de la intervención del autor en el seminario «Repensar les polítiques urbanes 30 anys després» celebrado en noviembre de 2010 en Barcelona.

Esto ha sido en parte distinto en Europa, donde ha pesado más la herencia del siglo xix, la pulsión por unificar en una sola administración el conjunto del espacio urbanizado, de la conurbación, aunque en la segunda mitad del siglo xx dicha herencia solo ha dado lugar a unidades de asociación administrativa frágil, a espacios metropolitanos de gestión tan fácilmente creados como disueltos en función de la coyuntura (véanse los casos de Londres y luego Barcelona o Copenhague, cuyos tres gobiernos metropolitanos desaparecieron en 1986-87).

Recientemente, Barcelona ha reemprendido la senda del gobierno metropolitano, lo mismo que están haciendo otras ciudades. Las novedades tecnológicas del último cuarto de siglo, que permiten gestionar cantidades ingentes de información, conducen a plantear de nuevo la cuestión de cómo aunar barrio, municipio y metrópoli, de cómo articular descentralización y recentralización, de cómo plantear la conurbación compacta como espacio político, por encima de antiguos límites administrativos que el crecimiento ha convertido en obsoletos. Se trata de un debate delicado. Los gobiernos nacionales recelan de los grandes contrapoderes urbanos y, además, cada unidad municipal tiende a considerarse como ideal en sí misma, incluso a pesar de las deseconomías y disfunciones de la fragmentación metropolitana.

La pregunta «¿dónde acaba la ciudad?» es un sinsentido en términos de sujeto político-administrativo, pues depende del punto de vista. Barcelona, ¿dónde acaba? Podemos hacer que acabe en Girona o en Figueres si la extendemos hasta donde viven personas que acuden diariamente a trabajar a su centro urbano, o podemos hacer que acabe mucho más cerca, considerando el espacio urbano compacto. La decisión no es nunca científica, sino política. La Barcelona plurimunicipal surgida del crecimiento urbano del siglo xix se unificó en 1897 en función del plan general, el Plan de Ensanche de Cerdà, que recubría todo el llano. ¿Se imaginan hoy el municipio de Barcelona reducido al centro del Eixample más el distrito de Ciutat Vella? Pues no resultó nada fácil; los recelos del Estado frente a la reiteradas peticiones del alcalde Rius i Taulet fueron enormes y se tardó décadas en conseguir la fusión de los municipios del plan Cerdà en un solo ente municipal, en un radio de 6 km (circunstancia que dejó fuera Sant Adrià de Besòs).

Menos suerte hubo para Barcelona en el siglo xx. Cuando el segundo gran conjunto metropolitano del que ya se hablaba desde la Exposición de 1929 y durante los años de la República se concretó por fin, aunque con dos décadas de retraso y en pleno franquismo, la obsesión del régimen fue la de evitar la formación de

una metrópoli unida: solo hay que leer la declaración de principios del Plan Comarcal de 1953. Barcelona se quedaría en sus menos de 100 km<sup>2</sup>, rodeada de una corona metropolitana dividida en múltiples municipios. Mientras tanto, el conjunto urbano existente por aquel entonces en Madrid se unificaba en un solo municipio de más de 600 km<sup>2</sup>. Es indudable que aquella doble decisión del Estado sigue teniendo importantes repercusiones en nuestros días. Se tiende a valorar de un modo insuficiente lo importante que resulta la adecuación entre el espacio urbano consolidado y el espacio municipal o político. ¿Habría sobrevivido Berlín a su compleja historia de postguerra si en vez de la gran ciudad formada con la unificación municipal de 1920 –una metrópoli de cuatro millones de habitantes en 900 km<sup>2</sup>– hubiese sido un aglomerado de pequeños municipios alrededor de uno más grande en su centro?

En los tiempos más recientes de nuestra experiencia urbana se ha sabido descentralizar. La idea de que las comunidades de un tamaño urbano como L'Hospitalet de Llobregat, Santa Coloma de Gramenet, Badalona merecían un reconocimiento práctico y no tan solo un reconocimiento histórico, en tanto que municipios conformados por la revolución liberal, se aplicó dentro del mismo municipio de Barcelona, con la devolución de poder a sus diez nuevos distritos. En cambio, ha sido mucho más difícil el proceso inverso, el del reconocimiento estable y duradero del espacio metropolitano como espacio de vida pública urbana compartida y no tan solo como espacio de gestión administrativa.

Las metrópolis que puedan contar con un gobierno a su escala de gran conjunto urbano, con una adecuación suficiente entre la conurbación compacta y los límites políticos del municipio –aunque estos serán siempre discutidos y discutibles– parten sin duda con ventaja en la carrera global del siglo xxi, que juega también en beneficio de sus países y de la propia estabilidad mundial. Sobre todo cuando un gobierno legitimado para el conjunto urbano no impide que se reconozcan sus componentes internos, a modo de «municipio de municipios». En Barcelona, la primera propuesta al respecto la realizaron, en un contexto muy distinto, los propios municipios de la *Barcelona gran* en un ya lejano 1933, en los tiempos de la Catalunya autónoma durante la II República española.

En no pocas metrópolis, el orgullo local de las élites de los municipios de la periferia metropolitana, que ponen por delante de todo su independencia (y en esto coinciden tanto los municipios ricos como los municipios pobres), se suma al desentendimiento alto de los municipios centrales frente a la unidad urbana real, la

que aparece como una luz compacta vista desde un avión que vuela de noche. Aunque todo ello varía mucho de una ciudad a otra, en función también de las implicaciones fiscales, esta es la base local del problema. A ello se añade la frecuente prevención de naciones y estados frente a sus grandes ciudades, que son consideradas a menudo como los núcleos de mayor dinamismo y de avance pero también como los focos más problemáticos del país.

Que los límites de la conurbación sean siempre imprecisos y discutibles, que los flujos de relaciones se extiendan hacia una mucho más extensa «ciudad difusa», que algunos megaconjuntos urbanos requieran distinguir entre una extensa región metropolitana –que supera sin duda el ámbito de las competencias municipales– y distintas conurbaciones en su interior, como ocurre en el caso mismo de Barcelona, no contradice la necesidad de abordar una mejor adecuación entre las unidades políticas locales y las realidades urbanas consolidadas. Parece que ahora se avanza de nuevo en este terreno en ciudades diversas, retomando el debate que surgió en el siglo xix en condiciones muy distintas: cómo adecuar del mejor modo posible las unidades políticas a las realidades urbanas cuando el tratamiento de la información permite, en nuestros días, amalgamar flujos de participación y de decisión política hacia arriba y hacia abajo como nunca había sido posible antes.

Hablamos de las grandes urbes, pero esto también se aplica a las menores. Yo no soy de Barcelona, sino de Girona, una ciudad que también ha crecido más allá de sus límites, cuya conurbación hoy incluye plenamente, cuando menos, Salt y Sarrià de Ter. Considerar Salt como una sociedad aparte y hablar de porcentajes altísimos de inmigración como si ello no tuviese que ver con la conurbación, como si no estuviese relacionado con el conjunto urbano tejido en la segunda mitad del siglo xx con epicentro en Girona, no es solo un error de análisis, es también un problema político. Falsea la realidad, pues ha sido la vitalidad del conjunto urbano la que ha atraído a sus nuevos ciudadanos, y considerar el asunto como una cuestión interna de un supuesto municipio gueto, que vive aparte, tiene consecuencias sociales y políticas importantes. Y costes añadidos. Salt es parte íntima de una pequeña ciudad metropolitana que en realidad vive y trabaja como un único conjunto urbano consolidado, llámese este *Girona gran*, Girona i Salt, Girona-Salt-Sarrià o de otro modo. No existe una ciudad aparte llamada Salt con un 40% largo de inmigrantes recién llegados (porque un día u otro inmigrantes fuimos casi todos), sino una ciudad plurimunicipal compacta que presenta la mayor concentración de estos nuevos habitantes en el municipio de Salt. Planteada la cuestión a esta escala, las percepciones, los riesgos y las potencialidades cambian.

Vayamos a una segunda cuestión, la del gueto, una palabra que puede describir situaciones reales pero que también puede actuar como una etiqueta engañosa. Se ha hablado mucho en Barcelona de guetización, pero los estudios demuestran que tal guetización no siempre es real. Un gueto es un lugar del que las personas no salen, un reducido socialmente homogéneo de privilegiados –existen– o, más de acuerdo con el origen histórico y con el empleo habitual del término, un reducto de pobres, a los que se ha caracterizado como «distintos». Pues la distinción no viene dada a priori, sino que se elabora a posteriori, poniendo el énfasis en algún atributo que puede ir desde la forma de moverse y vestirse, como en el siglo xix y principios del veinte, cuando los obreros vestían de un modo radicalmente distinto de las clases acomodadas, hasta la religión (tampoco viene de hoy: el caso de los católicos irlandeses en las ciudades industriales inglesas es bien conocido), la lengua o las costumbres (más percibidas cuanto menor sea el nivel social atribuido; así a los japoneses, considerados como ciudadanos con posibles aunque no los tengan, se les «ve» menos que a otros ciudadanos de origen asiático).

Dicho esto, el peligro está, además, en hacer demasiado extensiva la etiqueta de gueto. Si el gueto existe, y haberlos haylos, es un problema; si realmente no es tal, la etiqueta induce a error. El Raval, por ejemplo, no es un gueto, es una zona de paso, con una población que se renueva constantemente. Y esto ha sido una constante histórica. Desde foco de inmigración de la Catalunya interior, del País Valencià y Aragón hace más de un siglo, a foco de entrada de murcianos en las primeras décadas del novecientos, a zona de inmigración desde el conjunto de España luego y a barrio global hoy, cuando a quienes acuden en busca de trabajos humildes o para atender negocios familiares se suman, además, estudiantes Erasmus y profesionales de muy diversa procedencia. Hace un siglo ser murciano era tan mal visto como pertenecer a los colectivos peor considerados en nuestros días. Solo hay que recordar cómo la Semana Trágica fue atribuida en su momento a la inmigración entonces más reciente o leer de nuevo el *Viatge en transmiseria* de Carles Sentís. Entonces, como también ocurre a veces ahora, resultaba menos turbador imputar de un modo genérico los problemas al origen étnico y a la gran ciudad que relacionarlos con el malestar social o la marginación.

Si se mira con perspectiva histórica –quizás pudieron ver en 2009 la exposición *Barcelona connectada*, en el Muhba–, se observa que las mayores concentraciones con características de gueto se dieron en los suburbios de Barcelona en el primer tercio del siglo xx y en los años sesenta y setenta, con la construcción de polígonos socialmente homogéneos y territorialmente aislados. Hoy, por suerte,

dichas situaciones son mucho menos numerosas. Pero volvamos al Raval, la puerta de entrada de tantos nuevos barceloneses a la ciudad a lo largo de la historia contemporánea. Si se miran estudios como los de José Luis Oyón o de Mercè Tatjer sobre el primer tercio del novecientos, queda claro que la gente que allí llegaba se dispersaba luego hacia la periferia. El Raval –más conocido entonces como Barrio Chino, en referencia al Chinatown de San Francisco, aunque aquí no hubiese por aquel entonces casi ningún oriental– era una puerta de entrada a la ciudad, como lo es hoy. Las pautas de concentración/dispersión no han variado tanto. Dispersión hacia levante –Barcelonès nord– y hacia poniente, hacia L'Hospitalet. En la mencionada exposición se podía ver también el mapa metropolitano de la distribución de negocios regentados por personas de inmigración reciente: era una nube de puntos, cuya difusión es cada vez mayor por toda la conurbación, y en los casos en que hay concentración no reviste necesariamente carácter de gueto, sino que incluso presenta características de polaridad económica emergente.

Vayan ustedes al barrio de Fondo, en los confines de Santa Coloma, donde hay una economía muy dinámica con muchos nuevos catalanes de mil procedencias distintas, una economía que entrelaza Fondo con todo el espacio metropolitano y con el mundo. Miren ustedes en Internet Santa Coloma de Gramenet en caracteres chinos, 圣科洛马. Fondo aparece entonces como una zona de comercio con implantación local, pero con irradiación por toda Cataluña, e incluso toda España en ciertos aspectos, y con numerosas actividades *import-export* entre el este asiático y Europa, aún poco estudiadas, que relacionan Fondo con algunos polígonos industriales en Badalona, Sant Adrià y Bon Pastor, en Barcelona. Claro que hay vínculos familiares o culturales que agrupan territorialmente a las personas, como sucede con todos los colectivos que por causas económicas o políticas han emigrado a otras ciudades del mundo en el pasado, pero ello no conduce necesariamente a la formación de un gueto. El gueto aparece donde se fosilizan concentraciones de población desamparada de antiguo cuño y de nuevo cuño, donde a los viejos problemas sin resolver se añaden otros nuevos, sin aporte de dinamismo interno ni externo. Ca n'Anglada fue un aviso, luego vinieron algunos barrios del Barcelonès nord. Son las antaño llamadas «bolsas de pobreza», hoy redefinidas en términos étnicos o culturalistas que propician culpabilizar a los más desgraciados de su desgracia en función de su origen.

Extender indiscriminadamente la noción de gueto no ayuda, como tampoco ayuda el cambio sutil que supone el paso de ver, a efectos prácticos, el gueto como

«concentración de pobreza» a considerarlo, a efectos ideológicos, como «concentración de extraños». Porque entonces resulta que se percibe como privilegios –el tópico tan caro a los xenófobos– lo que en realidad son ayudas públicas a los más desamparados y no ayudas a los extranjeros como tales. Empezando por las becas del comedor escolar. No es necesario decir que este es un terreno muy peligroso, sobre todo en tiempos de crisis. Y lo es sobre todo en pequeños municipios periféricos de la gran ciudad: así volvemos al primer tema comentado.

Un tercer riesgo es precisamente el del culturalismo, es decir, la tendencia a considerar el campo cultural como punto de partida por excelencia. Hemos pasado del abuso de las causas económicas como explicación totalizadora del campo social, que era el resultado de un marxismo simplón, al abuso del culturalismo de matriz antropológica como mecanismo explicativo. Y, lo más decisivo, hemos pasado a un culturalismo que no habla de cultura sino de distancia cultural. No pueden negarse las dificultades de convivencia debidas a la distancia cultural, pero no debe olvidarse que la mayor distancia cultural es la que separa a los que han podido estudiar de los que no, de ahí que en las escuelas muchos chicos de «culturas distantes» paradójicamente vayan mejor que los hijos de algunos inmigrantes de «culturas próximas». Los primeros, hijos de familias con actividad mercantil o cuyos padres pudieron estudiar, como es el caso de muchos inmigrantes provenientes de los confines orientales de Europa o del Asia central, en el área de la extinta Unión Soviética, o del cono sur de Latinoamérica; los segundos, hijos de padres que no tuvieron oportunidades y que no pueden acompañar el proceso educativo de sus hijos con criterio porque, además, trabajan de sol a sol lejos de casa. No es, pues, la distancia cultural el factor decisivo, sino el capital cultural poseído por los padres.

Pero hay más. La ciudad es, ante todo, espacio de negociación en todos los campos, espacio de vida práctica, una vida práctica que incrementa, luego, la libertad cultural. ¿O no se basó en la incorporación a la vida práctica la propuesta de adhesión de los inmigrantes de los cincuenta a los setenta, procedentes de toda España, a la lengua catalana, cuando La Trinca glosaba con buen humor el nuevo catalán «que ja menja pa amb tomàquet i se'n fot dels qui han arribat més tard»? El culturalismo, incluso con la mejor intención intercultural, no puede ser la única base del debate: la instancia cultural conforma la cúspide de la negociación social, no su fundamento. Porque si es su fundamento, el resultado no será una mayor ósmosis, sino que incluso puede ser una mayor fragmentación. La idea de que el problema de partida es la diferencia según las comunidades de origen se nutre

de un enfoque escasamente urbano y algo antimoderno. Es la importación del enfoque del antropólogo que iba por el imperio a estudiar los colectivos sobre los que Gran Bretaña ejercía su poder y que luego ha nutrido la mayor parte de los estudios sobre las grandes urbes elaborados bajo un prisma comunitarista.

El deseo de la mayor parte de la ciudadanía es el derecho a la indiferencia urbana, que no implica renuncia a la propia identidad, sino la posibilidad de ejercer como diferente en aquellos ámbitos en los que uno lo elige, no la obligación de autorrepresentarse todo el tiempo. Una obligación que pueden provocar tanto la mirada de los otros que le señalan a uno como distinto basándose en un único concepto –el origen– como el culturalismo reactivo de los más próximos, fruto del fracaso en la incorporación a la vida urbana. El caso extremo de este culturalismo reactivo, que tiende a reabsorber a los individuos dentro del colectivo formado por personas del mismo origen y a aislarlos del resto, es hoy el atrincheramiento en la religión. Aunque esta reacción, este mirar hacia una tradición idealizada como el único fundamento posible para mantener la identidad en un mundo considerado como hostil, puede adoptar otras muchas formas. Incluso las pandillas urbanas tienen algo de ello.

Barcelona fue durante el último tercio del siglo xx una ciudad razonablemente integradora, por muchos motivos, entre ellos por la voluntad de mantener su identidad o personalidad catalana, que requería encontrar caminos para incorporar del mejor modo posible a quienes habían ido llegando, a pesar de la dictadura franquista y de los cientos en signo contrario azuzados desde el centro del poder del Estado. Hoy el enfoque culturalista, el paradigma que todo lo explica por la diferencia cultural y que todo lo basa en intentar actuar sobre ella, dificulta paradigmáticamente la apuesta por una cultura pública compartida en la que el catalán pueda ser el símbolo de la *res publica* y pueda actuar con eficacia como *lingua franca*, como lengua compartida. Para una vida cultural fluida y orientada hacia el futuro, no osificada por lo que uno y los suyos fueron antaño, hay que tener libertad para amalgamar nuevas pautas y viejos posos, lenguas adquiridas en la más tierna infancia con lenguas aprendidas en la juventud o la madurez, costumbres propias y gastronomías ajenas.

El buenismo multiculturalista, el de la valoración entusiasta de las diferencias en cuanto tales, como si fueran un bien en sí mismas, dificulta el *melting pot* sin beneficiar necesariamente por ello a las comunidades de origen ni a su reconocimiento. Puede incluso favorecer aquello contra lo que lucha: la xenofobia. Recuer-

do que para la exposición *Barcelona conectada* pedimos a una televisión una serie de clips breves para mostrar el dinamismo de los nuevos barceloneses. Pues bien, el primer resultado no incluía en absoluto ni la actividad económica, ni la vida asociativa, ni las dinámicas publicaciones creadas por distintos colectivos (publicaciones que en numerosos casos se rigen más por objetivos pragmáticos que por su carácter aparentemente étnico), ni casi nada de todo aquello que caracteriza la vida práctica diaria de los barceloneses más recientes, que al fin y al cabo intentan salir adelante, como todo el mundo.

Con un bienintencionado ánimo de reconocimiento «del otro» –no de su consideración como «uno que, a su modo, es también de los nuestros»– las primeras filmaciones apuntaban todas ellas hacia el más agudo culturalismo, como si todo fuese la fiesta del cordero musulmana, las barbacoas nacionales de los sudamericanos, las fiestas del año chino, etcétera. Estas primeras filmaciones estaban muy bien, desde luego, pero ¿realmente era eso lo único que había que mirar, era eso lo único decisivo? Imaginemos que en los años setenta en vez de hablar de asociaciones de vecinos, de reivindicaciones de escuelas, ambulatorios y zonas verdes, del deseo de ser considerados como catalanes o de las fiestas populares que todo lo amalgamaban, se hubiese retratado a los nuevos barceloneses de entonces tan solo a partir del folclore expresado a través de las casas regionales. Del mismo modo, otro estudio encargado para dicha exposición mostraba cómo la posesión de una antena parabólica no significaba, necesariamente, la desconexión de los medios de comunicación más próximos, catalanes o españoles: buena parte de los nuevos barceloneses usaba el mando a distancia para buscar lo que más le interesaba en cada momento, tendía a la mezcla.

La base histórica de la incorporación a la ciudadanía en Barcelona y en Cataluña ha sido la negociación de un espacio cultural catalán común a partir de una vida práctica compartida. Los tiempos cambian, desde luego, pero ¿seguro que esto no sigue siendo válido? La ciudad es ante todo vida práctica, por ello es un espacio de negociación flexible. ¿No deberíamos fijarnos más en esta interacción que en la mera diferencia? Desde esta óptica entenderíamos mejor cómo los empresarios chinos, más prácticos, van y entran 500 de golpe en la Cámara de Comercio (PIMEC)... un hecho que ha causado sorpresa, cuando no debería extrañar.

Hay que decir que este recluirse de unos y otros en el paradigma culturalista no es un fenómeno exclusivamente barcelonés, ni catalán. Es aún mucho más acusado en el norte de Europa, en la tradición anglosajona y germánica. En muchos

museos de ciudad noreuropeos se ve de qué manera el enfoque antropológico, culturalista, impide incluso situar el presente en una trayectoria dilatada, histórica, que permitiría ver mejor algunos aspectos esenciales: ni la inmigración es algo nuevo, ni tampoco lo es la distancia cultural y lo fundamental ha sido cómo, en qué grado y en cuánto tiempo se accede a unas bases para la vida práctica compartidas y a una situación jurídica aceptable. Muchos museos, y otras instituciones culturales, se han entregado a la etnografía antropológica y van por los barrios mostrando las especificidades culturales y esperando que de esa actividad salga dignidad y diálogo, en vez de mostrar cómo se consiguió en el pasado construir un proyecto común... o cómo y por qué dicho proyecto común no consiguió cuajar.

No parece recomendable considerar que todo debe remitirse a la cultura para apelar a renglón seguido al diálogo cultural. La cultura sin la base de una vida práctica compartida es poco dialogante. El «*tu menges pa amb tomàquet i jo menjo cus-cus i així fem diàleg cultural*» tiene sus límites si no cuenta con este reconocimiento de la importancia de la vida práctica urbana. Puede resultar una base muy débil para contener tensiones sociales –en el fondo económicas– si la situación se enrarece. Debe haber algo más que diálogo entre costumbres y creencias, debe haber un reconocimiento de lo que se comparte y se quiere compartir, de las bases de la *polis*, de la *res publica*, tan importante como el reconocimiento de la diferencia. Para ello, es especialmente relevante la historia urbana, el enfoque histórico.

Barcelona ha tenido una larga trayectoria en la que el pacto urbano ha precedido al pacto cultural: los debates por mejorar la ciudad cuando se elaboró el nuevo Plan General Metropolitano de 1976 (PGM), junto con los combates sindicales y políticos, sin olvidar el papel jugado por un sector de la Iglesia, fueron previos a la confluencia masiva en la manifestación del 11 de septiembre de 1977, a favor del reconocimiento nacional de Cataluña como base del autogobierno. El implícito contrato cultural se basaba en un no menos implícito contrato social, por imperfecto que este fuese, expresado en buena medida en forma de contrato urbano. El debate del PGM no se dirimió barrio a barrio, sino que obligó a las élites de los movimientos sociales urbanos tanto como a los diseñadores del plan a pensar en una doble escala, en pequeño y en grande, a pensar, en suma, en la escala de los barrios y en la del conjunto de la ciudad metropolitana. Si el urbanismo barcelonés posterior tuvo carácter integrador, fue precisamente por esto, porque rehuía los enfoques comunitaristas, porque pensaba en los vínculos entre los ba-

rrios y el conjunto de la ciudad: en este sentido la vía Julia fue un temprano y gran ejemplo.

Fueron los años en que los padres no solo aceptaban sino que combatían activamente por la escolarización de sus hijos en catalán, un idioma que empezaban a entender pero que no dominaban en absoluto. El combate por la vida práctica común, por el derecho a la ciudad y a la plena ciudadanía fue el que propició la permeabilidad cultural y se encuentra en el origen del amplísimo consenso ciudadano que obtuvo la inmersión lingüística en catalán en la escuela, incluso en vecindarios donde oír una sola palabra en este idioma era entonces una rareza. Se debía empezar por la escuela: quedaba claro que un proceso como este requería tiempo, y darse tiempo solo es posible si existe la imagen de un futuro compatible.

Un cuarto riesgo se encuentra, precisamente, en el microcosmos escolar. La idea aparentemente igualitaria de que dentro de la clase todos los alumnos irían encontrando su ritmo ha propiciado una mayor dualización escolar, al no tener en cuenta que existía una doble red educativa, pública y privada concertada, con mecanismos diferenciados de reclutamiento del alumnado. Hay centros públicos con mucha participación de las familias y con mucha capacidad de incorporación de alumnos diversos que están saliendo muy airoso del trance, y hay que subrayar que se ha reconocido poco, en este sentido, la tarea de los maestros. Pero en no pocos barrios la escasez de medios otorgados por la Administración a los centros educativos de su titularidad (este es un tema crucial que supera el espacio de que dispongo) y la insuficiencia de mecanismos para fomentar en ellos la excelencia, sin por ello dejar atrás a los demás alumnos, ha conducido a una cierta dualización entre las dos redes escolares.

Poner en riesgo el ascensor social desde la escolarización es peligroso, no tan solo para la cohesión social, sino también para la prosperidad económica general de la ciudad y del país. En los últimos tiempos el ritmo de ascenso a las élites –en el más noble sentido de «vanguardia» colectiva– se ha hecho más lento. ¿Se podría volver por este camino a la situación del primer tercio del siglo xx? Habría que estudiarlo con detalle. No debe olvidarse hasta qué punto el ascensor social escolar contribuyó, junto con los combates por los equipamientos y la urbanización, a suavizar los dualismos sociales y culturales tras la gran inmigración de mediados de los cincuenta a principios de los setenta. Se dice a veces que tal ascensor escolar ya no existe en nuestros días. Sin embargo, la escuela sigue siendo una

premisa necesaria para la promoción personal, aunque no suficiente, pues más adelante en la vida uno puede encontrarse con otro tipo de filtros no explicitados: es la queja generalizada entre los jóvenes de las periferias francesas, aunque tampoco es nada nuevo.

También en la escuela se ha dado el tópico culturalista, aunque afortunadamente la práctica docente ya lo tiene un poco superado. Por experiencia directa puedo contar hasta qué punto el éxito o el fracaso no dependen tanto de la distancia cultural como del capital cultural poseído por los padres. Chicos y chicas de Uzbekistán, Kazajistán, Turkmenistán o China suelen ser mejores escolares que alumnos y alumnas procedentes de ciertas zonas del Magreb o de ciertas áreas de Latinoamérica. ¿La causa? Tan simple como el bagaje escolar y la tradición urbana previa de sus padres: la etiqueta de inmigrante es muy poco definitoria de las personas, pues encubre realidades personales y familiares muy distintas. Si los padres pudieron estudiar o bien tuvieron una vida urbana más o menos satisfactoria que les permitiera apreciar la importancia de la escuela para prosperar, los hijos tenderán a aprovechar mejor el tiempo escolar que en el caso de familias que parten de muy abajo, con padres escasamente escolarizados. Ni los magrebíes son peores alumnos por ser magrebíes ni los chinos son buenos en matemáticas por ser chinos (cuando, además, ser «chino» es algo muy abstracto, como si se pudiera resumir en una sola palabra a la quinta parte de la humanidad). No es cuestión de genética ni de distancia cultural o de identidad. Es cuestión del capital cultural familiar de partida, donde cada caso es un caso personal con raíces socioculturales precisas. Las generalizaciones étnicas, tan frecuentes en muchos análisis elaborados con la mejor intención, resultan de muy poca ayuda.

De cara al futuro, quizás este último sea el riesgo más fuerte: el del atasco estructural del ascensor social desde la más temprana edad. La escolarización de proximidad –un principio discutible, sobre todo para la enseñanza secundaria, pues lo bueno de la escuela es la comparación, el encuentro entre distintos y distantes– junto con la existencia del sistema dual –con un grado variable de selección del alumnado por parte de los centros privados concertados, que pese a algunos intentos hasta ahora no se ha conseguido evitar–, puede conllevar que en algunas escuelas e institutos se pueda hablar realmente de aulas con características de gueto. Mal asunto si desde la escuela cunde la desesperanza, porque entonces se crea un buen caldo de cultivo para que algunos jóvenes, en vez de mirar hacia adelante, acaben por simpatizar, incluso contra el parecer de sus propios padres, con los planteamientos culturales reactivos, que tienden a encerrar al individuo

dentro de los límites del pequeño grupo. La escuela obligatoria, desde párvulos a secundaria, no es solo un espacio de aprendizaje, es un espacio privilegiado en la negociación de identidades, en la construcción de pautas para articular vida práctica y vida simbólica o cultural. Especialmente en tiempos de crisis, es importante no olvidarlo.

Los riesgos anteriores no les habrán sonado a novedad, estoy seguro de que en las intervenciones que me han precedido, que siento mucho no haber podido escuchar, ya habrán aparecido. Tampoco resulta novedoso decir que un quinto riesgo es actuar solo desde los síntomas y no desde las causas. O sea, el riesgo de confiar todas las mejoras a las denominadas políticas específicas, que suelen generar el resentimiento, desde luego injustificado, de aquellos que, precisamente por encontrarse en una mejor situación, no pueden acogerse a las ayudas. Lo comentábamos antes. Dichas políticas son necesarias, pero deben explicarse y aplicarse muy bien. Sobre todo si no se ha resuelto el espinoso tema de la desigualdad jurídica de la población que comparte un territorio común, de la desigualdad en la condición de ciudadano. La cuestión sobre qué condiciones y en qué plazos se consiguen los derechos cívicos resulta fundamental: sin igualdad jurídica «*els altres catalans*» de hace unas décadas serían hoy mucho más «*altres*» y mucho menos «*catalans*». Esta es una diferencia fundamental entre la nueva dimensión urbana forjada a mediados del siglo xx y la actual. Los estudios históricos ayudan a situar el tema. Las redes urbanas se nutren de la circulación de personas, y no ha habido históricamente ciudad sin inmigración. La máxima germánica medieval de la huida de la condición feudal hacia la ciudad, «*Die Stadtluft macht frei*» –el aire de la ciudad hace libres–, contenía en su núcleo, precisamente, la condición jurídica del ciudadano.

Me gustaría dedicar la segunda parte de este pequeño fresco impresionista a hablar de la posibilidad de transformar algunos riesgos en oportunidades, a modo de meros ejemplos y sin jerarquizar su relevancia. Oportunidades puede haber muchas, tantas como riesgos, y en muchos casos no son distintivas de una u otra metrópoli. Otras, en cambio, se encuentran enraizadas en la trayectoria histórica de una gran urbe en concreto. Las cinco que intentaré comentar son muy barcelonesas.

La ciudad no es una suma de barrios, es la interacción cotidiana entre personas que pertenecen a distintos colectivos. Y la comunidad no lo es todo, es solo un concepto tan ideal como irreal. El lugar de origen y las costumbres heredadas son

un ingrediente, pero luego vienen el trabajo, los afectos, los amigos, el Barça (o el Espanyol), las entidades reivindicativas, las organizaciones de mujeres o de ayuda mutua, etc. En definitiva, el ámbito entero de la esfera pública. Cuanta más variedad de vínculos personales y de espacios transitados, más ciudad. Y más base para la cohesión de todo el país. La perspectiva aquí adoptada es la de la importancia del espacio público –en el sentido más amplio del término «espacio»– y de su apropiación colectiva, sin la cual la esfera de lo cívico decae. Hace poco intenté desarrollar desde una perspectiva histórica dicha reflexión en la serie de debates que empezaron en Washington y luego siguieron en Barcelona y en Johannesburgo, en un texto titulado *Urban Inclusion and Public Space: Challenges in Transforming Barcelona*.<sup>2</sup>

Primera oportunidad, la de valorizar el capital asociativo de base nítidamente urbana, en vez de limitarse a pensar de modo diferencial en los recién llegados y de remitirlo todo a las comunidades de origen, más o menos territorializadas, y sus entidades. Un capital social como el de las asociaciones de vecinos, hoy en indudable declive, no debería despreciarse. La base de su arraigo está cada vez más estudiada, pero aún hay aspectos poco conocidos. El esfuerzo por adquirir un piso en propiedad, a falta de vivienda de alquiler y de políticas de vivienda como las de la Europa de postguerra, marcó la vida de la mayoría de familias inmigrantes barcelonesas en los años sesenta y setenta. Dicho esfuerzo propició la incorporación de hombres, mujeres y jóvenes a los movimientos urbanos en el combate por la ciudad, que era un combate por el espacio público y su equipamiento educativo, sanitario y urbanístico, sin olvidar el transporte y la lucha por conseguir semáforos. Algo muy específico de las ciudades españolas en los años del «desarrollo», que acabó por tener en Barcelona su expresión más compleja, por el papel de puente que ejercieron las asociaciones de vecinos, vinculadas también a la Assemblea de Catalunya, entre barrio, ciudad y nación. El movimiento vecinal era el único tolerado por la dictadura de Franco, que se mostraba mucho más represiva con los movimientos políticos y sindicales, por lo que pudo crecer rápidamente hasta convertirse en el punto de confluencia entre las élites culturales (a través de los colegios profesionales, como los arquitectos o los abogados) y las mayorías sociales, con un papel destacado de las mujeres, con un papel activo

---

2. Roca i Albert, Joan, *Urban Inclusion and Public Space*, dentro de Diversos Autores, *Urban Diversity: Space, Culture, and Inclusive Pluralism in Cities Worldwide*, John Hopkins University Press & Woodrow Wilson Center Press, 2010.

de los sectores conciliares de la Iglesia católica y con los partidos políticos interesándose, desde la clandestinidad, por influir en las entidades. En este combate se forjó buena parte de la nueva clase política democrática de la transición. La creación de una esfera pública urbana muy dinámica fue el resultado del proceso.

El interés por mantener el valor económico, social y simbólico de lo conseguido, con el piso que tanto costó pagar más el equipamiento, la urbanización y la dignificación del barrio y su reconocimiento como parte de la ciudad, es todavía hoy un activo importante que propicia el pacto de los ya instalados con los recién inmigrados. Los viejos habitantes de dichos territorios pueden sentir más o menos simpatía o rechazo por los nuevos vecinos que ahora conviven con ellos, pero eludir el conflicto en las escaleras y en el espacio público resulta decisivo para evitar la devaluación de lo más preciado que se consiguió hace solo unas décadas. Este pacto territorial implícito explica en parte por qué la rápida difusión de los recién llegados por las viejas periferias urbanas solo ha resultado conflictiva de verdad hasta el momento en territorios que en los años ochenta y noventa quedaron más al margen, aunque con la Llei de Barris muchos han mejorado. En términos generales, hasta la llegada de la crisis por lo menos, lo obtenido hace unas décadas ha actuado de cojín frente a una realidad humana nueva. Sin embargo, las entidades vecinales, expresión de dichos logros en el pasado, no han conseguido renovarse y probablemente por eso los nuevos ciudadanos casi no las frecuentan. He ahí un factor de cohesión que podría perderse. ¿Cómo se puede actualizar este capital social?

Segunda oportunidad, la apuesta por la cohesión de una esfera pública de matriz catalana con el fin de evitar la minorización cultural en un país sin Estado propio puede reforzar el interés por incorporar a la misma a los inmigrantes. Esta fue la opción teórica del amplio espectro político del catalanismo, a la izquierda como a la derecha, en los años sesenta y setenta: había que integrar a la inmigración en el proyecto de la nueva Cataluña que debía construirse cuando acabase la dictadura, con la lengua catalana como código común. Aunque aquel gran pacto tácito no haya quedado al margen de los avatares de las últimas décadas y aunque el proceso, con sus logros y con sus deficiencias, haya resultado mucho más complejo de lo entonces imaginado, el impulso a favor de que los nuevos barceloneses de hoy ensanchen la esfera pública catalana parte de la misma base.

Este factor integrador diferencial, que no se da en otras metrópolis del continente, puede propiciar puentes inesperados, sobre todo entre las clases medias barce-

ionesas y las élites –en sentido amplio– de la última migración. El recién llegado que se esfuerza por aprender y usar con normalidad el catalán sigue despertando interés y reconocimiento. De ahí el riesgo que existe cuando las relaciones entre autóctonos y alóctonos y entre Cataluña y España se plantean en sentido contrario, azuzando las tensiones a favor de la escisión del espacio cultural y lingüístico; y la cosa puede empeorar si cobran fuerza las posiciones políticas declaradamente xenófobas, por el momento más minoritarias que en el resto de Europa. Esto puede resultar muy peligroso. La historia nunca se repite de la misma forma y las cosas no son como hace tres décadas, con los equilibrios económicos, sociales y políticos mutando hoy con rapidez bajo la crisis. Pero está por demostrar que lo que entonces contribuyó a ampliar, aunque fuese en grado variable, las oportunidades para la incorporación social, cultural y política de los inmigrantes, no pueda actuar ahora en el mismo sentido.

Tercera oportunidad, el incremento de capital humano. La continuidad de Barcelona, incluso después del desastre de 1714, cuando fueron abolidas las instituciones catalanas y barcelonesas, su moderna vocación industrial, su capacidad de convertirse en metrópoli y postularse luego como capital europea de un espacio nacional modernizado se ha basado siempre, haciendo de la necesidad virtud, en el factor humano. Ni las riquezas naturales ni el control del poder político han tenido un papel tan decisivo como este. El factor humano fue el que permitió también la continuidad de la secular trayectoria industrial pese al franquismo en los años cincuenta, sin la que difícilmente habrían resurgido ni la ciudad ni la nación en los sesenta (así lo explica la exposición *Ja tenim 600* que acabamos de inaugurar en el Muhba). Entre los riesgos de la nueva dimensión urbana está el de no valorar suficientemente la tradición industrial metropolitana. En este sentido, la primera década de este siglo tal vez haya sido una década algo perdida. Fueron los años en que una parte importante de los analistas y de la clase política se apuntaron a considerar sumariamente la tradición industrial barcelonesa como obsoleta, salvo algunas excepciones.

Había que mirar hacia los sectores terciarios y cuaternarios. La industria, ciertamente en crisis, no estaba de moda. Parecía que solo los nuevos sectores tenían futuro, como si aquí pudiera improvisarse un Silicon Valley, dejando de lado las tradiciones industriales propias, que en determinados casos tenían más potencial para la innovación de lo que entonces parecía. Establecer más puentes entre viejas tradiciones industriales y nuevos sectores, entre viejas y nuevas redes, puede resultar más eficaz que el espejismo de los modelos de innovación importados,

como pasó con las teorías iniciales de lo que debía ser el 22@. No se prestó una atención suficiente a cómo dar nuevo impulso al tejido productivo ya existente en la metrópoli, y ello facilitó que, al menos en el corto plazo, dicho plan fuese más un instrumento de intervención urbanística que de recualificación productiva.

Lo mismo sucedió con la actividad mercantil y con los sectores de manufacturas de consumo más vinculados con ella, y aquí encontramos otra vez a los nuevos barceloneses. Hay aún muy pocos estudios sobre todo ello. Las nuevas redes mercantiles de pequeños comercios que parecía que iban a desaparecer, la continuidad en la actividad de espacios mayoristas del textil, como la zona de la calle Trafalgar cuando su defunción parecía cantada, los complejos flujos comerciales articulados por los barceloneses de origen asiático, con vínculos importantes con otras ciudades de Europa y no solo con las de Oriente y otros continentes, muestran un tejido productivo con nuevos agentes que han innovado a base de reinterpretar los viejos mecanismos urbanos. Estos pequeños emprendedores, estos «entrepreneurs» alóctonos o autóctonos, constituyen un potencial que puede revelarse más resistente a la crisis de lo que parece y que hay que tener en cuenta dentro de la economía urbana.

Cuarta oportunidad, rearticular el mapa de los activos culturales. En la transición hubo que impulsar las redes básicas y las redes de excelencia, es decir, grandes equipamientos culturales por un lado y centros cívicos por el otro, por describirlo de un modo simple. Había que atender a la Barcelona capital y a la Barcelona metrópoli al mismo tiempo. Pero entre ambas redes, la de excelencia y la de cultura de base o social, ha existido poca conexión, y ello ha repercutido en una menor productividad del conjunto del sistema. Lo mismo le ha ocurrido al sistema educativo, que en las últimas décadas ha impulsado por separado la educación universitaria y la «no universitaria». Sin olvidar que la división misma entre «sistema educativo» y «sistema cultural» ha dejado de ser eficaz.

Vertebrar las sinergias culturales implica, como en otros campos, establecer puentes, «dislocar de escala» las infraestructuras y los equipamientos, superar la noción de «gestión cultural» en favor de la «ideación cultural». Un centro cívico con una buena escuela de música –en vez de boxes para ensayar– y conectado con el Auditori puede ser la cantera de nuevos talentos musicales, al igual que museos y equipamientos de excelencia pueden ampliar sus vínculos con las redes culturales y educativas de base. Vuelvo a un tema del que hablé antes: insistimos mucho en la diversidad cultural y muy poco en el capital cultural, que permite actuar por ele-

vación hacia nuevas síntesis culturales con los elementos en presencia. Hacen falta muchas más *joint ventures* entre entidades culturales –y educativas– de distinto rango y perfil para que la innovación cultural se infiltre en la esfera pública, para que se pueda relativizar también la frontera entre «innovación» y «difusión».

De ahí el interés del Museo de Historia de Barcelona por construir un espejo de la ciudad que permita situar, con perspectiva y distancia, los procesos del presente en un marco de tiempos y espacios mucho más amplio, sobre un trasfondo de 2.000 años. Por impulsar la investigación en historia y patrimonio y por trabajar nuevos formatos para mostrar la ciudad. Explicar la ciudad contemporánea, la complejidad en las opciones y trayectorias de la metrópoli formada a lo largo de siglo y medio, los vínculos entre ciudad y nación y entre Barcelona y el mundo, a partir de un planteamiento intelectual riguroso, que lleve más a formularse preguntas que a obtener respuestas cerradas, y en diálogo con la ciudad y con la ciudadanía. En tiempos complejos y de cambios rápidos, la reflexión histórica puede contribuir a aportar perspectiva y orientación. Si el tiempo actual puede situarse en el largo plazo, no solo barceloneses y turistas pueden hacer suya la ciudad, también los recién llegados pueden apropiarse de la trayectoria de la metrópoli en la que tejen sus vidas, sin lo que difícilmente se pueden construir formas de identidad más amplias, de Cataluña al mundo entero. La apertura del pasado amplía la reflexividad y abre también el campo del futuro. Quizás por ello nuestro proyecto ha despertado el interés de otras metrópolis europeas cuando, como decía al principio, se considera que los museos de ciudad pueden contribuir a la cohesión urbana.

Quinta oportunidad, dar más densidad al uso cotidiano del espacio público. Barcelona ha sido campeona mundial en el combate por construir espacio público, en el centro urbano y de un modo muy destacado en sus periferias. Ya lo hemos comentado. Esta fue la gran metamorfosis urbana con que la ciudad saludó la nueva democracia y por la que consiguió un merecido reconocimiento internacional que aún perdura. Pero la vivencia cotidiana de este espacio público, que muestra un número creciente de plantas bajas sin interacción con la calle, ya no resulta tan satisfactoria. En muchas zonas de la ciudad la calle es apetecible, agradable, pero está algo triste. En esto tiene mucho que ver el mercado inmobiliario, es cierto, pero también las normativas e incluso una cierta voluntad de autorrepresentación colectiva tras la vergüenza del franquismo: como si la normalización europea tuviera su mejor reflejo en el tópico de las impolutas calles nórdicas.

Barcelona es hoy una ciudad algo retraída, con un gran respeto hacia el otro, tanto es así que cuesta mucho que a uno le inviten a cenar en casa, a no ser que se trate de una amistad de años. La distinción entre lo público y lo privado es desde luego una conquista en lo que se refiere a la discreción sobre la vida de los demás, pero resulta excesiva cuando también afecta a la vida en la calle. Apropiarse de la ciudad es una condición necesaria para multiplicar las miradas. Me comentaba hace poco un director de museo berlínés, con cierto orgullo, que esta ha sido la gran transformación de su ciudad en las últimas décadas: la conquista de la calle por los berlineses, y es verdad que allí la calle se usa actualmente de muchos modos, que en calles, plazas y jardines la vida urbana a menudo sorprende. Según mi interlocutor, hay que atribuirlo a la influencia de la inmigración mediterránea desde la postguerra. El norte miraba hacia el sur mientras desde el sur mirábamos hacia el norte...

Una mayor presencia de lo público y en lo público, una mayor mezcla entre gentes, ambientes y actividades no requiere tan solo que las áreas centrales de una metrópoli policéntrica sean frecuentadas por todos. Esto es primordial. Mal irá si crece el número de ciudadanos que no salen casi nunca de su entorno más próximo, pero no es suficiente, pues hay que avanzar más en la revitalización del espacio público a todos los niveles, desde las avenidas al corazón de los barrios. Para ser innovadora, la ciudad debe ser el espacio de la sorpresa, de los encuentros inesperados que dislocan preconceptos y que incrementan la creatividad urbana en su conjunto. Ahí están el *flâneur* de Baudelaire y el paseante por París de Walter Benjamin. Galerías, tiendas, fruterías exteriores, tenderetes, espacios informales de relación que en muchas ciudades tienen un papel relevante pueblan el umbral entre lo público y lo privado. Hace ya muchos años que Kevin Lynch estudió en Boston cómo la legibilidad del paisaje urbano, junto con una interacción humana densa, repercutían incluso en la salud mental de los habitantes.

Barcelona no es tan solo Ciutat Vella, donde la inadecuación de algunos usos, la concentración de situaciones problemáticas y la banalización turística han conducido a la sobrecarga y al empobrecimiento; tampoco nos referimos a Gràcia, cuyo ajetreo nocturno agobia a los sufridos habitantes de sus plazas. La primera condición para que un espacio sea realmente público es que sea seguro y cómodo para todos. Pero esto no basta. Se debería conseguir que, previniendo los abusos, no se acabe al mismo tiempo por debilitar el relato y la densidad de lo cotidiano. Y para esto hay que pensar en la metrópoli en su conjunto. Cuando ya quedaron atrás los principios del urbanismo funcionalista, que renunciaba a la ca-

llo y separaba las distintas funciones urbanas, nos encontramos ahora con que aumentan los edificios con la planta baja sin locales abiertos para el comercio u otros quehaceres. Crece el número de calles semidesiertas, algo difícil de remediar sin una reflexión conjunta sobre los patrones urbanísticos, las tipologías arquitectónicas y los nuevos modelos de actividad. ¿Como dimensionar, multiplicar y redistribuir los microfocos de interacción urbana? De ello dependen, en parte, el paisaje y el tono vital de la ciudad.

Con esto acabo. Hay problemas generales, como los riesgos de fondo asociados a las desigualdades y al paro, que desbordan el planteamiento urbano aquí desarrollado, y solo de refilón me he referido al tema de cómo se construyen los miedos asociados a los riesgos; es una cuestión muy importante que ya se ha tratado en intervenciones anteriores a la mía. Quisiera decir tan solo que el miedo lleva a construir límites, a crear entornos sociales y culturales más cerrados y pequeños. El antídoto, me parece, es pensar en forma de polaridades, de irradiación. Incluso cuando todo puede alterarse en tiempos de crisis, porque si la subsistencia está en juego los problemas y las reacciones ya son de otro rango, el antídoto es pensar en las potencialidades y a partir de aquí poder, al menos, negociar los temores.

# Orientaciones para el futuro de las ciudades: estudios recientes y nuevas perspectivas para las ciudades europeas<sup>1</sup>

**Moritz Lennert, Céline Rozenblat, Gilles Van Hamme y Maciej Smetkowski**

Universidad de Lausanne, Instituto de Geografía – Facultad de las Geociencias, Instituto de Gestión del Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Universidad Libre de Bruselas

*Artículo elaborado por María Herrero, con el consentimiento de los autores, a partir de tres documentos: European Cities in Networks (2011, en prensa), Cities as Motor of Growth (2011, en prensa) y Future Orientations for Cities. Executive summary. ESPON (2011).<sup>2</sup>*

## Introducción

En Europa crece de nuevo el interés por las ciudades. Resurgen las teorías de «polos de crecimiento» olvidadas desde la década de 1960, aunque de forma distinta, sin la idea de construir nuevas ciudades en el desierto. Se reconoce la metropolitanización –a veces difícil de captar empíricamente– como un fenómeno posfordista, con una mayor importancia de las grandes ciudades, en relación con la creciente necesidad de un efecto de aglomeración basado en el tamaño sobre la economía del conocimiento en red y global. Los responsables políticos europeos discuten de nuevo sobre la necesidad y la forma de nuevas políticas urbanas a escala europea, pero también nacional.

Este artículo surge de un proyecto que ha tenido dos orientaciones complementarias, aunque no siempre fácilmente conciliables: ofrecer una visión general de los problemas relevantes –tanto actuales como futuros– para el desarrollo urbano

---

1. Estos estudios se realizaron en el marco del proyecto «Futuras orientaciones para las ciudades» del programa ESPON 2013 (Red Europea de Observatorios de Desarrollo Territorial), en parte financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el contexto del objetivo 3 de cooperación territorial europea.

2. [http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_AppliedResearch/foci.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/foci.html)

en Europa, y avanzar científicamente más allá de los datos y análisis establecidos y bien conocidos, con un estudio innovador. Dado que este artículo se elaboró en paralelo al Segundo informe sobre el estado de las ciudades europeas, publicado por la Dirección General de Política Regional, también buscábamos cierta complementariedad con dicho informe, evitando repetir los mismos análisis basados en los mismos datos.

En este artículo presentamos solo dos partes de la investigación, centradas en las redes de ciudades y las ciudades como motores de crecimiento. El texto concluye con un resumen que destaca una selección de mensajes políticos clave que han cristalizado a partir de nuestro trabajo empírico y del análisis de los estudios publicados. Estos mensajes clave surgen de distintos análisis de los diferentes retos identificados en el informe principal. Este resumen es una selección de lo que consideramos conclusiones relevantes para los debates políticos actuales. Siempre que ha sido posible, adjuntamos una tabla o un mapa que apoya cada una de estas afirmaciones, aunque también incluimos algunos resultados de un extenso análisis bibliográfico.

## **Las ciudades europeas y las redes**

Desde la hipótesis de las ciudades mundiales de John Friedman (1986) y la sociedad en red de Manuel Castells (1996), en vez de limitarse a analizar las reservas endógenas de recursos de las ciudades, el mundo académico se ha esforzado por entender la posición que estas ocupan en las relaciones en red. Otros autores han contribuido a esta línea de investigación y políticas de todo el mundo emplezan a integrar esta idea (para un análisis detallado de la bibliografía, véase Rozenblat, Pumain, 1992, 2006; Rozenblat, 2010). Las relaciones en red siempre han sido cruciales para las ciudades por diversas razones, como:

- Participación en comercio e intercambios internacionales.
- Participación en cadenas de producción transnacionales.
- Participación en transferencias de conocimiento, lo que permite la renovación de las actividades.
- Acceso a economías de acumulación creadas a través de grupos en red.
- Poder sobre territorios más extensos.

El auge de la interactividad global ha reforzado estas relaciones y ha transformado profundamente la naturaleza de las ciudades –estructura en la que el «espacio de flujos» adquiere preeminencia sobre el «espacio de lugares» (Castells, 1996). Esto nos lleva a pensar que el estudio de flujos «globales» se convertirá en un enfoque primordial para entender esta estructura urbana. Las ciudades y las aglomeraciones urbanas, todas ellas integradas en varias redes dentro de las estructuras de la globalización, se desarrollan actualmente según diversos sistemas de interacción que las sitúan en competencia directa entre sí en la pugna por atraer las actividades más productivas o prestigiosas (Begg, 1999). Cabe subrayar que los actores de este proceso no son las propias ciudades; más bien son las empresas las que despliegan las interacciones en las redes relevantes. No obstante, las ciudades constituyen el entorno social, económico y político que alimenta las redes. Al mismo tiempo, las ciudades se nutren de esas mismas redes para la construcción del tejido social, económico y político. Así, las ciudades y las redes empresariales forman una «dualidad», en la que, en buena medida, las segundas han llegado a estructurar las primeras (Neal, 2008). A cambio, las empresas se han desarrollado en torno a las disponibilidades de mercados y de recursos altamente diferenciados que obtienen de los territorios urbanos.

### **ORBIS y el tratamiento de los datos**

Bureau Van Dijk (BvD) publica la base de datos ORBIS, que contiene datos sobre 75 millones de empresas de todo el mundo. Los datos incluyen básicamente información financiera sobre las empresas, pero también relaciones de propiedad. Estos últimos datos son los que utilizamos para nuestro análisis.

Tuvimos en cuenta todas las filiales directas e indirectas de las 3.000 empresas más importantes del mundo, por volumen de negocio (de hecho, unos 1.200 grupos si se tienen en cuenta las afiliaciones recíprocas), cuya información se extrajo de la base de datos ORBIS y luego se georeferenció en relación con las áreas urbanas funcionales para Europa y lo equivalente para otras partes del mundo (ORBIS, BvD, 2007, 2010). Este conjunto de datos incluye aproximadamente un millón de empresas que constituyen las redes de estas multinacionales. Posteriormente, las relaciones de propiedad entre estas empresas se usaron para construir redes de propiedad,<sup>3</sup> que después pueden analizarse mediante indicadores de centralidad en redes.

---

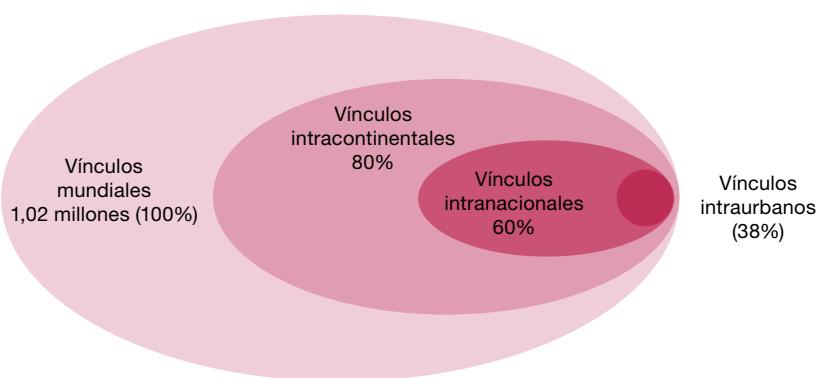
3. La propiedad se consideró como tal, independientemente de su importancia, es decir, una propiedad del 1% se consideró igual que una propiedad del 100%. Esto era necesario para obtener una red topológicamente completa, pero también porque no siempre se disponía de información sobre el porcentaje de propiedad.

La información sobre estas redes empresariales es escasa y existen pocos conocimientos empíricos sobre su forma y evolución. Por lo tanto, trabajamos con una base de datos empresariales llamada ORBIS.

A partir de estos datos analizamos la posición en redes empresariales globales de ciudades de Europa y del resto del mundo, así como la topología de las secciones intraeuropeas de dichas redes, prestando especial atención tanto a las centralidades de las ciudades como al saldo entre control y dependencia. En la última parte analizamos la relación de las posiciones respectivas en la red con una serie de indicadores territorializados vinculados a la producción económica.

No obstante, antes de analizar la situación específica de las ciudades en redes, resulta interesante observar la lógica general de estas redes en términos de escala. Como muestra la figura 1, la mayoría de las relaciones de propiedad son intranacionales, y un sorprendente 38% de las relaciones de propiedad dentro de las redes de filiales de las empresas mundiales más grandes son intraurbanas, lo que significa que las empresas de una ciudad son propiedad de otras empresas de esa misma ciudad. Sin restar importancia a las relaciones globales, esto relativiza el discurso de la globalización y recuerda la importancia del desarrollo económico basado en servicios locales y no exportables, como ya subrayó Paul Krugman en el caso de Los Ángeles (1997). Sin embargo, en nuestro caso los datos no tratan del empleo sino de la propiedad de las empresas en las redes de multinacionales.

**Figura 1: Localización de las conexiones de un millón de compañías subsidiarias de las 3.000 multinacionales más importantes. Acumulación proporcional a escala**



Fuente: © C. Rozenblat, 2011. BVD, ORBIS, 2010.

## Las ciudades de Europa en las redes empresariales

### Europa en el mundo

La principal información que dan estas redes es que la posición de Europa en el mundo es muy fuerte: más de la mitad del total de vínculos de filiales del mundo tienen lugar en Europa, ya sea dentro de un mismo país o entre dos países europeos. Además, las tres cuartas partes de la propiedad total corresponden a Europa o Europa y el resto del mundo. Estas enormes proporciones se explican fácilmente por el elevado grado de fragmentación de Europa en la historia, que, sin embargo, ha impulsado la revolución industrial, dando lugar a un gran número de empresas independientes que han tenido que llegar a acuerdos o fusionarse, en especial a finales del siglo xx, para hacer frente a la globalización. Por otro lado, dada su historia industrial y nacional, el sistema industrial europeo es mucho más complejo que el asiático o el norteamericano. El sistema urbano sostiene esta complejidad y también está muy influido por los avances en la complejidad de las redes económicas. De este modo, forja un núcleo sólido y muy variado para crear y reforzar redes entre las numerosas ciudades europeas, desde las más pequeñas hasta las metrópolis más grandes.

Los principales vínculos de ciudades a través del sistema de empresas multinacionales pueden representarse mediante un gráfico que muestra la intensidad entre cada par de ciudades –por el número de filiales ubicadas en una ciudad controladas por una sede central en la otra ciudad ([fig. 2](#)). La posición de cada nodo en la visualización se calcula según la intensidad de las relaciones entre los otros nodos: las ciudades que intercambian más filiales están más cerca que las ciudades con menos vínculos. No obstante, dos ciudades pueden estar muy cerca sin ningún intercambio si ambas intercambian mucho con las mismas tercera ciudades.

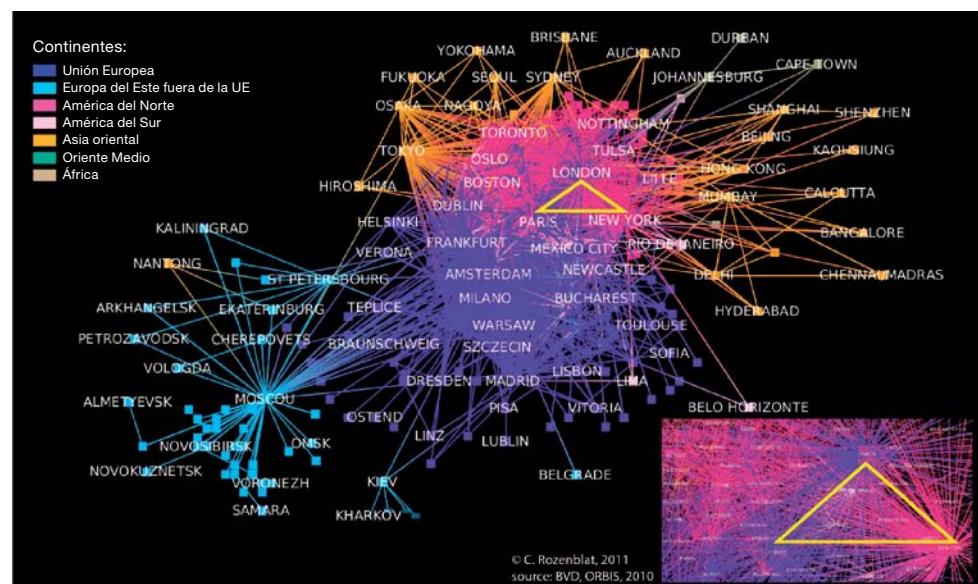
Como ya se ha mencionado anteriormente ([fig. 1](#)), el 80% de los vínculos globales tienen lugar dentro de un mismo continente, lo que indica que, hasta ahora, la globalización tiene lugar a escala continental (o a escala de zonas de libre comercio) más que a escala mundial. Esto da lugar a un gráfico donde los continentes aparecen muy cohesionados ([fig. 2](#)).

El principal grupo lo forma la compleja red de ciudades europeas, conectadas con las norteamericanas, sudamericanas y asiáticas. Asia se divide en dos partes: las ciudades japonesas, australianas y coreanas están desconectadas de las chinas

y las indias. No siguen la misma trayectoria en la globalización: a causa de los diferentes ritmos del sistema, no están conectadas a tantas ciudades. En el centro del sistema principal, las ciudades que conforman el núcleo de las ubicaciones globales de empresas multinacionales son cruciales para conectar todas las ciudades de sus respectivos continentes. Predominan París, Londres y Nueva York, integradas en una densa red de ciudades formada básicamente por sus ciudades continentales, como Washington, Liverpool, Edimburgo o San Francisco, pero también por otros polos continentales, como Singapur y las Bermudas, un nodo financiero fundamental. La posición de estas grandes ciudades globales permite a las ciudades continentales secundarias acceder a todo el mundo. En torno a Moscú y San Petersburgo se forma un grupo marcadamente aislado, que hace de puente entre las ciudades rusas y el resto del mundo, mientras que las ciudades ucranianas forman un segundo subgrupo similar.

Las redes de empresas multinacionales utilizan estrategias que constan de diferentes pasos en el proceso de internacionalización. En concreto, en el caso de inversiones extranjeras que llegan a un continente, algunos lugares tienen el pri-

## **Figura 2. Gráfico del sistema mundial de filiales**



Fuente: © C. Rozenblat, 2011. BVD, ORBIS, 2010.

vilegio de recibir la inversión y, en un segundo paso, la distribuyen al continente: son las ciudades «guardián continental» (**tabla 1**). Las ciudades «representante continental» ofrecen a las empresas multinacionales los medios para llegar a lugares fuera de su propio continente. Por último, algunos lugares actúan como intermediarios entre otros continentes, en general con una función financiera u organizativa: se trata de las ciudades «plataforma intercontinental».

### **1. Ciudades guardián continental**

Las ciudades europeas dominan en el papel de guardianes continentales en el mundo. La organización multinivel de la Unión Europea, anterior a la explosión de la internacionalización de las empresas de las décadas de 1970-1990, explica el especial desarrollo de este patrón en Europa, que se refleja en la implantación de sedes europeas que controlan la organización continental de las empresas.

Londres destaca de manera especial con numerosas sedes norteamericanas y asiáticas para Europa, sobre todo de Nueva York (Merrill Lynch, Pepsico, Citygroup y Colgate Palmolive, entre las más famosas), Tokio (Matsushita), Kioto (Toyota) y Bombay (Tata). El papel de Londres es bien conocido, pero es la primera vez que se demuestra a escala urbana y mundial. París representa dos tercios del peso de Londres en su función de guardián. Ambas ciudades desempeñan un papel mucho más destacado que Nueva York, a causa de la especificidad europea ya mencionada de este tipo de patrón. En comparación, el patrón estadounidense se organiza de forma más directa: las inversiones van directamente a donde se localiza la producción, sin pasar por ciudades guardián específicas. En el caso de América del Norte, solo Nueva York, Montreal y Toronto aparecen entre las treinta primeras. Ámsterdam, Zúrich y Múnich ocupan posiciones mucho más destacadas de lo que cabría esperar por su tamaño. De modo similar a Londres, Ámsterdam y Zúrich (pero también Luxemburgo) albergan numerosas sedes financieras, mientras que Múnich destaca en diferentes actividades, en especial científicas y técnicas, pero también manufactureras.

### **2. Ciudades representante continental**

En la función opuesta de «ciudad representante» sobre la propiedad de compañías de fuera del continente destaca Nueva York, pero también otras ciudades estadounidenses como Boston, Indianápolis, Charlotte, San Francisco y Los Ángeles, donde se concentran muchas compañías aseguradoras americanas. París y Londres están al mismo nivel, justo a continuación de Nueva York. Londres cons-

**Tabla 1. Ciudades guardián, representante y plataforma en relaciones empresariales intercontinentales**

The diagram shows three categories of international business relationships:

- 1. Guardián:** A single grey dot labeled "Continente" is connected by a double-headed arrow to another grey dot labeled "Otro continente".
- 2. Representante:** Two grey dots labeled "Continente" are connected by a double-headed arrow, with each also having a single-headed arrow pointing to a third grey dot labeled "Otro continente".
- 3. Plataforma:** Three grey dots labeled "Continente" are interconnected by double-headed arrows, with each also having a single-headed arrow pointing to a fourth grey dot labeled "Otros continentes".

Rango	Ciudad	Guardián continental	Ciudad	Representante continental	Ciudad	Plataforma intercontinental
1	Londres	25842	Nueva York	21136	Londres	15470
2	Tokio	17014	Londres	8425	París	10432
3	París	15568	París	7816	Zúrich	5946
4	Ámsterdam	5701	Boston	3609	Bermuda Kindley	5607
5	Sídney	4584	Indianápolis	3402	Ámsterdam	3776
6	Osaka	4404	Toronto	2375	Tokio	3680
7	Madrid	4251	Madrid	2241	Fráncfort	3437
8	Zúrich	3923	Ámsterdam	2148	Múnich	2361
9	Fráncfort	3416	Charlotte	1786	Gran Caimán	2285
10	Múnich	3199	Bermuda Kindley	1359	Aberdeen	1695
11	Nueva York	2723	Columbus. OH	1344	Sídney	1511
12	Estocolmo	2584	Mineápolis	1263	Nueva York	1404
13	Montreal	2461	Róterdam	1214	Madrid	1184
14	Moscú	2397	Tokio	1147	Montreal	951
15	Milán	2170	Copenhague	1134	Róterdam	932
16	Bruselas	2007	Maastricht	1103	Roma	863
17	Melbourne	1899	Sídney	1100	Osaka	800

(Continúa)

(Continuación)

Rango	Ciudad	Guardián continental	Ciudad	Representante continental	Ciudad	Plataforma intercontinental
18	Róterdam	1865	San Francisco	1098	Bombay	750
19	Singapur	1848	Los Ángeles	1051	Colonia-Bonn	701
20	Hong Kong	1842	Detroit	955	Estocolmo	695
21	Colonia-Bonn	1756	Fráncfort	924	Hong Kong	681
22	Barcelona	1753	Gran Caimán	913	Melbourne	610
23	Dusseldorf	1699	Filadelfia	848	Ginebra	540
24	Kuala Lumpur	1491	Bruselas	816	Milán	535
25	Birmingham GB	1436	Des Moines	759	Bruselas	511
26	Roma	1377	Zúrich	752	Luxemburgo	474
27	Dublín	1333	Washington	710	Dublín	437
28	Toronto	1314	San José US	687	Bale/Mulhouse	432
29	Luxemburgo	1187	Cincinnati	684	Bilbao	412
30	Nagoya	1139	Milwaukee	679	Indianápolis	402

Fuente: © C. Rozenblat, 2011. BVD, ORBIS, 2010.

tituye una pasadera ideal para los bancos europeos para invertir en el extranjero, con ejemplos como Deutsche Bank (Fráncfort), Crédit Suisse (Zúrich), Bayerische Hypo- und Vereinsbank (Múnich), BNP Paribas (París) y Standard Life Investments (Edimburgo). Gracias a Euronext, París también ofrece buenas condiciones a los bancos para invertir en el extranjero, si bien parece que se diversifica más (EADS y GUCCI Group, de Ámsterdam). Paraísos fiscales, como las Bermudas y las Islas Caimán, representan también un paso obligado para muchas inversiones intercontinentales.

### 3. Ciudades plataforma intercontinental

La función de intermediario entre otros continentes también sitúa a las ciudades en el mundo multipolar ([tabla 1, 3](#)). De nuevo, Londres y París destacan, por de-

lante de Zúrich y las Bermudas. Las dos ciudades sirven sobre todo a ciudades estadounidenses para expandirse hacia Oriente Medio, Asia o África. El mismo patrón se aplica en Ámsterdam, Fráncfort y Múnich, que ocupan posiciones inferiores en la jerarquía. En Asia, las ciudades japonesas sirven fundamentalmente para conectar otras ciudades japonesas, Hong Kong tradicionalmente conecta las ciudades chinas, y Bombay es la puerta de las ciudades indias y regionales. Las ciudades americanas no suelen desempeñar esta función de intermediarias entre continentes: las Bermudas son mucho más importantes que Nueva York en este sentido.

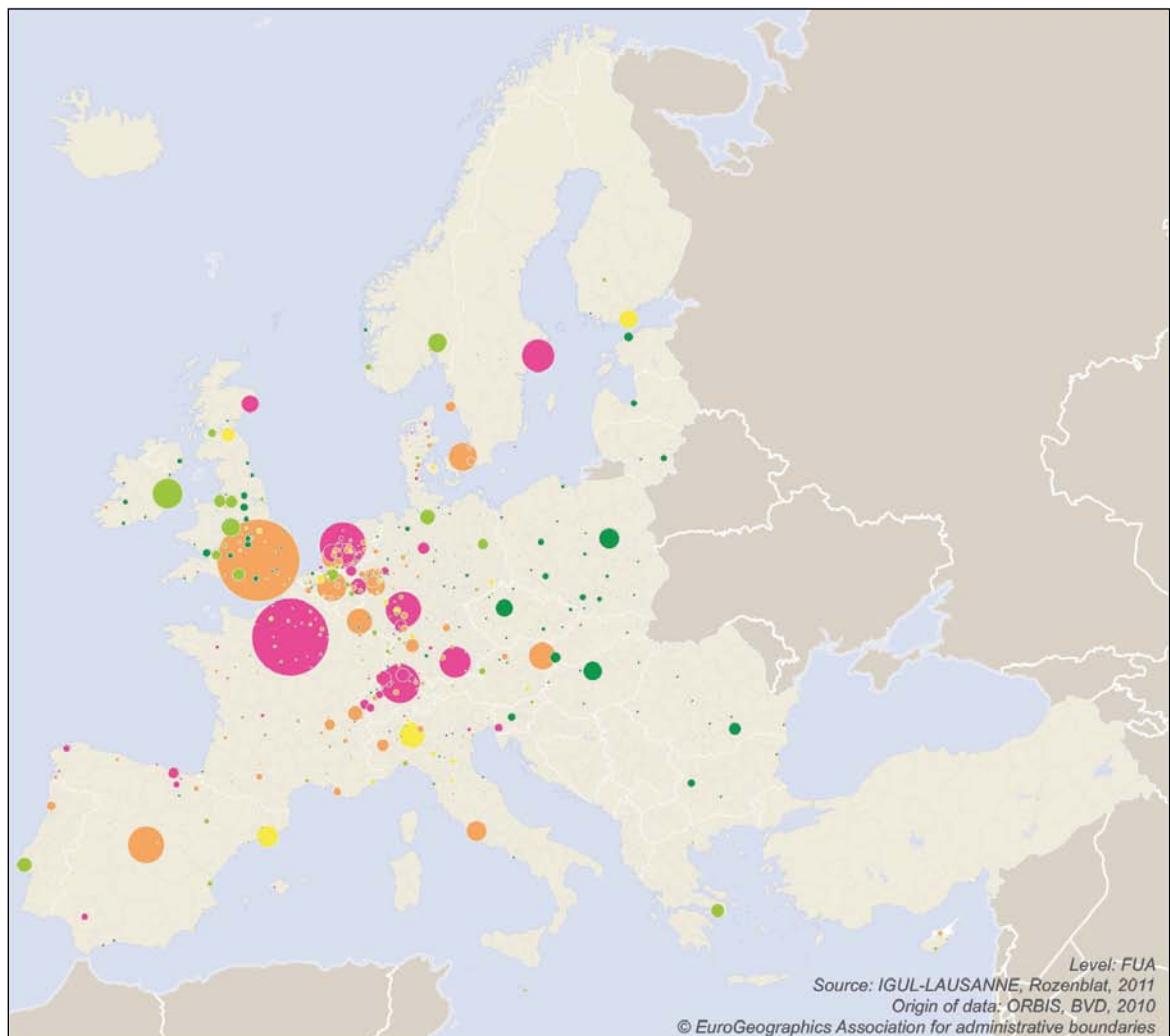
### Topologías europeas

Dentro de Europa puede observarse en más detalle la topología observada a escala global. La [figura 3](#) muestra el equilibrio entre control y dependencia internacional medido según la diferencia entre el número de empresas fuera del país que son propiedad de empresas de la ciudad y el número de empresas de la ciudad que son propiedad de empresas de fuera del país. Los valores positivos indican un predominio de las relaciones de control internacional, mientras que los valores negativos muestran un dominio de las relaciones de dependencia internacional.

Las ciudades europeas más destacadas siguen siendo París y Londres en el número de filiales controladas fuera de sus propias fronteras. En general, la posición dominante guarda relación con el tamaño de las ciudades. No obstante, esta relación no se da en Europa del Este, donde todas las capitales muestran niveles elevados de dependencia internacional. Lo mismo ocurre con otras capitales periféricas, como Dublín, Lisboa y Atenas.

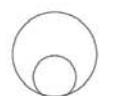
Asimismo, algunas ciudades pequeñas ocupan posiciones relativas muy destacadas. Por un lado, están las ciudades fronterizas como Ginebra y Basilea, pero también Trieste y Arnhem, que presentan balances muy positivos. Estas ciudades parecen desempeñar la función de puentes a través de un conocimiento local de ambas culturas, prácticas e instituciones. Por otro lado, están las ciudades pequeñas que tienen balances positivos porque albergan las sedes de empresas muy grandes (por ejemplo, Michelin en Clermont-Ferrand, Nestlé en Lausana, Devon Partnership NHS Trust en Exeter o la alianza del sector de la química y la biotecnología Pistoia Alliance en Pistoia). Sin embargo, en estos últimos casos, una especialización demasiado marcada en torno a una empresa podría resultar ne-

**Figura 3. Redes de empresas multinacionales. Balance de control y subsidiariedad internacional por áreas urbanas funcionales**



Filiales extranjeras controladas – filiales del extranjero  
Filiales extranjeras controladas + filiales del extranjero

Filiales extranjeras controladas + filiales del extranjero\* por áreas urbanas funcionales



52,000  
15,000  
1

\* En la muestra de 1 millón de filiales directas o indirectas del universo de las primeras 3.000 empresas multinacionales del mundo

gativa para el desarrollo y la renovación de las ciudades a medio y largo plazo. Albergar otras filiales podría aportar dinamismo al entorno local.

## Posición en la red y resultados económicos

La participación en redes está estrechamente relacionada con la masa y la estructura de las ciudades en Europa. No obstante, esta relación entre redes y recursos apenas se analiza por la falta de datos a escala de ciudad.

Calculamos la correlación entre el grado de centralidad internacional de las ciudades –es decir, la suma de todos los vínculos internacionales de cada ciudad– y varios indicadores de masa y estructura. Los indicadores para las ciudades europeas se han estimado para el área funcional de las ciudades comparándolas con áreas administrativas para las que el sistema estadístico europeo (Eurostat) produce datos.<sup>4</sup> Con este método hemos logrado obtener datos para 221 ciudades europeas importantes, lo cual constituye una muestra satisfactoria, aunque pueden faltar algunas ciudades medianas, sobre todo de España y Francia.

Como puede verse en la [tabla 2](#), la participación de las ciudades en redes está muy relacionada con el volumen de población y de producción: cuanto mayores son las ciudades, mayor es su participación en redes. También encontramos correlaciones significativas con el nivel de PIB per cápita, la accesibilidad (intraeuropea) y, más importante, el hecho de compartir servicios de alto nivel (financieros o empresariales). En cambio, un alto porcentaje de industria manufacturera se asocia con una escasa participación en redes internacionales. No obstante, ninguno de estos indicadores, con la excepción de la accesibilidad, se relaciona aún significativamente con la participación en redes de ciudades cuando los análisis se refieren al tamaño (volumen del PIB). Esto es importante porque significa que no se puede encontrar ninguna relación entre el grado de centralidad internacional y los indicadores estructurales, y que las correlaciones solo pueden deberse a efectos de masa. Pero el PIB per cápita o el porcentaje de servicios de alto nivel resultan de nuevo significativos cuando se excluyen Londres y París, lo que sugiere que ese efecto de masa se da por la situación particular de estas dos ciudades mundiales en el contexto europeo.

---

4. Las ciudades se compararon según sus respectivas regiones NUTS3, siempre que la población de la ciudad representase al menos el 70% de la población de la región NUTS3. En caso contrario, la ciudad quedaba excluida del análisis.

**Tabla 2. Correlación entre el grado internacional de centralidad total de las ciudades y varios indicadores de volumen y estructura**

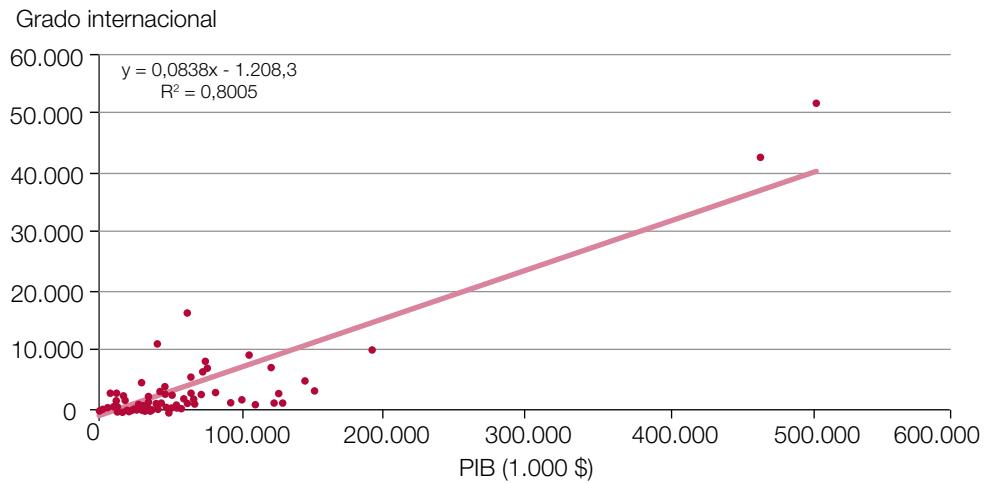
Población 2006	0,814**
PIB total 2006	0,895**
Porcentaje con educación superior 2006	0,091
PIB per cápita 2006	0,344**
Accesibilidad general	0,273**
Porcentaje de industria manufacturera, construcción y extracción 2006	-0,192**
Porcentaje de servicios mercantiles de alto nivel 2006	0,414**

N = 231. \*\* Significativo a 0,01. Fuente: elaboración propia.

Para entender mejor este efecto de masa en la participación de las ciudades en redes, simplemente comparamos el grado de centralidad internacional con el volumen del PIB ([fig. 4](#)). En este gráfico, primero observamos la particularidad ya mencionada de París y Londres, que influye claramente en la tendencia general. Si excluimos estas dos ciudades, las correlaciones son mucho más bajas ( $R^2 = 0,39$  en vez de 0,80), y también encontramos algunos indicadores de una relación exponencial más que lineal entre ambas variables.

Sin embargo, lo más interesante aquí es analizar la desviación de la tendencia general: algunas ciudades muestran más relaciones internacionales de lo esperado por su tamaño y otras, menos ([fig. 5](#)). En la primera categoría encontramos Londres, París, Ámsterdam y Zúrich, con los residuos positivos más altos. Estas ciudades parecen muy atractivas para los inversores, pero también como proveedoras de importantes funciones dominantes, lo que significa que invierten en otras ciudades. A un nivel inferior encontramos ciudades como Bruselas, Fráncfort, Dublín, Copenhague y Estocolmo. En la categoría de ciudades que presentan un grado de centralidad inferior al esperado encontramos ciudades del Sur que parecen débiles en sus redes internacionales, a pesar de su tamaño económico, como Atenas, Roma, Madrid, Barcelona e incluso Milán. Algunas ciudades alemanas también forman parte de esta categoría, entre las que destaca Berlín. Por último,

**Figura 4. Centralidad internacional en redes de empresas multinacionales de ciudades europeas en comparación con su PIB total (EPA)**



Fuente: elaboración propia.

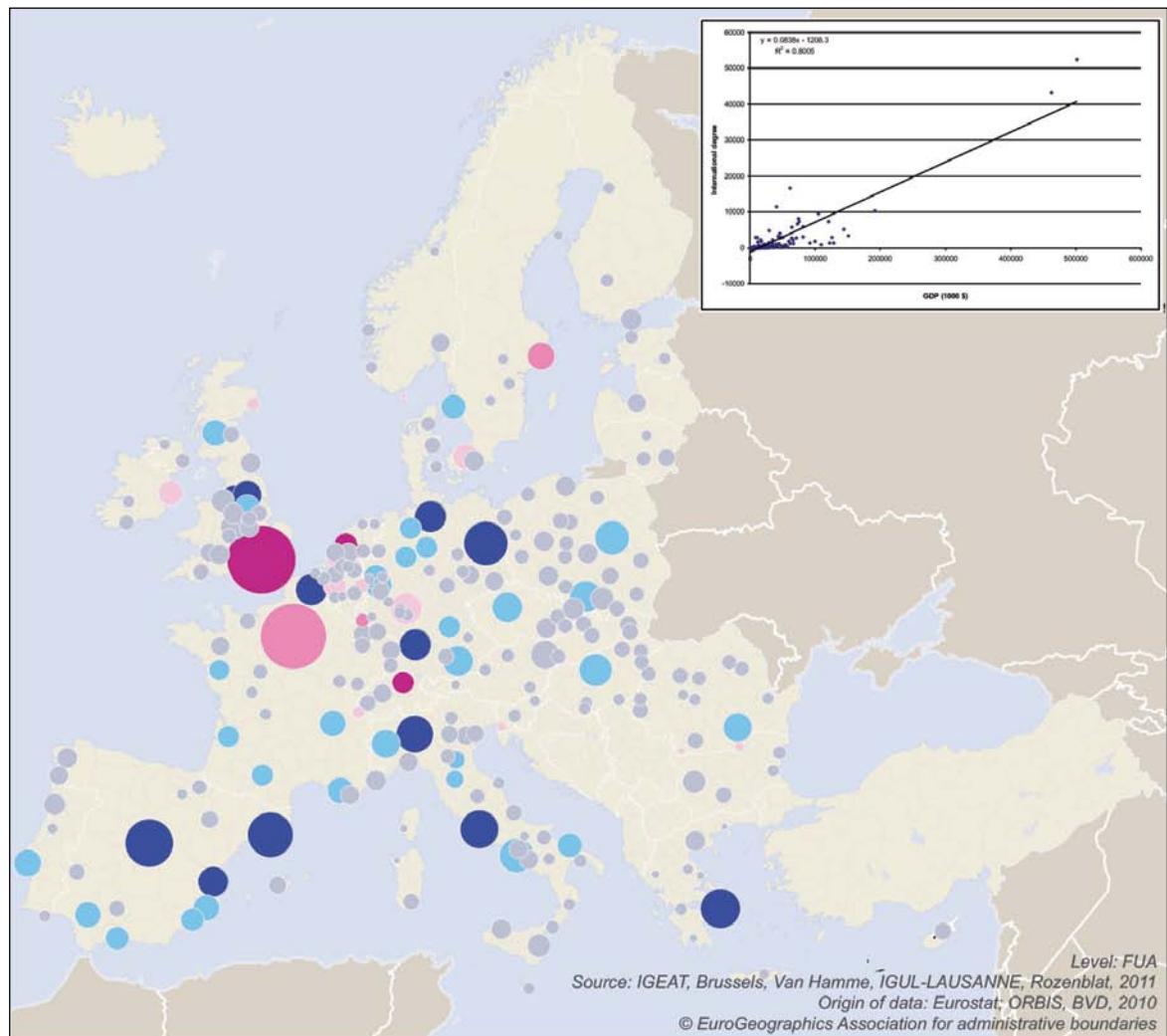
las capitales de Europa del Este también presentan una débil integración en las redes internacionales.

### Algunas conclusiones

La globalización, según la entienden las empresas multinacionales, es aún muy intracontinental, incluso nacional. Se está integrando un sistema principal, a través de un triángulo central formado por Nueva York, Londres y París. Los antiguos territorios soviéticos quedan al margen de este triángulo, mientras Asia y otras partes del mundo siguen su propia ruta de integración. Las ciudades que emergen como nodos principales son «ciudades globales» formadas por las principales ciudades de cada economía continental. Constituyen puentes como ciudades guardián, representante o plataforma cuando se establecen vínculos más allá de las fronteras nacionales y continentales.

Un fuerte efecto de masa constituye el primer factor de la integración internacional en este sistema. Sin embargo, en comparación con los principales nodos internacionales, como Londres, Zúrich, Ámsterdam y París, muchas ciudades de

**Figura 5. Redes de empresas multinacionales. Remanente según la regresión de centralidad internacional de las redes de empresas multinacionales y PIB total (EPA)**



Remanente de la regresión lineal entre grado internacional de centralidad de las empresas multinacionales\* y el PIB total (EPA):

- 4 - 7
- 1,5 - 4
- 0,5 - 1,5
- -0,5 - 0,5
- -1,5 - -0,5
- -4 - -1,5

Población 2006 por áreas urbanas funcionales (en millones)



\* En la muestra de 1 millón de filiales directas o indirectas del universo de las primeras 3.000 empresas multinacionales del mundo en 2010

Europa, incluidas algunas capitales, presentan una centralidad en redes empresariales claramente inferior a lo que cabría esperar por su tamaño. Esto se da de forma especial en ciudades del Sur y del Este, pero también en ciudades generalmente consideradas parte del área de crecimiento central de Europa, como Hamburgo y Milán. La presencia o ausencia de servicios mercantiles de alto nivel, que permiten que la ciudad desempeñe un papel dentro de la división internacional del trabajo de mando y control económico, parece ser uno de los factores determinantes a la hora de explicar esta situación.

## **Las ciudades como motores de crecimiento**

Tras una ausencia relativa durante el periodo fordista de la década de 1970, la idea de las ciudades como motores o polos de crecimiento ha experimentado cierto resurgimiento tanto en la investigación como en la elaboración de políticas en las últimas décadas, incluso a pesar de que se trata de una noción algo vaga y difícil de captar empíricamente.

Un posible enfoque de la cuestión consiste en realizar una distinción por escala. Observamos las ciudades europeas en el contexto nacional y continental, y analizamos su comportamiento en comparación con la evolución media de las escalas superiores, lo cual permite identificar algunas de las peculiaridades del desarrollo económico urbano y, al mismo tiempo, mostrar que las ciudades se enmarcan en su contexto.<sup>5</sup> No obstante, antes de pasar a esta parte empírica, presentamos parte de la bibliografía actual sobre la ventaja competitiva de las ciudades y, en especial, de las grandes ciudades.

## **Ventaja competitiva de las ciudades: efectos de aglomeración, globalización y nuevo modelo de acumulación**

Las ciudades son el resultado del efecto de aglomeración y de los impulsores de dicho efecto. Por consiguiente, las ciudades son específicas y no pueden entenderse como regiones o naciones en términos de competitividad. Los efectos de

---

5. Téngase en cuenta que esta parte del análisis se ha elaborado a partir de una escala europea y una perspectiva regional (N. del E.).

aglomeración están en el núcleo de la *nueva geografía económica* (Krugman, 1992, 1997). No obstante, la *nueva geografía económica* no ha sido muy explícita acerca de los mecanismos de los efectos de aglomeración. Básicamente, la aglomeración es el resultado de la interacción de crecientes rendimientos y costes de transporte. Pero en la obra de Krugman no se especifican los orígenes del aumento de los rendimientos (Boddy, 1999). Además, tampoco se explicitan las escalas a las que operan los efectos de aglomeración. Según Boddy (1999), el creciente rendimiento puro está principalmente relacionado con costes iniciales fijos y se produce a una amplia escala regional, generando un patrón centro/periferia, mientras economías externas localizadas como el conjunto de mano de obra, insumos especializados y excedentes tecnológicos operan a una escala menor, de región o de ciudad, que es la escala que tratamos en este estudio. En lo que respecta a esas economías externas localizadas, «cuanto más grandes, mejor» (Turok, 2006): el tamaño permite una mayor oferta de mano de obra, lo cual permite encontrar más fácilmente competencias especializadas, un mejor acceso a un rango diversificado de insumos y proveedores –sobre todo, gran variedad de servicios empresariales– y una mejor circulación de información e ideas. A estas externalidades *marshalianas* clásicas podemos añadir aspectos como la calidad y la diversidad de todo tipo de infraestructura (física, cultural, etc.) y una mejor accesibilidad y conexión con el resto del mundo.

Parr y Budd (2000, p. 603) resumen los diferentes tipos de externalidades relevantes para la ubicación de la siguiente manera: mientras las economías de localización no son específicas de las ciudades, las externalidades de la urbanización (también denominadas externalidades jacobianas)<sup>6</sup> parecen dar una ventaja particular a las aglomeraciones urbanas, en especial a las más grandes. Las economías de urbanización «están relacionadas con las diversas ventajas para la empresa individual que resultan de la ubicación conjunta de empresas en actividades distintas y no relacionadas». Esas ventajas incluyen «la disponibilidad de infraestructuras de transporte y de comunicación bien desarrolladas y servicios municipales [y] de servicios empresariales especializados no específicos de una actividad particular, así como la ventaja de servicios urbanos (en su sentido más amplio) y la ventaja derivada o indirecta de una mano de obra cualificada». Destacan que «las economías de urbanización tienden a aumentar con el tamaño de la concentración urbana». No obstante, se desconoce cómo entran en acción e interactúan

---

6. Basadas en Jacobs (1969).

exactamente estas externalidades y cuál podría ser el umbral cuantitativo crítico para diversos elementos, lo cual deja de nuevo el concepto en un estado de vaguedad y, por lo tanto, difícil de poner en práctica.

Los efectos de congestión pueden tener un efecto contrario a la aglomeración, que puede dar lugar a un proceso de descentralización a diferentes escalas. En buena medida, estos efectos de congestión están relacionados con la calidad de vida (contaminación, inseguridad, coste de los desplazamientos al trabajo, etc.). Sin embargo, los estudios actuales no son muy claros acerca de sus impactos reales. Por lo tanto, no sabemos realmente si hay ciertos umbrales de concentración urbana que conlleven un descenso de los resultados económicos.

Desde el punto de vista de los estudios publicados sobre las ciudades globales (Castells, 1996; Taylor *et al.*, 2006), el contexto de la globalización y las nuevas tecnologías de la información da a las grandes ciudades las ventajas decisivas de la interconectividad. Desde esta perspectiva, la economía mundial ya no se percibe en términos de relaciones entre naciones, sino como redes de nodos y vínculos, donde las grandes ciudades son los nodos principales de esta economía global. Las ciudades también desempeñan importantes funciones de puerta de entrada. En una economía más global, las grandes ciudades tienen una ventaja decisiva en el sentido de que, tal vez gracias a sus infraestructuras de transporte, constituyen la interfaz entre las escalas regional y local, por un lado, y la economía global, por otro lado.

En opinión de Sassen, una de las principales teóricas de la perspectiva de la ciudad global, la globalización y las nuevas tecnologías de la información «contienen una dinámica tanto de dispersión como de centralización. Las tendencias masivas a la dispersión espacial de las actividades económicas a escala metropolitana, nacional y global que asociamos con la globalización han contribuido a una demanda de nuevas formas de centralización territorial de las funciones de control y gestión de alto nivel» (Sassen, 2002). La extensión de la concentración espacial puede explicarse por la «extensión a la que ocurre la dispersión en condiciones de concentración de control, propiedad y afectación de los resultados», lo que significa que la concentración económica es la clave del proceso espacial dual de dispersión/concentración. Esta visión es especialmente interesante porque no dice necesariamente que las grandes ciudades tengan mejores resultados que las demás, pero arroja luz sobre la posibilidad de que concentren más poder y funciones de mando, y que su competitividad dependa de esa capacidad específica.

Para muchos teóricos –desde el ámbito de las ciudades globales hasta el de la competitividad urbana, pasando por la nueva geografía económica–, los efectos de aglomeración en beneficio de las grandes ciudades son patentes. Con una perspectiva a largo plazo, ciertamente se ha observado este proceso de concentración. No obstante, parece muy relacionado con el tipo de régimen de acumulación de la economía capitalista. Durante el régimen de acumulación fordista (1950-1975), el patrón espacial de crecimiento fue un proceso descentralizado que se puede observar a diferentes escalas, en especial a escala nacional y urbana. De hecho, el proceso de taylorización de la industria manufacturera ha permitido la desindustrialización de las (grandes) ciudades en beneficio de algunos polos regionales. En el régimen de acumulación flexible (a partir de 1980) que surge en la década de los ochenta, las grandes ciudades parecen recuperar sus ventajas decisivas. Varios factores explican esta reconcentración de la riqueza. En primer lugar, en un contexto de acumulación más flexible, la ciudad ofrece una variedad de servicios que una empresa necesita para volver a centrarse en su *actividad principal*. La ciudad reúne a todos esos actores en una economía más horizontal que antes. En segundo lugar, en el contexto de una economía basada en el conocimiento, la ciudad ofrece una mano de obra cualificada (y también poco cualificada) numerosa y diversificada, flexible y disponible. En tercer lugar, el contexto de la globalización y de las nuevas tecnologías de la información puede ofrecer a las grandes ciudades las ventajas decisivas de la interconectividad.

Por lo tanto, la concentración de actividades económicas en las grandes ciudades parece muy relacionada con el tipo de régimen de acumulación de la economía capitalista (Vandermotten et al., 2010). Durante el régimen de acumulación fordista (1950-1975), el patrón espacial de crecimiento en Europa occidental fue un proceso de descentralización, mientras que en el régimen de acumulación flexible que surge en la década de 1980 las grandes ciudades parecen recuperar sus ventajas decisivas. Esa recuperación económica de las (grandes) ciudades se ha descrito como proceso de metropolitанизación.

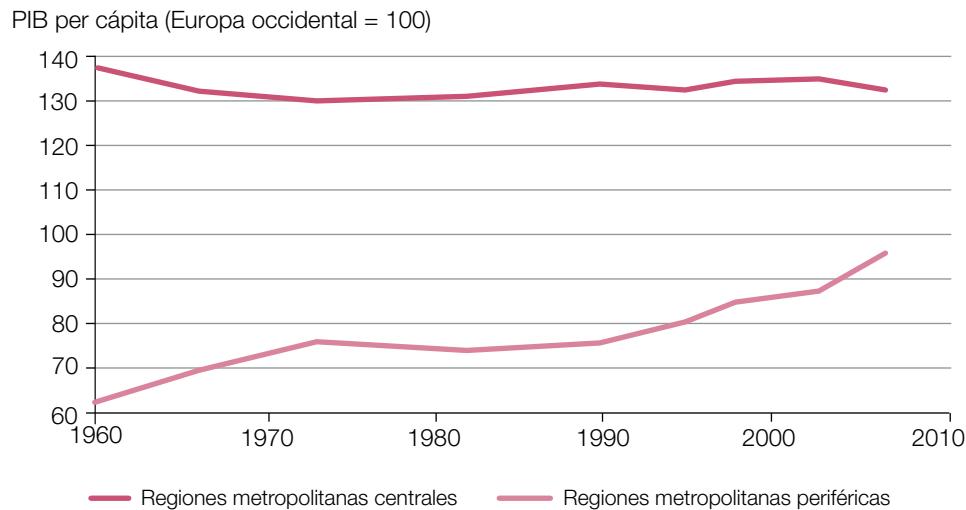
### **La metropolitанизación difiere en el tiempo y el espacio**

Pese a todo, carecemos de evidencias empíricas sobre la metropolitанизación. En esta sección intentaremos probar la relevancia de la hipótesis de la metropolitанизación en el tiempo y el espacio en Europa.

A partir de la década de 1960, las grandes áreas metropolitanas centrales (París, Londres, Bruselas, Ámsterdam, las grandes ciudades de Alemania, Estocolmo, etc.) se caracterizan por un elevado nivel de PIB per cápita, lo cual confirma la realidad de los efectos de aglomeración de los que se benefician. No obstante, se observan varias fases en su desarrollo (véase fig. 6). Hasta la crisis de la década de 1970, se puede constatar un declive relativo de las áreas metropolitanas, que ilustra el proceso de descentralización del periodo fordista. A partir de la década de 1980, se observa la tendencia inversa, con una relativa recuperación de las regiones metropolitanas, que confirma la idea de una nueva fase de metropolitización. En las áreas periféricas, las grandes ciudades (Madrid, Atenas, Lisboa, etc.) se han desarrollado mucho más rápido que la media de Europa occidental, pero también más rápido que sus respectivos países.

Si bien no existe ninguna duda sobre los efectos de aglomeración, es cierto que ha sido desigual a lo largo del tiempo, dejando patente que el nuevo modelo de acumulación y el proceso de globalización que tuvieron lugar después de la crisis de la década de 1970 condujeron a la reconcentración de la actividad en favor de las grandes ciudades. Se confirma, pues, la necesidad de ir más allá de los con-

**Figura 6. Evolución del PIB per cápita en áreas metropolitanas de Europa occidental, 1960-2007**



Fuente: Vandermotten *et al.*, 2010.

ceptos abstractos de aglomeración para entender los procesos espaciales y temporales desiguales de concentración/descentralización de la actividad económica.

Los datos posteriores a 1995 permiten profundizar algo más en el análisis. Utilizando datos NUTS3 de ciudades europeas, hemos podido comparar la dinámica económica de grandes ciudades con la media europea y nacional, incluida Europa del Este. Para la [tabla 3](#), seleccionamos todas las grandes ciudades europeas (la ciudad más grande del país y algunas otras grandes ciudades) a fin de evaluar su rendimiento. En general, se observa un proceso de concentración de riqueza en las grandes ciudades, que se acentúa especialmente en Europa del Este. No obstante, el proceso de metropolitanización –simplemente definido como una mayor tasa de crecimiento en las grandes ciudades– se observa sobre todo durante la década de 1990 y se frena a partir del año 2000. Según la media nacional, se observan incluso tasas de crecimiento más lentas en las grandes/principales ciudades de Europa occidental durante el periodo 2001-2006. Aun en Europa del Este, el proceso de polarización en favor de la región capital se ha ralentizado a partir del año 2000. Este proceso de metropolitanización desigual en Europa occidental y del Este coincide con lo que se puede observar en la [figura 1](#): en las zonas menos desarrolladas de Europa, los procesos de concentración urbana son mucho más fuertes. ¿Por qué? Principalmente porque en los países más desarrollados ha habido un proceso de inclusión de las áreas más periféricas a través del desarrollo de infraestructuras físicas y sociales, pero también a través de mecanismos de redistribución social. Asimismo, en las áreas metropolitanas desarrolladas más grandes, los procesos de congestión pueden contrarrestar los efectos de aglomeración, en especial a través de la propiedad inmobiliaria. En cambio, en Europa del Este, solo las ciudades más grandes están bien conectadas y concentran la mano de obra altamente cualificada, por lo que son las que atraen la mayor parte de la inversión extranjera directa, incluso en la industria manufacturera. Por consiguiente, tal como se afirma en el informe sobre el desarrollo mundial de 2009 del Banco Mundial, el proceso de desarrollo a menudo conduce a una elevada concentración espacial, mientras que, una vez alcanzado cierto nivel de desarrollo, se puede producir un proceso de descentralización, aunque puede no ser así necesariamente.

No obstante, uno de los aspectos más sorprendentes del crecimiento económico urbano desde 1995 en Europa es que, en buena medida, se ha determinado a escala de país ([fig. 7](#)). La imagen del crecimiento económico urbano en el periodo 1995-2006 refleja la dinámica nacional y macrorregional. De acuerdo con el pro-

**Tabla 3. Evolución del PIB per cápita (EPA) de las principales ciudades nacionales europeas\* en relación con la media nacional y europea, 1995-2006**

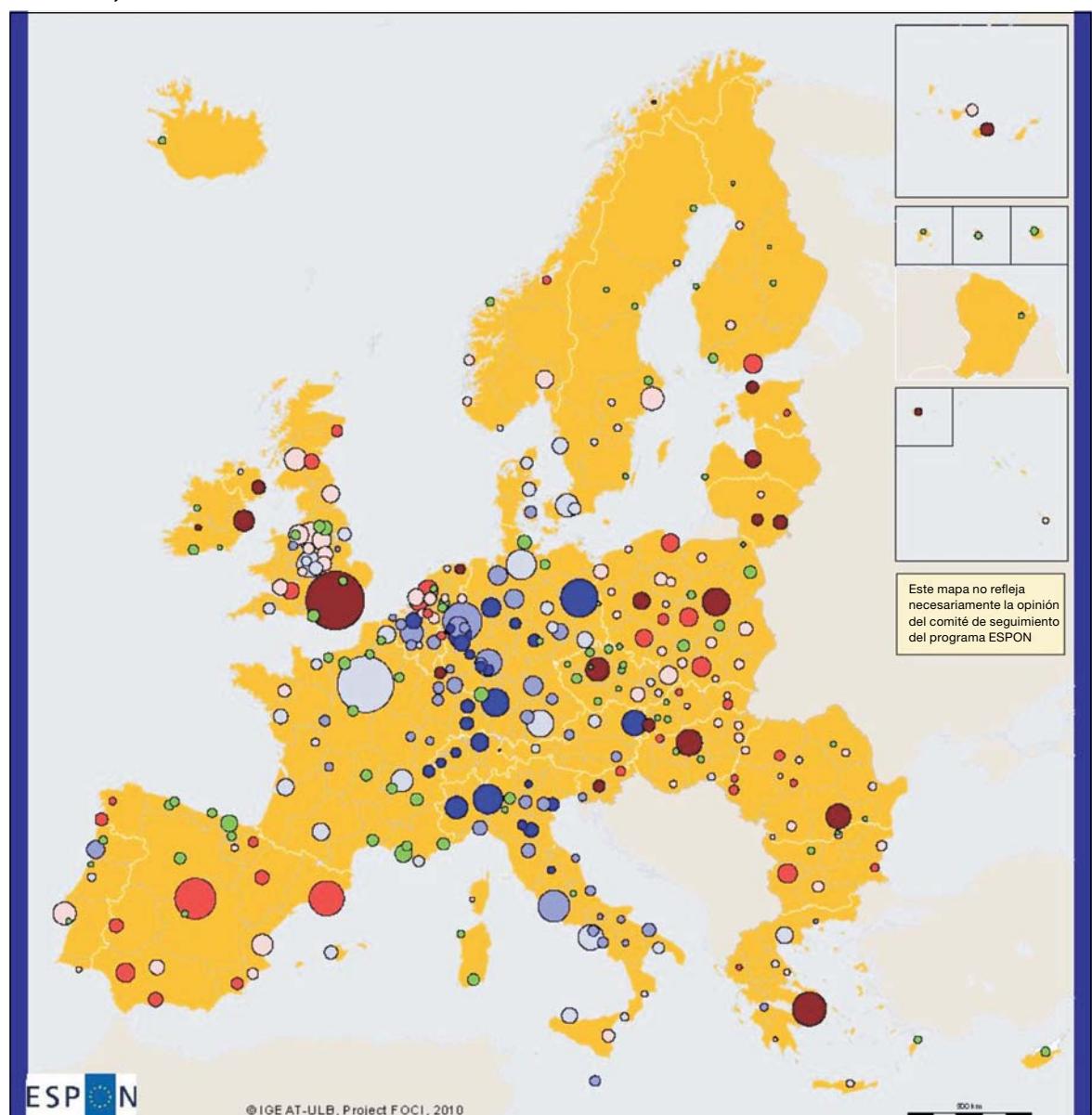
		1995-2006	1995-2001	2001-2006
Evolución con respecto a la media europea	UE27+2	8,0	6,9	1,1
	Nuevos estados miembros	33,8	15,5	18,3
	UE15+2	1,5	4,4	-2,9
Evolución con respecto a las medias nacionales	UE27+2	5,8	5,7	-0,1
	Nuevos estados miembros	33,7	24,9	7,9
	UE15+2	6,6	6,6	-0,4

\* Se ha considerado la primera ciudad de cada país, además de Roma (Italia), Barcelona (España), Fráncfort, Hamburgo y Berlín (Alemania). Los resultados son muy similares si consideramos otro rango de ciudades, por ejemplo, las cincuenta ciudades más grandes de Europa, independientemente de su posición en su contexto nacional.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat y la base de datos ESPON.

ceso general de puesta al día de Europa del Este, las ciudades del Este presentaban una tasa de crecimiento muy superior a la de las ciudades occidentales. Dentro del espacio UE15 pueden observarse diferencias notables entre las ciudades alemanas, italianas y suizas, por un lado, y las irlandesas, las españolas y –en menor medida– las británicas, por otro lado, coincidiendo en gran parte con la dinámica económica nacional en ese periodo. Esta interpretación puede confirmarse con un análisis de varianza del crecimiento económico urbano durante ese periodo. La tabla 5 muestra que, entre 1995 y 2006, la mayor parte de la varianza del crecimiento del PIB entre las ciudades europeas se debe a diferencias nacionales, mientras que el diferencial de crecimiento entre ciudades dentro de los países solo representa el 26% de la varianza total. Desde este punto de vista, también se observa una enorme diferencia entre finales de la década de 1990 y el periodo 2001-2006: durante estos últimos años la importancia del nivel nacional es mucho mayor que en la década anterior.

**Figura 7. Crecimiento económico en las ciudades europeas. Evolución relativa del PIB por habitante, 1995-2006**



Se ha evaluado el PIB de grandes zonas urbanas mediante datos NUTS3 de la zona urbana

Nivel relativo de la UE27 en 2006  
- nivel relativo de la UE27 en 1995

<span style="background-color: blue; border: 1px solid black; width: 10px; height: 10px; display: inline-block;"></span>	-45 - -20
<span style="background-color: lightblue; border: 1px solid black; width: 10px; height: 10px; display: inline-block;"></span>	-20 - -10
<span style="background-color: lightgray; border: 1px solid black; width: 10px; height: 10px; display: inline-block;"></span>	-10 - 0
<span style="background-color: pink; border: 1px solid black; width: 10px; height: 10px; display: inline-block;"></span>	0 - 10
<span style="background-color: red; border: 1px solid black; width: 10px; height: 10px; display: inline-block;"></span>	10 - 20
<span style="background-color: darkred; border: 1px solid black; width: 10px; height: 10px; display: inline-block;"></span>	20 - 58
<span style="background-color: green; border: 1px solid black; width: 10px; height: 10px; display: inline-block;"></span>	Sin datos

Source : EU-27 : Eurostat, Regional accounts 2009.  
Norway and Switzerland : ESPON DB and personal calculations, 2008.

Origin of data : IGEAT-ULB

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

## Orientaciones para el futuro de las ciudades: hechos, cifras y mensajes políticos clave<sup>7</sup>

### Ciudades y comportamiento económico

En la primera década del siglo XXI la metropolitización parece haberse ralentizado en Europa occidental, pero no en Europa del Este.

**Tabla 4. Diferencias entre crecimiento económico de las principales ciudades nacionales de Europa y la media nacional o europea, 1995-2006**

		1995-2006	1995-2001	2001-2006
Diferencia con la media internacional	UE27+2	0,7	1,0	0,4
	Nuevos estados miembros	2,1	2,4	1,8
	UE15+2	0,6	0,9	0,3
Diferencia con las medias nacionales*	UE27+2	0,9	1,2	0,6
	Nuevos estados miembros	1,9	2,0	1,8
	UE15+2	0,5	0,8	0,1

Fuente: elaboración propia.

La tabla muestra las diferencias medias entre el crecimiento económico de las ciudades nacionales más grandes de Europa, así como el crecimiento medio nacional respectivo y europeo durante el periodo 1995-2006. Los resultados muestran claramente que las ciudades más grandes han superado la media desde 1995, lo que pone de manifiesto, en general, un proceso de concentración de la riqueza en las ciudades más grandes, principalmente las primeras ciudades nacionales,

7. Los apartados que siguen corresponden al resumen ejecutivo del informe general del proyecto: FOCI Future Orientations for Cities, ESPON 2013 programme. Se puede encontrar el informe completo en el siguiente enlace:

<[http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/FOCI/FOCI\\_final\\_report\\_20110111.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/FOCI/FOCI_final_report_20110111.pdf)>

y especialmente en Europa del Este. No obstante, esta metropolitización se observa sobre todo en la década de 1990 y se ralentiza en la década siguiente, al menos en Europa occidental.

El crecimiento económico de las ciudades se enmarca en contextos de crecimiento y regulación nacional. Aunque existe cierto margen de maniobra para las ciudades, las políticas nacionales-regionales desempeñan un papel fundamental a la hora de determinar sus trayectorias económicas.

Según los estudios publicados, los factores generales de competitividad más prometedores en los que pueden influir las ciudades (excepto quizás en el caso de aquellas que también son regiones NUTS1 o 2 con mayor nivel de competencias) parecen ser la capacidad de implementación y la calidad de vida (incluida la movilidad interna), seguidas de la conectividad/accesibilidad y la creación o mediación de una estrategia común que incluya múltiples actores. No obstante, en muchos estudios también parece evidente que el desarrollo económico de las ciudades se enmarca profundamente en los sistemas nacionales de regulación económica, lo cual conduce a una marcada dependencia del crecimiento del PIB de la ciudad con respecto al contexto nacional.

**Tabla 5. Porcentaje de la varianza total en el crecimiento del PIB per cápita total (EPA) entre ciudades**

	1995-2006	1995-2001	2001-2006
Porcentaje de la varianza internacional (es decir, de la varianza de los promedios por país de tasas de crecimiento urbano)	74	59	82
Porcentaje de la suma de varianzas intranacionales	26	41	18

Fuente: elaboración propia.

La tabla muestra la descomposición de la varianza en el crecimiento del PIB entre ciudades europeas de la UE25, descompuesta como el porcentaje en la varianza total de la varianza entre todas las ciudades de cada país y el porcentaje de la varianza entre países basándose en el crecimiento medio de las ciudades de cada país. Puede verse que, entre 1995 y 2006, la mayor parte de la varianza del crecimiento del PIB de las ciudades se debe a diferencias entre naciones, mientras que

el diferencial de crecimiento entre ciudades dentro de un mismo país solo representa el 26% de la varianza total. Esta misma lógica también puede observarse en otros aspectos, como en las tasas de desempleo, en indicadores de salud como las tasas de mortalidad infantil, o en las relaciones policéntricas o entre ciudad y periferia, a menudo muy influidos por especificidades nacionales.

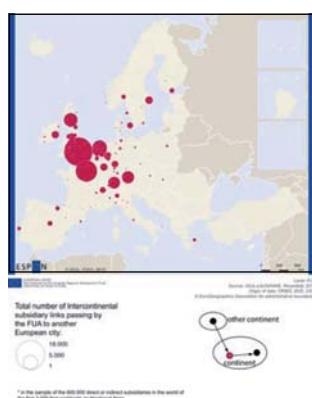
### Las grandes ciudades (capitales) desempeñan un papel crucial como puertas de entrada entre las economías de Europa y el resto del mundo.

Las redes de empresas multinacionales desempeñan un papel cada vez más crucial en la regulación de la economía global y a la hora de influir en el desarrollo de la economía local. Las funciones de mando y control de estas redes se convierten en un activo para la economía de una ciudad. Algunas ciudades desempeñan una función de puerta de entrada entre la economía europea y la mundial. La información sobre el papel de cada ciudad debería permitir abordar las políticas, por ejemplo en relación con los distintos tipos de capital necesarios y para evaluar la vulnerabilidad a la competencia global (sobre todo para las ciudades plataforma).

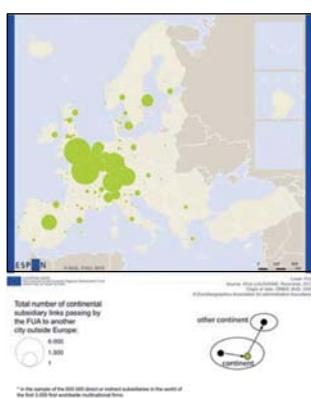
Las redes de empresas multinacionales utilizan puertas de entrada para la internacionalización. En el caso concreto de las inversiones extranjeras que llegan a Europa, las ciudades «guardián continental» tienen el privilegio de recibir la inver-

**Figura 8**

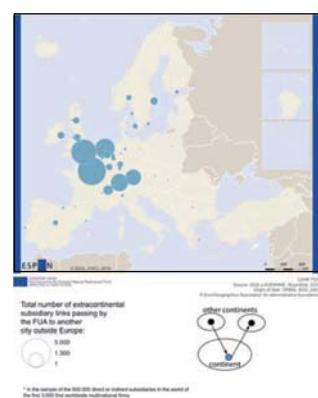
Áreas urbanas *guardián* para redes mundiales de empresas multinacionales.



Áreas urbanas *representante* para redes mundiales de empresas multinacionales.



Áreas urbanas *plataforma* para redes mundiales de empresas multinacionales.



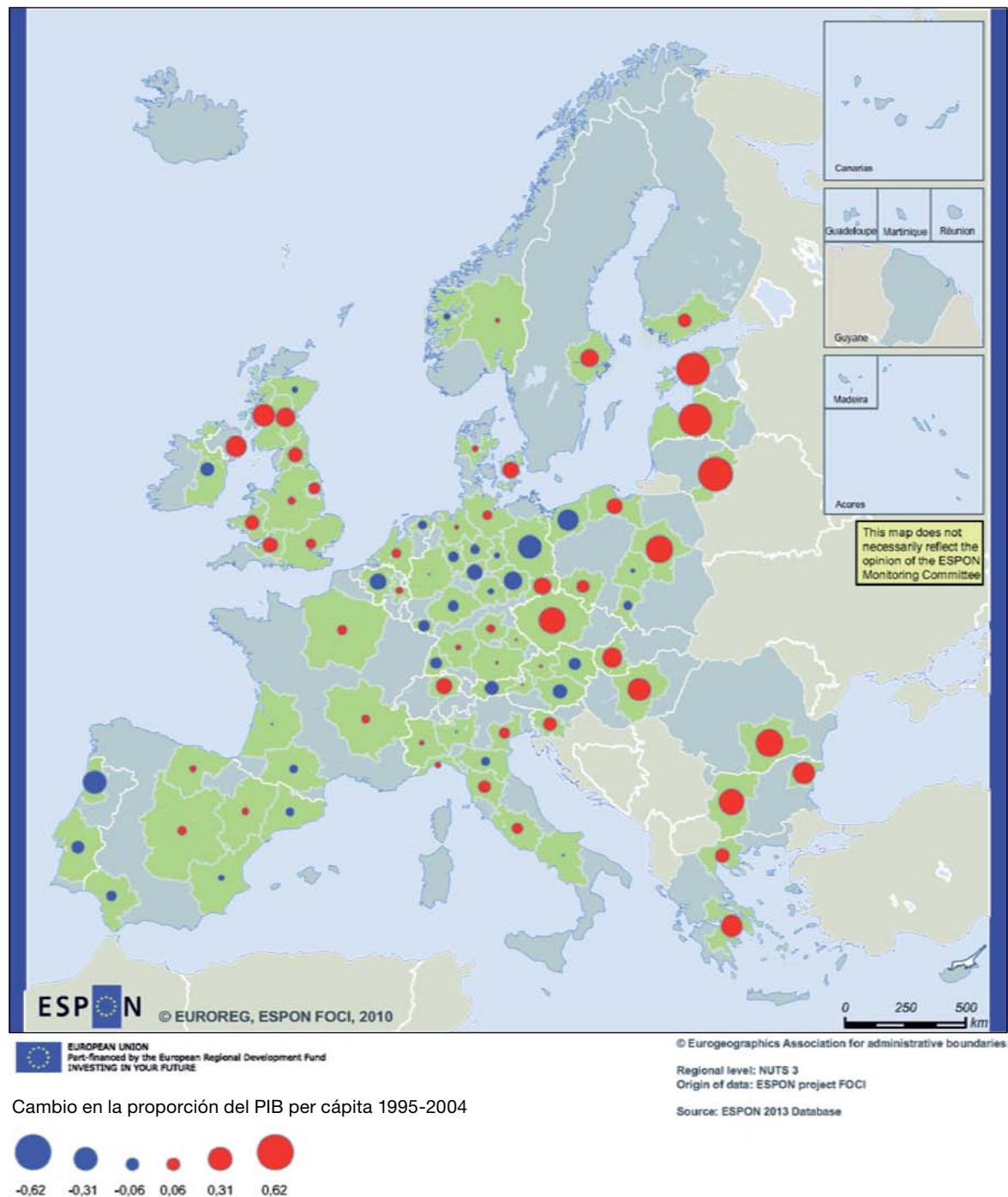
sión y, en un segundo paso, la distribuyen al continente. En la otra dirección, las ciudades «representante continental» ofrecen a las empresas multinacionales europeas los medios para llegar a lugares fuera de Europa. Por último, las ciudades «plataforma intercontinental» actúan como intermediarios entre otros continentes, en general con funciones financieras u organizativas. Los mapas muestran, para cada ciudad, el número de vínculos entre ciudades europeas y ciudades extraeuropeas que pasan por la ciudad en cuestión. A la izquierda, los vínculos son de entrada y, a la derecha, son de salida. Se puede observar el papel dominante de Londres y París como ciudades guardián para las inversiones de entrada y, más en general, la importancia de las capitales nacionales en muchos países. En el caso de los vínculos de salida, la jerarquía es algo más plana, aunque siguen dominando las capitales nacionales. Las ciudades plataforma son muy específicas, como Ámsterdam, Zúrich y Múnich.

**Existe una tendencia general a un aumento de las disparidades entre las ciudades y su periferia, pero las situaciones individuales son variadas y complejas, y dependen del contexto regional y nacional.**

Un tema importante en los debates políticos actuales es hasta qué punto las ciudades desempeñan un papel de motor de desarrollo económico para su periferia, en el sentido más amplio. Un primer paso para entender esta cuestión consiste en comparar la evolución de las ciudades y su periferia.

La figura 9 muestra la relación entre el crecimiento del PIB en la gran zona urbana (según aproximación de NUTS3) y el crecimiento del PIB en la zona periférica en el periodo 1995-2004. La tendencia general parece ser un aumento de las disparidades entre las metrópolis y su región circundante. Esto puede considerarse una consecuencia de los procesos de metropolitanización, aunque estas disparidades crecientes no excluyen que, en algunas macrorregiones, un rápido desarrollo del área metropolitana haya ido acompañado de un veloz desarrollo de su periferia, incluso aunque la primera fuese más grande que la segunda, lo cual indica que la metropolitanización también puede reportar beneficios a la periferia si su relación con los procesos de crecimiento del área metropolitana es suficiente. Factores importantes de relación y, por lo tanto, de convergencia entre ciudad y periferia fueron estructuras socioeconómicas similares, accesibilidad de transporte y (en relación con este último aspecto) estructura policéntrica del área metropolitana.

Figura 9. Cambios en las disparidades en el nivel de desarrollo entre la metrópoli y su región



## Ciudades y cooperación policéntrica

No disponemos de mucha información objetiva sobre el contenido real y el éxito de la cooperación policéntrica interurbana, pero estudios de casos indican que los proyectos de cooperación concretos muy focalizados parecen tener más probabilidad de éxito que los que se orientan a un incremento general de la «masa crítica».

Una lectura atenta de nuestros estudios de casos parece indicar que debe hacerse una primera distinción en los tipos de cooperación. La cooperación en torno a infraestructuras o servicios básicos, como el transporte, la construcción de carreteras, espacios verdes, recogida de residuos, etc., constituye un primer nivel de cooperación. El valor añadido a este nivel queda fuera de discusión y muchas de estas cooperaciones parecen funcionar, si bien es cierto que existen numerosos obstáculos.

Un segundo tipo de cooperación es la cooperación en torno a temas de ordenación territorial que abarcan un territorio más amplio que una sola unidad administrativa. Cuando estos temas se sitúan en un nivel concreto, como en el tipo anterior, parecen permitir cierto éxito, pero si se trata de temas más generales y polifacéticos, la cooperación se complica mucho.

Un último tipo de cooperación es una forma de cooperación más integrada, que intenta construir un nuevo nivel de gobierno/gobernanza a fin de reagrupar los distintos territorios en una unidad más grande con mayor peso en las comparaciones (inter)nacionales. Este tipo de cooperación parece tener menos éxito, aparentemente debido a una de las siguientes razones:

- Esta cooperación aborda numerosas cuestiones y, por lo tanto, implica prerrogativas múltiples y competencias diferentes, con lo cual el consenso y la motivación resultan mucho más difíciles que en el caso de cooperaciones basadas en temas muy concretos y focalizados.
- La complejidad de los temas tratados en este tipo de cooperaciones implica la participación de distintos niveles de gobierno, lo que complica igualmente la configuración institucional.

Los temas abordados en este tipo de cooperación también parecen ir bastante lejos en términos de necesidad de políticas comunes, lo que plantea la cuestión de una reforma territorial fundamental que genere una inercia importante. En este

contexto, la cooperación no es más que un débil sustituto (buen ejemplo de ello es el caso de la región de Randstad, en los Países Bajos), por lo que no resulta del todo satisfactoria.

En este punto pueden observarse las siguientes conclusiones preliminares sobre los factores que favorecen o dificultan la cooperación:

- Obstáculos relacionados con el marco institucional, como la heterogeneidad y los límites de las competencias, fronteras administrativas inapropiadas y limitaciones de los recursos financieros.
- Obstáculos vinculados a la relación entre socios, como la competencia y la desconfianza, falta de adecuación entre vínculos (políticos) de ciudad y vínculos funcionales, ausencia de valor añadido claro en la cooperación.
- Límites de coherencia, como la falta de coherencia entre múltiples asociaciones de una ciudad determinada y la falta de coherencia entre los intereses de la asociación y los intereses a niveles jerárquicos superiores.
- Factores favorables: identificación de objetivos concretos que requieren la intervención conjunta de todos los socios, motivación específica en relación con situaciones transfronterizas, etc.

## **Ciudades y cohesión social**

**Está aumentando la polarización social en las ciudades y, por encima de cierto umbral de riqueza, no existe relación entre los indicadores de cohesión social y los de bienestar.**

Aunque en este tema faltan datos paneuropeos coherentes a escala de ciudad, un análisis en profundidad de los estudios de casos existentes publicados ha permitido determinar que el aumento de la polarización social parece ser un fenómeno general en toda Europa. Los principales factores que explican esta evolución son, entre otros, el proceso de profesionalización de la demanda de mano de obra, la reorganización de un régimen fordista en un régimen de regulación flexible que implica una mayor fragilización de al menos parte de la mano de obra, tendencias sociodemográficas como la descomposición de los hogares, la concentración de la inmigración en las ciudades, reformas generales a escala estatal tanto del régimen de bienestar como del mercado laboral, y el aumento de los precios de los bienes inmuebles.

**Tabla 6. Correlación (coeficiente de Pearson) entre riqueza económica (PIB per cápita) y algunos indicadores sociales, en la primera década del siglo xxi**

	Grandes zonas urbanas según datos NUTS2 o NUTS3	N	Todas las ciudades de Urban Audit disponibles	N	Ciudades de nuevos estados miembros excluidas	N
Tasa de mortalidad infantil	-0,494 (**)	45	-0,426 (**)	139	-0,041	97
Porcentaje de titulación superior	0,279	45	0,399 (**)	102	-0,012	68
Porcentaje de estudiantes que abandonan los estudios	—	—	-0,017	84	0,114	70
Nivel general de satisfacción (1)	0,431 (**)	62			0,387 (**)	44
Diferencias entre distritos en desempleo (1)			-0,074	188	-0,090	146

\*\* Significativo a 0,01.

(1) Datos del Perception Survey (2006) y de la estadística de distritos de Urban Audit.

Fuente: Eurostat, Urban Audit.

Una cuestión importante para las políticas urbanas (y regionales) en Europa es si la cohesión social sigue dependiendo de la riqueza económica en las ciudades europeas y si, por lo tanto, podemos esperar que las políticas de competitividad mejoren la cohesión social, sobre todo a través de efectos de «goteo» (*trickle down effects*). La tabla muestra índices de correlación entre la riqueza económica (expresada en PIB per cápita) y una serie de indicadores sociales. La tasa de mortalidad infantil, un indicador que refleja bastante bien el nivel general de salud de una sociedad, se correlaciona con el PIB per cápita. Sin embargo, a partir de cierto nivel de PIB per cápita, los indicadores sociales o de salud dejan de tener relación con la renta nacional. De hecho, si excluimos los países de Europa del Este, desaparece la correlación observada, lo que indica que la correlación entre PIB per cápita y tasa de mortalidad infantil solo se debe a la diferencia entre Europa

occidental y la del Este tanto en cuanto a PIB per cápita como a tasa de mortalidad infantil. Si observamos los indicadores de educación, llegamos a conclusiones similares: la correlación es débil e inexistente si nos centramos solo en las ciudades de Europa occidental.

### **Ciudades y desarrollo ecológicamente sostenible**

**La evolución de las formas urbanas y la relación entre el núcleo urbano y su periferia dependen mucho de la fase del proceso de urbanización, generalmente relacionado con el desarrollo económico general.**

Las ciudades europeas experimentan un ciclo de urbanización que consta de urbanización, suburbanización, contraurbanización y, por último, reurbanización, relacionado con diferentes patrones de desarrollo espacial urbano. Las ciudades se encuentran en distintas fases de este ciclo.

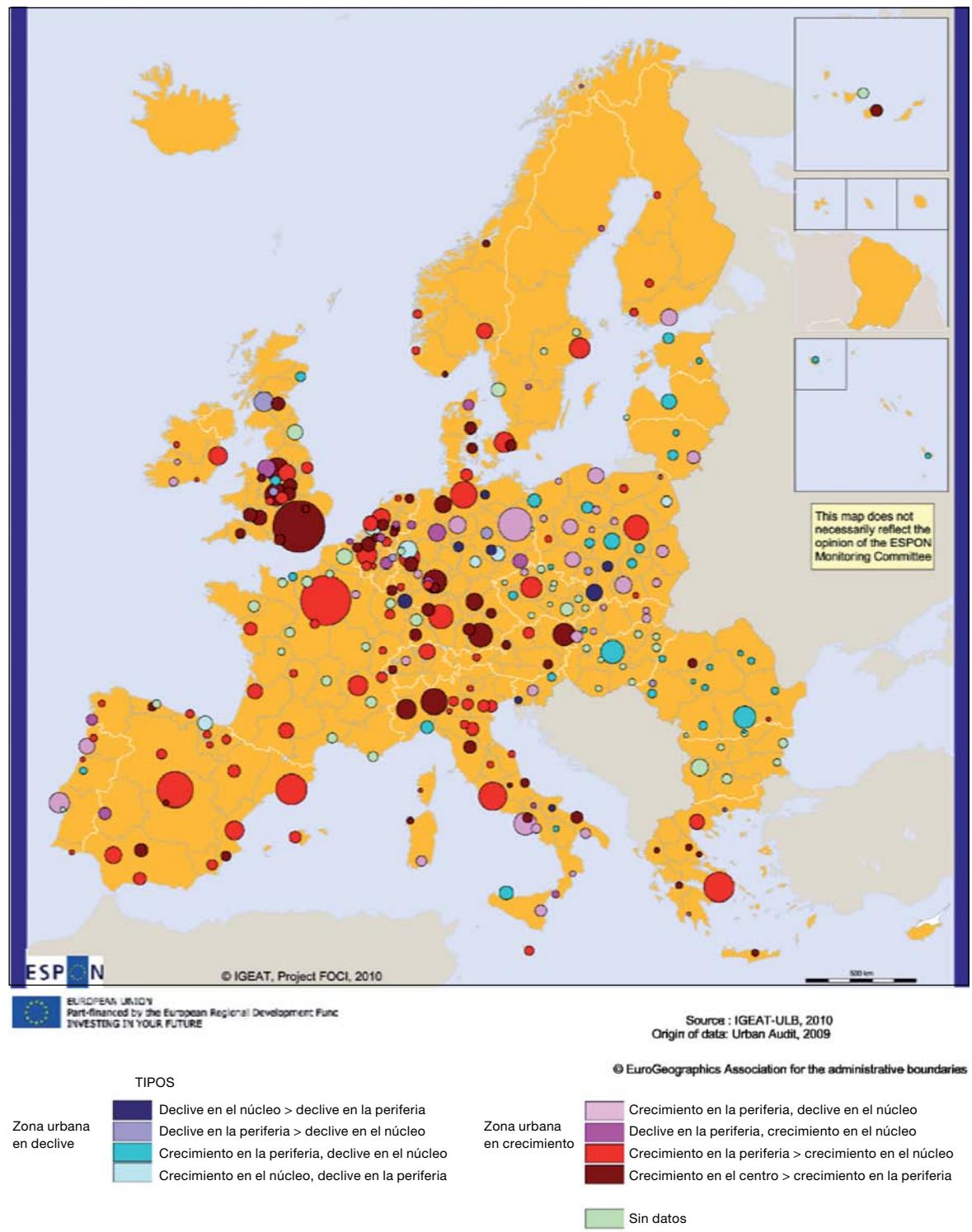
La **figura 10** muestra una tipología que primero distingue entre grandes zonas urbanas con población creciente y en declive, y luego tiene en cuenta la dinámica demográfica en las principales ciudades en comparación con las demás grandes zonas urbanas, lo que conduce a varios tipos principales de evolución. En las densas partes centrales urbanas de Europa, muchas ciudades se caracterizan por un crecimiento demográfico tanto en el núcleo como en la periferia, a menudo más rápido en el núcleo que en la periferia. En Europa del Este, la mayoría de las ciudades se caracterizan por un declive demográfico, con un intenso proceso de suburbanización, mientras que en las ciudades mediterráneas observamos un crecimiento demográfico con un intenso proceso de suburbanización.

**Existe cierta relación entre la forma urbana y el comportamiento ambiental de las ciudades.**

En el ámbito del desarrollo urbano y regional en Europa, existe un debate importante en torno a la cuestión de si las ciudades compactas suponen un uso más eficiente de los recursos y un mejor «comportamiento» ambiental.

Para analizar esta cuestión, utilizamos un índice de compactibilidad para el subconjunto de ciudades disponible en Urban Atlas y lo comparamos con una serie de indicadores de sostenibilidad ambiental. La comparación de patrones de transporte y calidad del aire entre distintos tipos de compactibilidad urbana muestra

**Figura 10. Tipología de dinámicas intraurbanas en grandes zonas urbanas europeas, en la primera década del siglo XXI**



**Tabla 7. Relación entre tipologías de compactibilidad urbana y modo de transporte al trabajo, y parámetros de calidad del aire**

Grado de compactidad	Porcentaje de desplazamientos al trabajo en coche y motocicleta	Porcentaje de desplazamientos al trabajo a pie o en bicicleta	Porcentaje de desplazamientos al trabajo en transporte público	Concentración media anual de PM10	Concentración media anual de NO <sub>2</sub>
1. Grandes ciudades irregulares	64	12	24	34	32
2. Grandes ciudades irregulares con un uso intensivo del suelo	62	10	28	31	27
3. Ciudades compactas intermedias	57	11	32	30	26
4. Ciudades compactas	56	10	34	25	22

Fuente: Urban Audit.

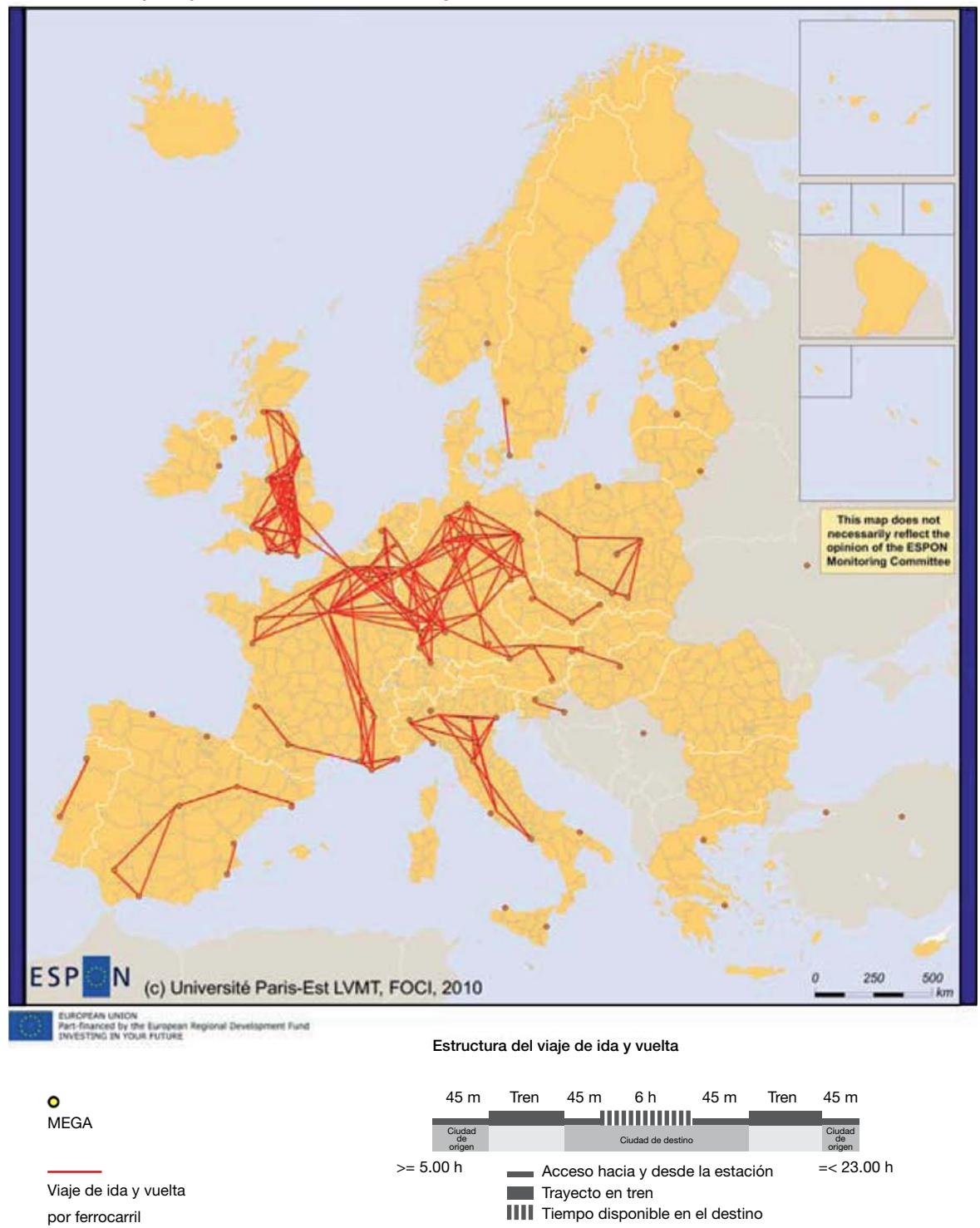
que las diferencias son solo relevantes entre los extremos (ciudad dispersa – ciudad compacta). Las diferencias más significativas se encuentran en el porcentaje de personas que utilizan el transporte público y en las concentraciones de PM10 y NO<sub>2</sub>.

### Nuevos enlaces ferroviarios transfronterizos

**Nuevos enlaces ferroviarios transfronterizos permitirían aumentar significativamente la conectividad sostenible por tren en muchas ciudades europeas.**

El transporte es un apoyo indispensable para la interacción económica y social, por lo que desempeña un papel destacado en la estructuración de las regiones urbanas de toda Europa. La accesibilidad es uno de los factores básicos de la competitividad –y también del acceso a los servicios–, mientras que, a la vez, es una de las principales fuentes de contaminación y consumo energético. En general, los indicadores de accesibilidad se limitan a una accesibilidad teórica basada en redes, sin tener en cuenta la oferta real. Aquí hemos desarrollado indicadores

Figura 11. Conectividad en redes de ciudades por ferrocarril entre MEGA (Metropolitan Economic Growth Areas). Viajes de vuelta entre las 5 h y las 23 h



que permiten considerar la oferta real de transporte entre pares de ciudades europeas por aire, por ferrocarril, y combinando aire y ferrocarril, basándonos en horarios reales.

La **figura 11** muestra un indicador que cuenta el número de posibles enlaces entre una serie de grandes ciudades europeas en viajes de ida y vuelta en un día usando solamente el ferrocarril. La principal conclusión que puede extraerse del mapa es que se pueden identificar varios enlaces que faltan.

En el mapa pueden apreciarse muchas fronteras nacionales, lo que indica que los principales enlaces que faltan son mayormente internacionales. El ferrocarril está presente en las relaciones diarias entre metrópolis dentro de un mismo país, pero está mucho menos presente en las relaciones internacionales, lo que ofrece una idea sobre la contribución de los enlaces ferroviarios transfronterizos tanto para la competitividad como para la sostenibilidad.

## Bibliografía

Banco Mundial. *World development report 2009. Spatial disparities and Development Policy*.

BEAVERSTOCK, J.; R. SMITH; P. TAYLOR, P. «*World city-network: a metageography?*» *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 90, 2000, p. 123-134.

BEGG, I. «*Cities and competitiveness*». *Urban Studies*, 36, 5-6, 1999, p. 795-809.

BODDY, M. «*Geographical Economics and Urban Competitiveness: A Critique*». *Urban Studies*, 36; 1999, p. 811-842.

CASTELLS, M. *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture*, vol. I, Blackwell, 1996.

FOCI *Future Orientations for Cities* (2010). Proyecto del programa ESPON 2013 (Observatorio en red para la ordenación del territorio espacial europeo), en parte financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el contexto del objetivo 3 de cooperación territorial europea. [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/FOCI/FOCI\\_final\\_report\\_20110111.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/FOCI/FOCI_final_report_20110111.pdf)

FRIEDMANN, J. «The World City Hypothesis». *Development and change*, vol. 17, 1, 1986, pp. 69-84. Reimpresión en KNOX, P.; P.J. TAYLOR (ed.). *World Cities in a world system*, Cambridge University Press, 1995, p. 317-331.

GLAESER, E. «Are cities dying?» *Journal of Economic Perspective*, 12, 1998, p. 139-160.

HUSSON. *Un pur capitalisme*. Lausana: Editions Page Deux, 2008.

Informe de la DG de Política Regional de la Comisión Europea, *A study on the factors of regional competitiveness*, 2003, 184, p. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/competitiveness.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/competitiveness.pdf)

Informe del CEPII para la DG de Comercio de la Comisión Europea, *Sectoral and Geographical Positioning of the EU in the International Division of Labour*, 2006, p. 65, [http://www.cepii.fr/anglaisgraph/reports/pdf/2008/re2008\\_02.pdf](http://www.cepii.fr/anglaisgraph/reports/pdf/2008/re2008_02.pdf)

KRUGMAN, P. *L'économie internationale*. Bruselas: De Boeck-Wesmael, 1992, p. 862.

KRUGMAN, P. *Pop Internationalism*. The MIT Press, 1997.

MARTIN, R.; M. KITSON; P. TYLER. «Regional competitiveness: An elusive yet Key Concept», *Regional studies association*, Nueva York, 2006, p. 1-10.

NEAL, Z. «The duality of word cities and firms: comparing networks, hierarchies, and inequalities in the global economy», *Global networks*, 8, 2008, p. 94-115.

PARR, J.; L.C. BUDD. «Financial services and the urban system: an exploration», *Urban Studies*, vol. 37, núm. 3, Routledge, 2000, p. 593-610.

ROZENBLAT, C. «Opening the black box of agglomeration economies for measuring cities» competitiveness through international firms networks», *Urban Studies*, 47(13), 2010, p. 2841-2865.

ROZENBLAT, C.; D. PUMAIN. «The location of multinational firms in the European urban system», *Urban Studies*, 10, 1993, p. 1691-1709.

ROZENBLAT, C.; PUMAIN, D. «Firm linkages, innovation and the evolution of urban systems», en TAYLOR, P.J. et al. (ed.). *Cities in Globalization. Practices, policies and theories*, Routledge, 2007, p. 130-156.

SAPIR, J. *Les racines sociales de la crise financière, Implications pour l'Europe*, 2009.

SASSEN, S. «Cities and Communities in the Global Economy», *American behavioural scientist*, vol. 39, 1996, p. 629-639.

SASSEN, S. *The global city: New York, London, Tokyo*, 2.<sup>a</sup> ed. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2001.

SASSEN, S. (ed.). *Global Networks, Linked Cities*. Londres: Routledge, 2002.

TAYLOR, P.J.; B. DERUDDER; P. SAEY; F. WITLOX, (ed.). *Cities in globalization*. Londres: 2006.

TUROK, I. «Cities, Regions and Competitiveness», *Regional studies association*. Nueva York, 2006. p. 79-94.

VANDERMOTTEN, C.; G. VAN HAMME; P. MARISSAL. *La production des espaces économiques*, 2 vol. Bruselas: Editions de l'ULB, 2010.

# Nuevas formas de segregación urbana: una perspectiva demográfica

**Andreu Domingo**

Centro de Estudios Demográficos, Universidad Autónoma de Barcelona

## **Segregación urbana: evolución de los últimos treinta años**

La experiencia del poblamiento urbano en Cataluña en los siglos xx y xxi ha estado indisolublemente relacionada con el fenómeno migratorio, marcado a su vez por el ciclo económico. Hace treinta años, a mediados de la década de 1970, la crisis económica del petróleo truncó abruptamente la llegada de nuevos flujos migratorios y marcó una tendencia que, en términos de segregación residencial, significó la agudización de la segregación por barrios, con una polarización económica pronunciada. Diez años más tarde, la suburbanización y la urbanización de baja intensidad, bajo la bandera de la revalorización del entorno «natural», marcaron la pauta en la que se prodigaban las grandes edificaciones con la llegada de los *baby boomers* a la emancipación residencial, que de hecho contribuyó a una expansión de la primera corona metropolitana. Entonces, la segregación residencial se convirtió en una segregación por clase social claramente municipal –Sant Cugat y Ciutat Badia en el Área Metropolitana de Barcelona podrían ser dos casos extremos de ello– que se añadiría a la segregación por barrios. En esa época, la primera gran línea divisoria –como nos atrevemos a anticipar, en la actualidad– se situaba entre los que podían moverse y los que no.

Con la llegada de la migración internacional en la primera década del nuevo milenio, se nos presenta toda una nueva realidad. Las grandes ciudades, especialmente Barcelona, ya no son las metrópolis en construcción que acogieron las dos olas migratorias anteriores, son ciudades saturadas. No obstante, al mismo tiempo, dichas grandes ciudades conservan la antigua función de filtración y redistribución de las corrientes migratorias, con lo que, de facto, la recentralización es la primera característica que será necesario tener en cuenta para entender las nuevas formas de concentración. La concentración, y con ella la segregación y su visibilidad, se articulará a través de una reconstrucción etnicista del paisaje urbano. Ya no son simplemente recién llegados o inmigrantes; se les identifica, clasifica y ordena jerárquicamente según su visibilidad étnica. Paradójicamente, durante este

periodo se puede considerar que, para la mayoría de la población, la segregación no es tan intensa como en olas migratorias anteriores, en parte debido al volumen de la inmigración, que no dejó de crecer hasta 2007. En este contexto la dinámica demográfica ha sido primordial, el asentamiento de los recién llegados en los barrios de antigua inmigración ha tenido lugar gracias a la liberación y la revalorización de viviendas que en otras circunstancias no hubiera tenido lugar. El envejecimiento de la población inmigrada, la mortalidad y la movilidad ascendente de sus descendientes ha facilitado la entrada en el mercado de dichas viviendas. Esta realidad demográfica explica el contraste sociodemográfico de los que ahora comparten los mismos barrios por nacionalidad, inmigrantes mayoritariamente jóvenes cohabitán con nacionales de edad avanzada o con jóvenes españoles de bajo nivel de instrucción y recursos escasos que no se han podido marchar del barrio. De esta manera, mientras que las personas que vivían allí han podido mejorar su situación, por lo que han podido en muchos casos abandonar el barrio, el territorio propiamente dicho no se ha beneficiado de la misma manera, sino a veces todo lo contrario. El potencial actual de redistribución de la gente joven podría volver a inclinar la balanza a favor de la recentralización, si los servicios de estos territorios mejoran.

### **Nuevas y viejas formas de segregación urbana**

La crisis económica actual ha subrayado los límites de las políticas basadas en la gentrificación, es decir, en el cambio de la composición de la población de un barrio determinado como panacea de la planificación territorial, que a duras penas ha podido ocultar el papel de centrifugadora de la pobreza por el municipio o hacia otros municipios. La formación y consolidación de enclaves étnicos, por un lado, y la fragmentación de la segregación, por otro (volviendo a modelos que recuerdan la ciudad novecentista, con la segregación vertical sobrepuerta a la segregación horizontal), parecen ser las dos principales tendencias que no deben perderse de vista. Desde mediados de 2008, la crisis económica ha impuesto de nuevo su discurso, que peligrosamente se inclina hacia el ámbito de la seguridad entre los gestores municipales. No obstante, es necesario recordar que no todos los enclaves étnicos son forzosamente negativos; solamente los que se relacionan con la pobreza o con la discriminación se pueden considerar como tales. Además, a diferencia de lo que sucedió en olas migratorias anteriores, la formación de enclaves étnicos está cambiando radicalmente los barrios. No nos referimos al pa-

saje humano sino a la funcionalidad sociodemográfica del territorio. De esta manera, territorios de alta segregación, pero al mismo tiempo con una gran diversidad de orígenes, que se habían caracterizado por su papel de zonas de paso, de redistribuidores de población, pueden estar consolidándose como marcos de referencia de distintos enclaves étnicos, sin que la transitoriedad pueda considerarse como su futuro inmediato.

## Conclusiones

La distribución de la población en el territorio puede considerarse como la vertiente espacial de las diferencias socioeconómicas de la población. Los enclaves étnicos, es decir, los espacios con una alta concentración de población extranjera, donde una nacionalidad única puede o no monopolizar esta concentración, no tienen por qué ser negativos si no se asocian con la pobreza y la marginación. Lo mismo puede decirse de los llamados *espacios heterolocales*, es decir, donde coinciden una multitud de nacionalidades.

La integración puede entenderse como la apropiación de espacios sociales ascendentes, y en su dimensión espacial, como la familiarización con el territorio y la apropiación del mismo. Desde esta perspectiva, tanto la integración como la exclusión pueden entenderse como la redefinición de los límites establecidos entre las comunidades.

# Los cambios en la dimensión urbana de la provincia de Barcelona desde la perspectiva local

Maria Herrero

Diputació de Barcelona

Las regiones urbanas y las políticas urbanas son, de nuevo, centro de interés. Esto se debe al peso de la urbanización en las dinámicas actuales, y a que, en plena crisis, los estudios sobre desarrollo económico y sobre cohesión social y territorial insisten en que es en las ciudades donde se intensifica la productividad y el bienestar, y donde se concentran las mayores tasas de crecimiento económico y de ocupación. Sin embargo, también constatan que las ciudades concentran los procesos de segregación social y los problemas ambientales.

A pesar de que la urbanización es una dinámica con un fuerte componente local, la mayoría de estudios sobre los cambios en las ciudades parten de un enfoque global, europeo o regional. La lectura de las transformaciones desde la escala local es una asignatura parcialmente pendiente, también en la región urbana de Barcelona.

## Algunos datos

Desde la perspectiva internacional, el ámbito de la provincia de Barcelona es la región urbana más importante del Mediterráneo, la 10.<sup>a</sup> región urbana de la Unión Europea (UE) en volumen de población, la 14.<sup>a</sup> en la clasificación por funciones metropolitanas,<sup>1</sup> la 27.<sup>a</sup> región urbana de los países de la OCDE en población pero la 58.<sup>a</sup> en PIB por habitante.<sup>2</sup> Diversos estudios han puesto de manifiesto que el comportamiento de esta región urbana en ocupación, crecimiento económico y otras variables está por debajo de las expectativas que genera su volumen de población y de actividades.<sup>3</sup>

---

1. BBSR (2010): *Metropolitan Areas in Europe*, [http://www.bbsr.bund.de/nn\\_23582/BBSR/EN/Publications/OnlinePublications/2011/DL\\_\\_ON012011,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL\\_ON012011.pdf](http://www.bbsr.bund.de/nn_23582/BBSR/EN/Publications/OnlinePublications/2011/DL__ON012011,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL_ON012011.pdf) Ver índice de funciones metropolitanas.

2. OECD (2006): *Competitive cities in the global economy*.

3. OCDE Metropolitan regions <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=METRO>. Global Metro Monitor LSE Brookings Inst. <http://globalmetrosummit.net/media/GlobalMetroMonitor.pdf>

Los estudios realizados **desde la UE** han remarcado el importante peso de la región urbana de Barcelona respecto del total de Cataluña; la región de Barcelona supone aproximadamente el 70% de la población catalana y el 75% del PIB.<sup>4</sup> Es una de las regiones urbanas europeas que más pesa respecto de la región (NUTS 2,<sup>5</sup> Cataluña) de la que forma parte. Estos estudios coinciden en una lectura de la región urbana que pone de relieve la suburbanización, las dificultades de gobernabilidad y la fragmentación territorial.

En cambio, los estudios realizados **desde la escala regional** describen los cambios de los últimos años poniendo el acento en los procesos de metropolitización, el aumento de la movilidad y de la baja densidad. En los años noventa se hablaba de procesos de contraurbanización o de desurbanización. En la actualidad estas transformaciones se leen en clave de ciudad-territorio y/o explosión de la ciudad.

Los documentos publicados los últimos años describen el ámbito de Barcelona como una región urbana formada por un centro y sucesivas coronas, caracterizadas por la intensificación de las relaciones y por el peso del sector industrial y manufacturero, si se compara con otras regiones urbanas de Europa. Por ejemplo, el 24% de las exportaciones industriales y el 41% de las exportaciones industriales de alto contenido tecnológico españolas se realizan desde la región de Barcelona.

El centro de la región urbana lo forma Barcelona –la ciudad continua, la del metro– y los municipios de la Primera Corona, agrupados, desde 2011 en el Área Metropolitana de Barcelona, AMB. La Segunda Corona se articula a través de una serie de ciudades maduras y consolidadas, de dimensión mediana y pequeña en la escala europea: Mataró, Granollers, Terrassa, Sabadell, Martorell, Vilafranca y Vilanova i la Geltrú. El interior de la provincia, las Comarcas Centrales, se organiza a través de tres ciudades: Igualada, Manresa y Vic.

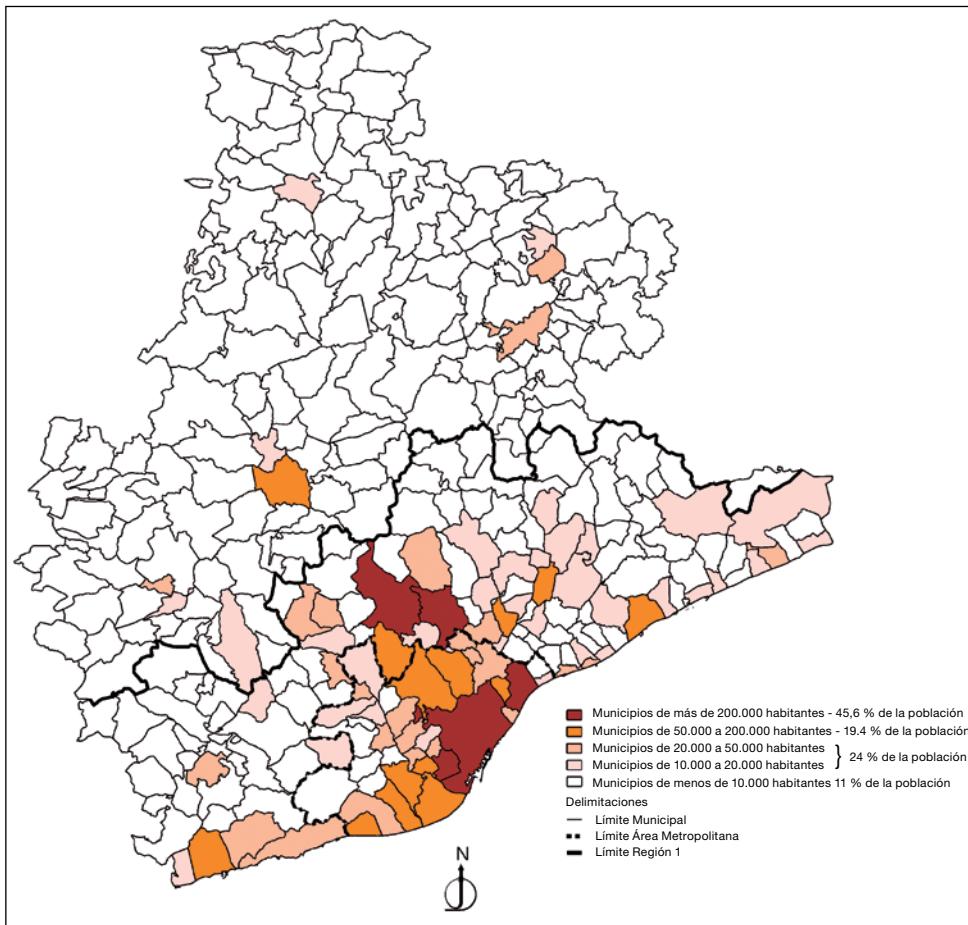
---

4. *Demographic and migratory flows affecting European regions and cities. Case Studies Catalonia (Spain)* Corrado Bonifazi and Massimiliano Crisci CNR-IRPPS – Italian National Research Council, Institute of Research on Population and Social Policies, Roma, Italy [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/DEMIFER/FinalReport/DEMIFER\\_Deliverable12\\_5\\_ES51Cataluna.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/DEMIFER/FinalReport/DEMIFER_Deliverable12_5_ES51Cataluna.pdf)

Future Orientation for Cities, Barcelona – Catalonia case study, pp.349-37 [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/FOCI/FOCI\\_FinalReport\\_ScientificReportr.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/FOCI/FOCI_FinalReport_ScientificReportr.pdf)

5. Nomenclatura EU: NUTS1 estados, NUTS2, regiones, NUTS3 provincias, NUTS5 municipios, etc.

**Municipios de la provincia de Barcelona que desde la perspectiva europea tienen carácter urbano. Datos del Padrón de 2010**

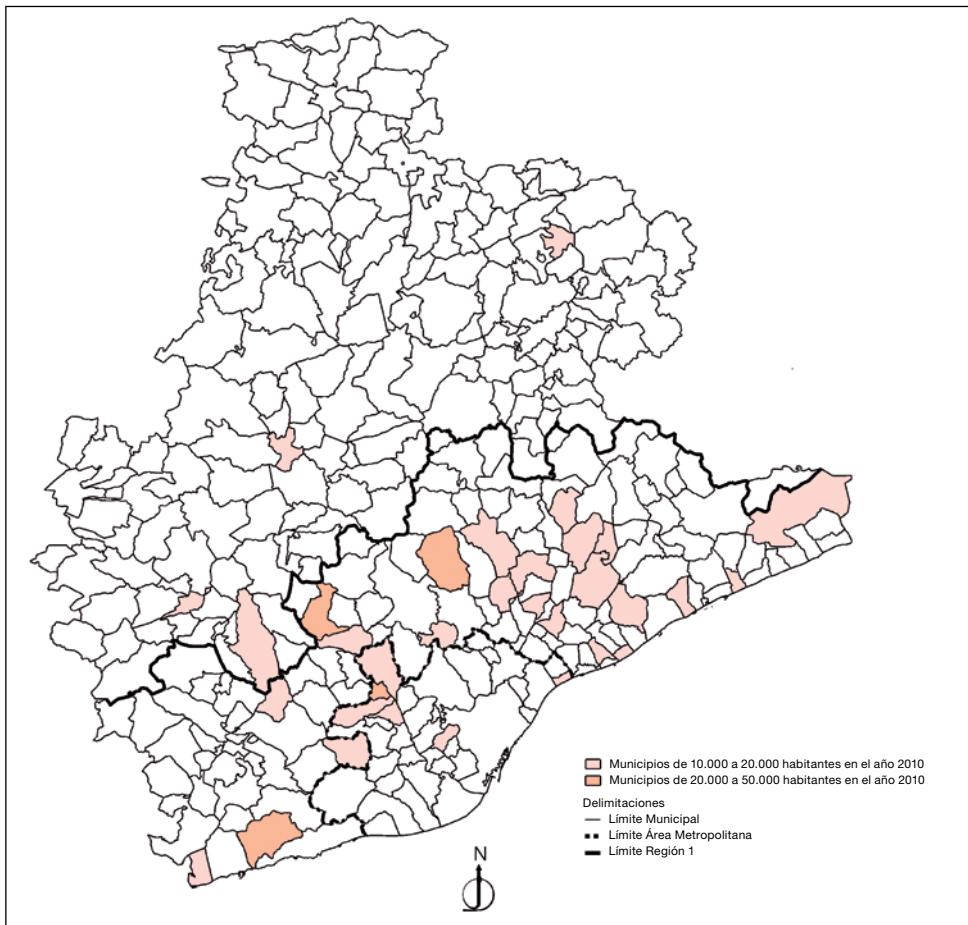


Base cartográfica: © Institut Cartogràfic de Catalunya. © Diputació de Barcelona. Àrea de Territori i Sostenibilitat. Oficina Tècnica de Cartografia i SIG Local.

Esquemáticamente, el año 2010 el 29% de la población de la provincia residía en el municipio de Barcelona (atención, en 1965 era el 50% y en 1975 el 40!%), el 30% de la población residía en el AMB (sin Barcelona), otro 30% en la Segunda Corona Metropolitana y el 10% restante en el ámbito de las Comarcas Centrales.

La lectura de los cambios en la dimensión urbana de la provincia de Barcelona en clave local tiene dos objetivos básicos: por un lado, contribuir a adaptar las estra-

**Nuevos municipios urbanos: municipios que han superado los 10.000 habitantes después de 1975. Datos del Padrón de 2010**



Base cartográfica: © Institut Cartogràfic de Catalunya. © Diputació de Barcelona. Àrea de Territori i Sostenibilitat. Oficina Tècnica de Cartografia i SIG Local.

tegias y las políticas locales a las características de la dimensión urbana actual; por otro lado, aportar elementos para comprender el comportamiento de la región urbana de Barcelona, por debajo de las expectativas previstas.

Una lectura en clave local de los cambios en la dimensión urbana de la provincia de Barcelona destacaría primero el crecimiento entre 1975 y 2010 de la población residente en los municipios de la Segunda Corona Metropolitana. Aumenta en más

de 784.000 personas, un 78%. En cambio, en el mismo intervalo, el crecimiento relativo de la población de los municipios de la AMB, Barcelona incluida, ha sido del 7,1%.<sup>6</sup>

La Segunda Corona Metropolitana es el ámbito donde se sitúan buena parte de los municipios que los últimos años experimentan un fuerte crecimiento de la población y/o un salto de la escala urbana. Además, concentra el 66% del espacio para futuras actividades económicas y el 41% de los puestos de trabajo del sector industrial.<sup>7</sup> No obstante, los cambios en la dimensión de la región urbana de Barcelona son un proceso que afecta también a los municipios del AMB y de las Comarcas Centrales.

En ese mismo periodo, ha habido también un rápido **crecimiento del número de ciudades pequeñas**: 33 municipios de la provincia de Barcelona han superado los 10.000 habitantes, adquiriendo dimensión urbana desde la perspectiva europea.<sup>8</sup> La población de estas 33 ciudades sumaba el 2010 más de medio millón de personas.

**También ha aumentado la población que reside en ciudades pequeñas.** Entre 1975 y 2010, 43 municipios mayores de 10.000 habitantes han crecido por encima del 75% hasta el 600%.<sup>9</sup> La población de éstos suma 1,4 millones de personas; lo que supone un 25% de la población provincial.

Siguiendo con la lectura local, si bien con criterios y definiciones europeos,<sup>10</sup> los cambios de los últimos 30-35 años de la región urbana de Barcelona afectan

---

6. Este intervalo de análisis no permite apreciar el proceso de inmigración característico de la segunda mitad de los años 90 hasta 2007 aprox. A grandes rasgos, los nuevos residentes de la Segunda Corona son autóctonos que abandonan ciudades maduras y los inmigrantes rellenan los huecos y permiten que los balances de las ciudades centrales sean estables, incluso levemente positivos.

7. Puestos de trabajo locales. Censo 2001 INE.

8. La OCDE considera urbano a partir de 10.000 hab, aunque la UE, Urban Audit, considera ciudades pequeñas o villas/towns a partir de 5.000 habitantes.

9. Es importante situar estas cifras en el contexto europeo: en Francia, el mismo fenómeno en el mismo periodo afecta en total a 54 municipios, llamados *villes champignon*. Laurent CHALARD: *Les communes périphériques à croissance spectaculaire: des boomburbs à la française?* Population & Avenir 02 avril 2011 //1975-2010. La población de 132 municipios de la provincia crece más del 75%.

10. La OCDE define regiones predominantemente urbanas las que tienen menos del 15% de la población viviendo en condiciones rurales. La UE, Urban Audit, considera ciudades grandes las mayores de 200.000 habitantes, ciudades medianas las mayores de 50.000 habitantes, y ciudades pequeñas o villas/towns las ciudades mayores de 5.000 habitantes. En este marco, la provincia de Barcelona es una región intensamente urbana.

a un número muy importante de los municipios, a una proporción significativa de la población y que son relevantes para las políticas locales. Se podrían resumir de la siguiente manera:

- casi el 90% de la población de la provincia de Barcelona vive en núcleos urbanos
- el 45,7% de la población de la provincia de Barcelona reside en Barcelona ciudad y en las 4 ciudades mayores de 200.000 habitantes (Badalona, L'Hospitalet, Sabadell y Terrassa)
- y el 43,4% de la población de la provincia de Barcelona vive en ciudades medianas-pequeñas y pequeñas, desde 200.000 hasta 10.000 habitantes
  - el 19,4% de la población de la provincia de Barcelona, 1 de cada 5 personas, reside en 14 ciudades medianas-pequeñas (entre 50.000 y 200.000 habitantes)
  - y casi el 24% de la población de la provincia de Barcelona, 1 de cada 4 personas, en 62 ciudades pequeñas (de entre 50.000 y 10.000 habitantes)
- 50 villas (*towns*) o pequeños núcleos urbanos mayores de 5.000 habitantes que acogen al 6,5% de la población y 180 pueblos menores de 5.000 habitantes que acogen solo al 4,6% de la población.

## Primeras implicaciones

En efecto, la región urbana de Barcelona, desde la perspectiva local, tiene dos partes muy diferenciadas. La primera es la formada por la ciudad de Barcelona y el núcleo de ciudades maduras y centrales que han transformado sus actividades económicas los últimos años y tienen una fuerte dinámica y presencia internacional. Además, cuentan con instituciones y/o estrategias de gobernanza metropolitana<sup>11</sup> y, a grandes rasgos, no han sufrido grandes cambios en el volumen de población.

La segunda parte de la región urbana, en cambio, está formada por 14 ciudades medianas-pequeñas y 62 ciudades pequeñas –desde la perspectiva europea–

---

11. The case for agglomeration economies in Europe. Barcelona case study, [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/TargetedAnalyses/CAEE/CAEE\\_Barcelona\\_Case\\_Study\\_Appendix\\_C4\\_FINAL.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/TargetedAnalyses/CAEE/CAEE_Barcelona_Case_Study_Appendix_C4_FINAL.pdf)

donde reside más del 40% de la población. Esta segunda parte de la región urbana es complementaria de la primera y es un ámbito heterogéneo, complejo y diverso. Hay ciudades maduras, ciudades medianas y muchas ciudades pequeñas cuyo salto a la escala urbana ha sido –relativamente– reciente. Y lógicamente, una parte importante de la población residente en estas ciudades también es –relativamente– reciente. (Añadir que en la región urbana de Barcelona, y otra vez desde la perspectiva de la UE, no hay ciudades medianas, de más de 400 mil habitantes hasta 1 millón, como las que caracterizan el centro de Europa.)

¿Qué significan estos cambios para los gobiernos locales? ¿Cómo afectan a los municipios y su ejercicio de las competencias? ¿Qué implican estos cambios para el entorno, las relaciones entre las personas y las relaciones con el medio ambiente? Es necesario estudiar también los cambios en las funciones urbanas y las áreas funcionales, los sectores de actividad económica, los espacios de estas actividades, la movilidad, la relación y los usos de los espacios abiertos, etc.

No hay que olvidar que las ciudades no son solo un contenedor de la población y de las actividades. Las ciudades forman parte de las relaciones sociales y de las representaciones que de ellas hacen las sociedades y están siempre en construcción. Las dos partes de la región urbana de Barcelona, el núcleo central y la suma de ciudades de tamaño pequeño y mediano, forman la región y son, en cierto modo, la forma material de las relaciones de la región urbana.

Sin embargo, la dimensión urbana no se puede reducir al volumen de población residente y unos pocos datos más. Otro de los componentes básicos de la dimensión urbana es el tiempo: reciente y urbano es un poco una contradicción. Urbano requiere generaciones. Desde la perspectiva urbana, 30 años no es mucho, pero empieza a ser un intervalo de análisis significativo.

Para algunos autores lo que es urbano se define sobre todo a través de la densidad y de la diversidad que aportan las oportunidades características de las ciudades. Para otros, la condición de ciudad estaría sobre todo en el alcance de los servicios y equipamientos urbanos y en la gestión planificada y coordinada a escala intermedia de estos, que posibilita el acceso a la ciudad y el derecho a la ciudad y está en la base de la creación del valor añadido urbano.

No obstante, las pequeñas ciudades de la región urbana de Barcelona y las que han sufrido un crecimiento muy rápido no se distinguen por la densidad y la di-

versidad, que facilitan las oportunidades. Una parte se caracteriza por la baja densidad y, a veces, por procesos de segregación y diferenciación social en el espacio, como muestran estudios recientes.<sup>12</sup>

Las ciudades medianas-pequeñas y las pequeñas de la región urbana de Barcelona no cuentan con una gestión coordinada y planificada a escala intermedia de los servicios locales básicos (como los municipios de la AMB), ni tampoco están conectadas, en general, a servicios urbanos básicos como el transporte público.

En pocas palabras: una parte de la región urbana de Barcelona, con un importante peso específico, está, de algún modo, fuera del alcance de las políticas urbanas: de los servicios y equipamientos urbanos que facilitan el derecho a la ciudad y la creación de valor añadido urbano.

No obstante, a pesar de que el debate sobre el alcance de los servicios y equipamientos urbanos básicos y la gestión planificada y coordinada a escala intermedia es posiblemente el tema clave de la región urbana de Barcelona, apenas está en la agenda local actual. Afecta a las políticas locales –aunque no exclusivamente– y a los procesos de creación de valor añadido urbano: es uno de los factores que permiten comprender por qué el comportamiento de la región urbana de Barcelona está por debajo de las expectativas y de las potencialidades.

Otro factor ligado a la creación de valor añadido urbano, de nuevo desde la perspectiva europea, es el rol determinante de los Estados –y de las comunidades autónomas en el caso español– en la construcción de la agenda urbana.

Los Estados poseen las principales competencias que afectan a las políticas urbanas: fiscalidad, sanidad, educación, infraestructuras y legislación local. Por consiguiente, los Estados son los que ofrecen el marco general en el que se mueven los gobiernos locales. Por eso los datos de variables de las ciudades de un país, como ocupación, productividad, bienestar etc., se mueven dentro de una orquilla que responde al contexto del Estado. Las diferencias dentro de la orquilla se pueden atribuir a la capacidad de maniobra local.

---

12. SUSINO ARBUCIAS, J. «La movilidad residencial diferencial en la reconfiguración metropolitana», en *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*, J.M. Feria Toribio y J.M. Alberto Puebla coord, Thomson Reuters, 2010.

El estudio, ya citado, sobre el futuro de las ciudades en Europa<sup>13</sup> muestra que entre 1995 y 2006 el 74% de la varianza del crecimiento de las ciudades europeas se debió a factores intraestatales y solo el 26% del diferencial de crecimiento de las ciudades se podía atribuir a la capacidad de maniobra local. La misma lógica se observaba en relación con el desempleo o con los datos de salud.

Así pues, a pesar de todo, la capacidad de maniobra de las políticas locales existe: los estudios muestran que las políticas locales pueden ser determinantes, incluso un factor de crecimiento económico, cuando priorizan la gobernabilidad y la coordinación horizontal y vertical. Forman parte también de la capacidad de maniobra de los gobiernos locales el liderazgo, el territorio y los aspectos específicamente locales.

---

13. Future Orientation for Cities. [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/FOCI/FOCI\\_final\\_report\\_20110111.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/FOCI/FOCI_final_report_20110111.pdf)

Secondary Growth Poles and Territorial Development in Europe; Performance, Policies and Prospects.  
[http://www.espon.eu./main/Menu\\_Projects/Menu\\_AppliedResearch/SGPTD.html](http://www.espon.eu./main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/SGPTD.html)

---

### **3. Agenda urbana: grandes ejes y políticas**

# Ciudades y regiones urbanas y metropolitanas en España: nueva agenda en un contexto globalizado

Joan Romero

Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Universidad de Valencia

## De nuevo las ciudades, áreas metropolitanas y regiones urbanas como actores (geo)políticos relevantes

Han transcurrido ya dos décadas vertiginosas desde que el mundo cambió. Dos décadas en las que el mundo, de la mano de los cambios políticos que certificaron el final del modelo bipolar y, aún más, gracias a los formidables cambios propiciados por las TIC, se ha hecho, a la vez, mucho más plano y puntiagudo. Tanto Friedman (2006) como Florida (2008) tienen parte de razón. Tiempo y espacio han cambiado radicalmente su significado tradicional. La Tierra, en efecto, es más plana, pero no lo es igual para todos.

Durante este tiempo, el Estado-nación que emergió en Westfalia también ha visto modificados sus límites y sus capacidades. El Estado-nación ha experimentado un proceso de transformación extraordinario. Otros poderes –legítimos e ilegítimos– han emergido o se han consolidado durante este tiempo. Tal vez el Estado siga siendo un actor político insustituible durante mucho tiempo. Hasta ahora no hemos sido capaces de construir un instrumento mejor para garantizar la convivencia entre nosotros, para desplegar políticas y para organizar la relación entre pueblos y economías diferentes. Se han difuminado sus límites. Otros poderes y actores se mueven con más agilidad en este contexto globalizado e interdependiente en el que los Estados tienen dificultades de adaptación.

La economía, en especial el sistema financiero, hace tiempo que piensa en global. La política tiene más dificultades para hacerlo y sigue pensando preferentemente en escala estatal. De ahí que se hable con propiedad de Economía 2.0 (incluso 3.0) y de Política 1.0 (a veces, lamentablemente 0.0). Para evitarlo exploran nuevas formas de cooperación (G-7, G-8, G-20, BRIC, *Next Eleven...*) no siempre eficaces. En ocasiones, es el caso de Europa, inauguran formas originales de unión mone-

taria, ¿económica? y ¿política? En otros casos, finalmente, se impulsan por doquier formas de cooperación regional nuevas y a veces eficaces. Sea en Asia, sea en América Latina, sea en África. Pero nadie discute hoy que en menos de dos décadas el Estado ha dejado atrás su perfil tradicional porque estamos asistiendo a un hecho realmente nuevo y de consecuencias tan desconocidas como imprevisibles: ni más ni menos que un proceso de nuevo reparto del poder.

La paradoja de este proceso, marcado por la incertidumbre, la complejidad y la velocidad de los cambios, es que en la medida en la que el Estado se trasforma y ve cómo se difuminan sus contornos tradicionales, las ciudades han cobrado nuevo protagonismo como actores políticos en todas las escalas, desde la local a la global. No es la primera vez que ocurre, como es bien sabido. En otros momentos de la historia de Europa las ciudades tuvieron un protagonismo indiscutible (Boucheron *et al.*, 2010: 311-325; Zeller, 2010: 47-95) cuando los Estados aún no habían desarrollado plenamente sus capacidades.

Lo cierto es que ahora las ciudades (y no solo las grandes ciudades globales) han ganado posiciones en el tablero geopolítico y económico y disponen de unas oportunidades extraordinarias para situarse en esta nueva realidad. Para ocupar (o no) un lugar destacado o singular en esta realidad cambiante en la que las fronteras de los Estados son menos determinantes que hace veinte años. Las ciudades, también las ciudades intermedias, compiten y cooperan entre ellas. Como lo hacen los territorios (Pike; Rodríguez-Pose, Tomaney, 2011). Y en este nuevo contexto hay territorios y ciudades que ganan y territorios y ciudades que pierden. Y ya no depende tanto de la capacidad o tamaño de su propio Estado, sino de la capacidad de los actores públicos y privados concernidos, de su inteligencia para acordar estrategias compartidas, de su voluntad de construir proyectos movilizadores, de su habilidad para encontrar puntos fuertes en torno a un propósito colectivo. La cultura y la inteligencia territorial son hoy fundamentales y la escala adecuada para desplegar todo el potencial es la escala de la ciudad y la región urbana y metropolitana. De hecho, el mundo puntiagudo que refleja Florida en su conocida cartografía es en realidad un mundo de ciudades y regiones urbanas y metropolitanas y no de Estados. Porque es ahí donde ocurren las cosas. Es ahí donde se concentra el poder, los recursos, la capacidad de innovación y el talento.

Por esa razón no hay mejor laboratorio que las ciudades y las áreas metropolitanas para conocer en profundidad la verdadera dimensión de los profundos cambios que se han iniciado hace escasamente dos décadas; para analizar el verda-

dero alcance de las transformaciones de una economía globalizada y su impacto en los mercados de trabajo locales; para evaluar en toda su dimensión el creciente proceso de segmentación de nuestras sociedades y analizar sus consecuencias políticas, sociales y culturales; para saber elaborar algún tipo de alternativa a poblaciones mayoritariamente urbanas que expresan un grado de inseguridad y de incertidumbre respecto del futuro como nunca en las últimas décadas; para poner remedio a los crecientes sentimientos de repliegue, hoy generalizados en la sociedad europea, que dificultan el reconocimiento del otro y hacen extremadamente difícil la construcción de sociedades multiculturales hacia las que, por otra parte, tendremos que transitar siquiera sea por razones estrictamente demográficas; para saber dar pleno sentido al término desarrollo sostenible; para imaginar, en definitiva, una nueva agenda, una nueva generación de políticas públicas adecuadas a un contexto geopolítico, económico, social, cultural y ambiental muy diferente, en gran medida nuevo.

Estos procesos nos han de interesar como ciudadanos concernidos y como comunidad política. Porque hoy, más que nunca, se hace necesario dar contenido pleno al término desarrollo sostenible. Especialmente en ciudades y regiones urbanas. Es decir, procurar que exista un adecuado equilibrio entre tres pilares básicos: competitividad económica, cohesión social y gestión prudente de los recursos. Evitando desequilibrios muy marcados entre alguno de ellos, porque en ese caso se desequilibra el conjunto. Pero además, incorporando los enfoques estratégicos en la escala adecuada, que ya no puede ser otra que la de la ciudad real, es decir, aquella que integra una región urbana o metropolitana definida por redes y flujos cotidianos entre varios núcleos y donde además hace tiempo han desaparecido los límites entre urbano y rural, porque, como diría Soja, hasta lo rural es ya urbano (Benach; Albet, 2010). La gobernanza democrática a escala metropolitana sería hoy el cuarto pilar imprescindible en el que sus actores más relevantes, partiendo de un propósito colectivo, deseen incorporar cohesión y coherencia territorial a sus políticas y a sus proyectos (Romero, 2009; Pascual, 2010; Romero; Farinós, 2011).

## **Nuevas dinámicas urbanas desde finales de los ochenta en los países desarrollados**

El «retorno» de la ciudad como actor político se ha producido en un contexto post-industrial que es muy diferente al de los años ochenta del siglo xx. Desde enton-

ces hasta ahora, también en España, las dinámicas urbanas han venido presididas por procesos intensos de dispersión y descentralización. Junto a los procesos de recentralización de determinadas actividades asociadas a los servicios avanzados y de gentrificación, han prevalecido los procesos centrífugos, aunque selectivos. Se ha producido lo que hemos convenido en definir como la explosión de la ciudad (Font, 2007). De ahí las continuadas referencias a ciudad real, ciudad dispersa, ciudad difusa, ciudad de ciudades (Nel·lo, 2001), ciudad flexible (Poli, 2009)... como contraposición a ciudad central. Todas vienen a referirse a los procesos de difusión de la urbanización y a crecientes demandas de suelo en áreas periurbanas para usos industriales y terciarios y para equipamiento de infraestructuras (Feria; Albertos, 2010; VVAA, 2010). Transformaciones todas ellas muy visibles que indican nuevas interdependencias y remiten a mayor complejidad y especialización funcional en regiones urbanas y metropolitanas. Pero más importantes que estas transformaciones territoriales son las consecuencias en el tejido social. Y aquí las evidencias, también en España, indican que las desigualdades interpersonales se han acentuado, en especial desde 2008, dando paso a un escenario socioeconómico complejo e incierto, con todas las consecuencias políticas que ello implica.

Los factores que explican estos procesos están bien estudiados. De la mano de las TIC se han producido transformaciones sustanciales en los procesos productivos. La más significativa, la especialización difusa y la trasformación en la cadena de valor añadido. Los cambios sociales y culturales han introducido nuevos patrones y nuevas demandas que han incorporado modificaciones relevantes en la vida cotidiana de amplios sectores de la sociedad. Esto ha sido posible porque la evolución de la renta ha permitido que determinados sectores sociales hayan podido salir del centro e instalarse en la periferia. Finalmente, una condición necesaria para que esto se haya producido ha sido la extensión en el territorio de servicios y equipamientos junto con la dotación de infraestructuras.

Las consecuencias de estos procesos también están bien delimitadas. En primer lugar, hemos asistido a un proceso de exacerbación de la movilidad cotidiana, obligada y voluntaria, con las consecuencias bien visibles en forma de congestión, consumo de energía, siniestralidad y costes ambientales. En segundo lugar, se ha incrementado de forma desmesurada e irresponsable el consumo de suelo para usos residenciales con todas sus implicaciones económicas, sociales, ambientales y políticas (Romero, 2010) y la ubicación desordenada de actividades y usos residenciales. La distopía territorial evidencia un proceso bien visible de frac-

tura territorial y de *urbanalización* (Muñoz, 2008) o destrucción de paisajes culturales sin precedentes. Estos procesos de dispersión, tan alejados de nuestro modelo tradicional de ciudad compacta, aumentan además el consumo de recursos y energía, son menos eficientes en el aprovechamiento de los mismos y encarecen la dotación y prestación de servicios. En tercer lugar, estos procesos también afectan a la ciudad central y a sus centros históricos, donde se agudizan los procesos de segregación social, de envejecimiento de la población y de obsolescencia del parque inmobiliario. Pero también afectan a amplios sectores de cinturones industriales metropolitanos. Son procesos de cristalización de diversas ciudades dentro de la propia ciudad. Separar y deshabituar son los términos que mejor resumen esa evolución, como ha definido J.M. Montaner (2006), procesos de segregación social e insularización donde el llamado *quinto vagón* que emerge en nuestras sociedades opulentas va más cargado. Allí se visualiza la precariedad, la exclusión social, la falta de perspectivas, la sociedad multicultural con todos sus problemas, sus tensiones y los temores de vivir con extranjeros (Bauman, 2006), (Oliver-Frauca, 2006). En cuarto lugar, se ha demostrado que el mapa administrativo tradicional ya no es el adecuado, que estos procesos de segregación y de dispersión no entienden de límites administrativos y que los límites tradicionales de los municipios ya no son suficientes ni relevantes.

### **Nueva agenda, nuevas políticas y nuevas formas de gobernanza democrática para las ciudades y las regiones metropolitanas. Equipar mejor a las ciudades y a sus ciudadanos**

No es demasiado aventurado afirmar que estas nuevas dinámicas urbanas requieren nuevos enfoques y nuevas formas de gobierno y de gobernanza democrática en las escalas local y metropolitana. Ya se dispone de un extenso catálogo de buenas prácticas en decenas de ciudades y regiones urbanas y metropolitanas de otros países desarrollados. Como demuestran los estudios de casos referidos a Europa occidental, no existe un modelo único sino una multiplicidad de fórmulas condicionadas por factores históricos y contextos específicos (Salet; Thornley; Kreukels (eds.), 2003), (Heilnet; Kübler (eds.), 2005; Souto, 2009; VVAA b, 2010), fórmulas diferentes, notables ejemplos de experiencias fracasadas y también grandes muy diversos de «éxito». Hay mucho talento y muy buenas ideas y experiencias ya disponibles (Steytler, 2009; VVAA, 2010a). Lamentablemente, este no es el caso de la mayor parte de ciudades y regiones urbanas y metropolitanas espa-

ñolas, donde el grado de maduración de contextos específicos, el nivel de cooperación entre actores concernidos o el grado de impulso de iniciativas innovadoras es todavía insuficiente.

El catálogo de buenas prácticas en Europa occidental y en América del Norte es muy sugerente. En primer lugar, en el ámbito de las políticas de promoción económica. Hay muchas y buenas iniciativas para favorecer la calidad del territorio y del entorno y favorecer la dimensión internacional de las ciudades. Cada vez se concede más importancia al contexto institucional y a la buena integración entre universidades e institutos tecnológicos y sistema productivo. Cada vez se presta mayor atención a los enfoques estratégicos. Siempre se concede mucha importancia a la capacidad de liderazgos claros, públicos y privados, con el objetivo de gestionar de manera acertada la transición hacia un nuevo modelo productivo que habrá de basarse en el estímulo de actividades y mercados emergentes, en la diversificación y en la calidad de los servicios. Los espacios urbanos creativos harán de basar esa transición en el talento, la tecnología, la capacidad de pensar juntos y en la tolerancia. El papel de las universidades y del sistema de innovación y transferencia de tecnología es fundamental. Como también lo será en el caso de las ciudades mediterráneas la apuesta por un modelo equilibrado que sepa conciliar un modelo turístico basado en la calidad y la gestión prudente de recursos y la calidad territorial. Calidad del territorio y buena ordenación y gestión de los paisajes culturales son uno de nuestros puntos fuertes.

En segundo lugar, apostar por hacer más ciudad y más sostenible. Recuperando el verdadero significado y el equilibrio entre *polis*, *civitas* y *urbs* (por este orden) y el mismo equilibrio entre los cuatro pilares, antes aludidos, que garantizan la sostenibilidad de la ciudad: a) diversificación de la actividad económica y dotando a los espacios urbanos de las infraestructuras e infoestructuras necesarias; b) incorporación de forma decidida de prácticas ambientalmente sostenibles y saludables, y c) mejora del grado de cohesión social en un contexto en el que las tendencias de fondo parecen caminar en otra dirección. Tal vez este sea el reto más difícil que las ciudades tendrán que afrontar (atención a los procesos de segmentación y segregación, gestión de la diversidad, atención a los grupos sociales de riesgo...). Pero esa es la asignatura que más nos identifica a los europeos con el sentido más noble de ciudad, ciudadano y ciudadanía. De espacio urbano y ciudadanía, en definitiva, en la sociedad del (re)conocimiento (Albet et al., 2006). Y algunas buenas experiencias indican que hay que empezar por el barrio, la escuela y los servicios sociosanitarios.

En tercer lugar, prestar la atención debida a los centros históricos y a los espacios degradados. Siendo capaces de dar contenido a tres principios básicos: rehabilitar, regenerar y revitalizar. Demostrando, como lo han hecho otras ciudades en Europa y Cataluña con su Ley de Barrios, que es posible conciliar cultura, historia, memoria, productividad, competitividad, modernidad y justicia social.

En cuarto lugar, desarrollar nuevas formas de gobernanza metropolitana. «Pensar juntos» en clave de región metropolitana es fundamental, y en consecuencia es básico mejorar la coordinación y la cooperación entre actores políticos y entre actores públicos y privados. Ejemplos de buenas prácticas, de formas imaginativas de cooperación flexible, existen muchos y muy diversos, desde Toronto o Vancouver hasta Melville en Australia, pasando por varias regiones urbanas y metropolitanas europeas. Y no es preciso remitirse a procesos más desarrollados en regiones urbanas extensas como la *Asociación Regional de Stuttgart o Central Manchester Development Corporation*, sino que incluso existen buenas y muy diversas y heterogéneas experiencias en el grupo de ciudades intermedias (Young, 2009: 109-112; Burgi: 139-156; Pinson, 2009 y 2011).

¿Dónde están los riesgos? En primer lugar, en el terreno de la política. Las resistencias de los gobiernos locales a participar en formas de gobierno o de gobernanza a escala metropolitana, la falta de liderazgos claros, de voluntad para impulsar iniciativas en la escala adecuada, de capacidad para gestionar redes, para construir consensos básicos, para imaginar nuevas formas de coordinación fundamentadas en el «derecho blando» son un gran impedimento. Mucho mayor lo es aún si se producen episodios de mala política, de «captura» de políticas u otro tipo de patologías institucionales que perjudican seriamente la reputación de la ciudad. Pero aunque estas resistencias y dificultades existen, sobre todo cuando se trata de impulsar formas de gobierno metropolitano (Lefèvre, 2010), no cabe colegir que no se hayan producido avances, en especial en el terreno siempre más factible del desarrollo de formas de gobernanza democrática metropolitana. Donde han progresado nuevas formas de gobierno o de gobernanza en áreas metropolitanas nunca ha sido un proceso sencillo. Antes al contrario, ha sido necesario superar naturales resistencias procedentes de la escala local y, en algunos casos, de otras esferas de gobierno que por alguna razón veían en la emergencia de nuevas formas de gobierno supuestas amenazas y alteraciones de estructuras de poder político. Porque, no se olvide, cualquier progreso en materia de nuevas formas de gobierno del territorio o de gobernanza, también en la escala metropolitana, remite a retos de naturaleza política sobre los que cabe imaginar y acordar solu-

ciones que tendrán que ser diferentes en función de los contextos específicos de cada lugar. La Estrategia Territorial Europea contribuyó a trazar el camino de esas nuevas formas de derecho «blando» que finalmente, también en algunas áreas metropolitanas, han demostrado mayor eficacia de la que algunos inicialmente auguraban.

En segundo lugar, en no ocuparse del rápido aumento de las desigualdades en las ciudades y regiones metropolitanas. En no ocuparse de forma adecuada del malestar urbano, de sus causas y de sus consecuencias (Romero, 2011). En el caso de muchas regiones urbanas europeas los efectos del *outsourcing* están siendo devastadores para muchos sectores productivos y distritos industriales. No hay nada nuevo que no avanzara ya Castells cuando todavía los efectos de la globalización no eran tan evidentes (Castells, 1998). Desarrollaba una idea fundamental: con la globalización el trabajo se convertía en un recurso global, pero los mercados de trabajo, salvo para segmentos muy concretos, no eran verdaderamente globales. Es decir, el mundo alcanzaba en los años noventa del siglo xx la unificación de sistemas económicos, las empresas podían pensar en global, desplazarse y buscar ventajas competitivas en cualquier lugar del planeta, pero las personas seguían vinculadas a *lugares*, que en Europa quiere decir básicamente ciudades y regiones urbanas.

Llegados a este punto, las cuestiones a las que hay que dar respuesta, en especial en países de la Europa mediterránea, son muchas: ¿Se puede competir desde una región industrial europea con una región de un país emergente? ¿Cómo se puede competir desde una región con derechos sociales y ambientales del siglo xxi con otra en la que todavía se trabaja en condiciones sociales equiparables a la Europa industrial de Dickens de finales del siglo xix aunque con tecnologías del siglo xxi? ¿Es suficiente para mejorar la competitividad de las economías desarrolladas con las reformas de los mercados de trabajo tradicionalmente esgrimidas? ¿Puede mejorar la competitividad de una región industrial del sur de Europa por la vía de la reducción de salarios, de precariedad laboral y de temporalidad? ¿Las evidencias empíricas lo corroboran? ¿Cómo dar sentido al principio de «equipar» a las personas para la economía del conocimiento cuando ni siquiera la formación es una prioridad clara en países como España? ¿Cómo se gestiona la transición desde un modelo productivo intensivo a mano de obra con escasa cualificación hacia otro basado en el conocimiento? ¿Dónde ocupar en condiciones decentes a trabajadores procedentes de sectores industriales en los que solo algunas empresas innovadoras sobreviven? ¿Cuál es el destino laboral y vital de los jóvenes

bien formados pero mal retribuidos y de más del 30% de jóvenes que han abandonado prematuramente el sistema educativo? ¿Hasta dónde se pretende llegar en la «carrera hasta el fondo»? ¿Qué impactos (económicos, sociales, políticos y electorales) tendrán estos procesos en las ciudades y regiones urbanas?

En tercer lugar, en dejarse llevar por la tentadora pendiente de los proyectos singulares. También existen ejemplos en otras ciudades europeas y españolas en las que ha prevalecido la «festivalización» o la proliferación de proyectos singulares que luego han quedado reducidos a lo que Sánchez Ferlosio ha definido acertadamente como «cajas vacías». Proyectos o eventos singulares que en ocasiones se han impulsado en detrimento de políticas urbanas para toda la ciudad (Pinson, 2011) incrementando la percepción entre los ciudadanos de que existe una ciudad para ser visitada y otra ciudad para residir. Si los desequilibrios son muy marcados, puede producirse una escisión entre las diversas ciudades que en la ciudad existen. Pero, sobre todo, existe el riesgo de confundir *civitas* con *urbs* (Capel, 2004; 2009) cuando el orden, ya se ha dicho, debe ser siempre el contrario: primero *polis*, luego *civitas* y por último *urbs*.

Finalmente, es en las ciudades y regiones metropolitanas donde deben impulsarse las innovaciones democráticas que vayan más allá de las formas tradicionales de democracia representativa o electoral. Información, participación y consulta pública son los principios inspiradores, todavía en fase inicial, de esa nueva generación de iniciativas que ya empiezan a ver la luz en algunas ciudades europeas y norteamericanas (Smith, 2009).

## **El gobierno de las regiones urbanas y metropolitanas en España**

Los procesos ocurridos en España no son diferentes a los de los países de nuestro entorno (Feria y Albertos, 2010), pero no se han desarrollado hasta el momento mecanismos de buen gobierno o de gobernanza territorial capaces de abordar de forma satisfactoria los evidentes desajustes existentes entre estructuras administrativas pensadas para resolver problemas del siglo xix y las dinámicas territoriales de la segunda década del siglo xxi. La experiencia española en este ámbito es, por ahora, tan reducida que bien podría hablarse de cierto fracaso colectivo en el desarrollo de nuevas formas de gobernanza y de fracaso sin paliativos en el terreno siempre más complejo y discutible del gobierno del territorio. Con la excepción de la experiencia de *Bilbao Ría 2000* (Mas, 2011), del Plan Territorial Me-

tropolitano de Barcelona (2008) y de la ley de creación del área metropolitana de Barcelona en julio de 2010 (Nel·lo, 2011), el remarcable fracaso para desarrollar mecanismos de gobierno del territorio adaptados a la evolución de la ciudad «real» en España constituye uno de los mejores ejemplos para constatar la distancia existente entre retórica territorial y políticas públicas reales. Las dificultades para impulsar proyectos conjuntos, los desencuentros institucionales y la fragmentación administrativa prevalecen sobre la todavía escasa relación de buenas prácticas. Por esa razón sigue siendo uno de los retos geopolíticos más importantes para el futuro.

Apenas disponemos de algunos ejemplos de iniciativas de cooperación metropolitana que vayan más allá de la gestión mancomunada de algunos servicios básicos y de algunas propuestas de ordenación en algunas ciudades centrales y su área inmediata de influencia, pero en materia de ordenación y gestión del territorio no ha sido posible superar el modelo tradicional de base municipal salvo en muy contadas ocasiones. No se dispone de indicadores fiables a escala metropolitana; tampoco de marco jurídico adecuado, puesto que las recientes iniciativas legislativas para las grandes ciudades nada resuelven, porque no responden a las necesidades de gobierno del territorio de la ciudad real. Pero, sobre todo, no existe tradición ni cultura política de cooperación, y esta circunstancia es probablemente el mayor impedimento para favorecer experiencias de gobernanza democrática.

Tras un lapso de veinte años, únicamente cabe prestar atención y seguir su evolución a los casos de Bilbao y Barcelona. A mucha mayor distancia, y con una formulación final que no parece guardar coherencia con los planteamientos iniciales, se encuentra el Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración Urbana de Sevilla aprobado en noviembre de 2008. Madrid tiene una situación especial, dado que la coincidencia entre región urbana y Comunidad Autónoma aconsejan más bien una iniciativa al menos de escala regional. Por el contrario, otras áreas metropolitanas como las de Valencia, Alicante-Elche, A Coruña-Ferrol, Vigo-Pontevedra (estos dos últimos espacios metropolitanos ahora considerados en las nuevas Directrices de Ordenación del Territorio), son fiel reflejo de la parálisis en la que nos encontramos y buen ejemplo de cómo los procesos van muy por delante de la capacidad para entenderlos y para gobernarlos de acuerdo con los principios rectores que teóricamente casi todo el mundo comparte. Entre unas y otras, algunas iniciativas aisladas de ciudades (Valladolid, Granada, San Sebastián, Cádiz...) y el abandono completo de toda posibilidad de pensar en «clave metropo-

litana» en la legislación básica, suprimiendo incluso la tímida referencia existente en la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local. Esta última consideración es muy significativa, puesto que evidencia que a la falta de iniciativa del ejecutivo central y al escaso interés político demostrado por los gobiernos regionales se une la indiferencia de los gobiernos locales como actores políticos que ante una cuestión tan relevante debieran estar más interesados en disponer de mecanismos que permitan coordinación y coherencia territorial y faciliten la cooperación en escalas supramunicipales.

El resultado es la existencia de profusión de iniciativas (no exentas de confusión) que con denominaciones distintas intentan acometer, casi siempre para la escala municipal respectiva –y por tanto desde la escala inadecuada–, planes de ordenación, planes estratégicos, iniciativas aisladas o programas movilizadores. En muchas ocasiones dichas iniciativas no superan el nivel de documento que adopta la nueva retórica de la gobernanza territorial, muy alejada de las cotidianas políticas tradicionales desplegadas en cada ámbito municipal. El ejemplo del, hasta el momento fracasado, *Plan Territorial de Protección de la Huerta de Valencia* es una de las mejores muestras. A la escala inadecuada se suma la presión ejercida por los contextos específicos, claramente productivistas, y el hecho de que las «visiones estratégicas» (tantas como municipios) no alcanzan más allá de los cuarenta y ocho meses que constituyen el *tempo político* que dista entre dos convocatorias electorales.

El nuestro ha sido un viaje de ida y vuelta. En los años 60 y 70, en plena fase de crecimiento y de consolidación de un modelo de ciudad reparador de brechas y compensador de desigualdades, se apostó por la constitución de formas de gobierno metropolitano en áreas delimitadas como forma de mejorar la gestión y la provisión de servicios y de ganar en coherencia territorial. Más allá de la evidente diversidad que adoptaron las fórmulas organizativas, lo cierto es que este impulso en favor de gobiernos metropolitanos dejó algunos ejemplos de interés en el ámbito de la gestión coordinada de servicios básicos. Un proceso que quedaría en gran medida truncado en el momento en el que las Comunidades Autónomas empezaron a ser una realidad.

Cuando en otros ámbitos se ensayaban formas «tradicionales» de gobierno metropolitano, en España se decretó la disolución de los escasos organismos que hubieran podido habilitar a las administraciones públicas a la creación de algún tipo de gobierno supramunicipal en las grandes áreas metropolitanas. Más allá de

las diferencias entre algunas de ellas, como Madrid y Barcelona, lo cierto es que el profundo proceso de *devolución* de poder político en favor de unas Comunidades Autónomas necesitadas de legitimación no solo no fue utilizado para crear nuevos espacios de gobierno metropolitano, sino que fue aprovechado para suprimir cualquier posibilidad en esa dirección. La prioridad dada a la consolidación de los nuevos poderes regionales y el mantenimiento en la Constitución de las provincias como entes de régimen local dejaron sin espacio político a la escala metropolitana. La disolución de los entres metropolitanos existentes y la imposibilidad de que prosperasen otros tuvo en esta causa su base fundamental. A esa condición necesaria se añadió la reticencia que siempre han demostrado, como en otros casos, los gobiernos locales. Dicho en otros términos, España ha «que-mado» una etapa tradicional de gobiernos metropolitanos sin que éstos se hayan podido desarrollar por falta de «espacio institucional» debido en gran parte al exceso de celo de viejas administraciones (locales y provinciales) y, sobre todo, de los nuevos gobiernos y parlamentos regionales.

Pero los hechos son tozudos. Y las dinámicas territoriales y los cambios sociales, económicos y tecnológicos desarrollados desde la década de los noventa, asociados a un contexto crecientemente globalizado, han evidenciado, a la par que un creciente protagonismo de las regiones urbanas y de los lugares, una marcada necesidad de acordar estrategias compartidas en la escala adecuada y entre los actores concernidos. Y la escala más adecuada para impulsar una nueva generación de políticas públicas que implicaran avances sustanciales en el ámbito de la cohesión territorial no era la escala local. Como tampoco los actores concernidos, con ser muy relevantes, lo eran ya en exclusiva los gobiernos democráticos. Las ciudades y las regiones urbanas han crecido, aún más, como actores políticos, hasta el punto de que, si prescindiésemos de la imagen de los mapas con límites municipales tradicionales, podríamos confeccionar otra cartografía económica más real articulada en torno a redes de ciudades, regiones urbanas y corredores y flujos entre ellas.

De ahí que de nuevo cobrara importancia el debate sobre el gobierno de una ciudad «real» o «material» de límites forzosamente imprecisos y cambiantes y la atención sobre cómo imaginar formas de coordinación, cooperación y participación en unas áreas en las que habían aumentado las capacidades, que tenían nuevas oportunidades y también desafíos imposibles de abordar cada uno de los actores relevantes en solitario. De superar, en definitiva, la distancia existente entre una obsoleta división administrativa que, no obstante, se resiste a desaparecer y unas

dinámicas reales que por su propia naturaleza no entienden de límites ni competencias entre distintos niveles de gobierno.

La propia evolución política y el cambio social han hecho hoy posible el predominio de los enfoques estratégicos, de los progresos apreciables en la cultura política del acuerdo y de formas de entender la democracia con la extensión de formas más participadas en los procesos de toma de decisiones; de que haya ganado terreno la idea de que la mejor solución no reside en la sucesiva ampliación de los ámbitos de gestión, ni en la obsesión por acotar espacios competenciales entre distintos gobiernos, ni siquiera en el establecimiento de planes jerarquizados que operan «en cascada», sino en la capacidad de los actores estratégicos presentes en cada territorio de profundizar en los principios de lo que hemos convenido en denominar gobernanza democrática (Pascual, 2011; Romeo; Farinós, 2011).

La buena gobernanza democrática descansa, básicamente, sobre los principios de coordinación y cooperación. En consecuencia, sus progresos quedan dificultados en la medida en la que no exista voluntad de acuerdo entre los actores políticos y entre éstos y los actores económicos y sociales. Esa cultura del acuerdo precisa diseño organizativo, instrumentos, capacidades institucionales y un marco regulador adecuado. Pero requiere además, y como condición necesaria y previa, la existencia de una ciudadanía fuerte. Y solamente allí donde más densidad ha demostrado una sociedad civil fuerte, han existido mayores posibilidades de confluencia y de construcción de consensos de agentes públicos y privados en torno a planteamientos estratégicos que consiguieran mejorar la competitividad, la cohesión social y la protección medioambiental de unas áreas urbanas sometidas al reto simultáneo de tener que competir en un contexto crecientemente globalizado, en un marco de reestructuración del Estado-nación e impelidas por la necesidad de hacer realidad nuevos valores y principios asentados en la sostenibilidad.

El reto fundamental que se presenta para las áreas urbanas y metropolitanas españolas en esta nueva etapa es ser capaces de reducir la brecha existente entre valores y enfoques, de una parte, y capacidades institucionales por otra. El progreso de valores y enfoques es significativo. Más difícil resulta, sin embargo, encontrar las vías adecuadas para reforzar las capacidades de los actores y responsables públicos que faciliten progresos en materia de buen gobierno o de gobernanza democrática. Porque estos procesos, ya se ha dicho, son de natura-

leza política, y aunque desde ámbitos académicos y profesionales puedan sugerirse formas e instrumentos para mejorar la gobernabilidad democrática, es desde la política, desde donde deben impulsarse las soluciones. De ahí que no existan formas más o menos adecuadas o soluciones intercambiables, sino que estas dependerán del contexto, la cultura política, la tradición democrática o de la capacidad de liderazgo existente en cada lugar.

Por otra parte, dado que los procesos de descentralización y desconcentración son asimétricos y en continuo cambio (flexibles por su propia lógica), se plantea ahora la conveniencia de centrar más la atención en las dinámicas de regiones urbanas que no en las tradicionales áreas metropolitanas, hoy desbordadas por las dinámicas económicas y sociales y por los procesos territoriales. Sea como fuere, no parece aconsejable apostar por la creación futura de figuras político-administrativas de gobierno (rígidas y acotadas por definición) en la escala metropolitana para gobernar, impulsar, encauzar o conciliar procesos de difícil (o imposible) delimitación. En el actual contexto global, los territorios han de encontrar acomodo, encaje propio. Instalados en una nueva etapa relacionada con una nueva generación de políticas públicas (iniciativas estratégicas, promoción económica, gestión prudente del territorio, reducción de la exclusión social), las soluciones organizativas «tradicionales» centradas en la provisión más eficiente de gestión de residuos, transporte, ciclo del agua y, en su caso, planificación urbanística, también han quedado obsoletas o son insuficientes. Nos encontramos, en definitiva, con problemas de escala o delimitación y con la necesidad de superar los enfoques tradicionales del gobierno gerencial o burocrático.

El gobierno del territorio en áreas metropolitanas, en cambio, precisa el impulso de planes territoriales que con carácter vinculante establezcan directrices que deban incorporar en su planeamiento tanto los planes municipales afectados como los planes sectoriales, regionales o estatales, con incidencia territorial, una posibilidad que también está al alcance de parlamentos y gobiernos regionales, pero que es más improbable que cuente con el grado de consenso imprescindible entre los actores políticos concernidos. En este caso, es muy probable que la excepción del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona y su desarrollo siga siendo la regla. Dependerá de que puedan darse nuevas condiciones que sin duda vendrán determinadas por: a) la profundidad con que se produzcan cambios relevantes en el ámbito de la cultura de la cooperación; b) la existencia de incentivos que favorezcan o propicien formas flexibles y voluntarias de cooperación tanto en el nivel de gobierno central-gobierno regional, como en la escala regional-local;

c) la existencia de liderazgos políticos de los actores principales, en especial desde la escala regional para inducir, incentivar, formas flexibles y voluntarias de cooperación multinivel y de parteneriado, y d) la capacidad para proponer proyectos movilizadores de escala metropolitana.

Algunas iniciativas recientes aconsejan al menos explorar nuevas direcciones para superar desajustes que hacen perder oportunidades: a) reclamar mayor impulso institucional para que las áreas metropolitanas ocupen mejor posición en el contexto de la Europa de las ciudades; b) acometer el reto colectivo de reforzar políticas de cohesión social y económica, evitando riesgos de dualización social; c) adoptar, al menos desde la escala metropolitana, enfoques estratégicos con el fin de implicar a los diferentes actores en la definición de objetivos. En el caso español, esta inflexión a favor de nuevas formas de gobernanza en regiones urbanas o áreas metropolitanas requeriría la revisión del marco normativo básico actual, la adopción de nuevas disposiciones en la escala regional referidas a niveles de gobierno y financiación y el impulso de formas incentivadas de cooperación al estilo de las que ya han demostrado eficacia en Francia. Las dos primeras son cuestiones complejas que sin duda contarán, como ya ha ocurrido en otras ocasiones en Europa, con resistencias y dificultades. En cuanto a la tercera de las iniciativas sugeridas, algunas experiencias indican que hay margen de actuación suficiente para mejorar mecanismos de coordinación multinivel e incentivar formas de cooperación.

Como señalaban Kübler y Heilnet, la probabilidad de éxito en las experiencias de gobernanza democrática metropolitana está estrechamente relacionada con la confluencia de tres elementos: la fortaleza de la sociedad civil, la legitimación funcional de los gobiernos locales y el carácter abierto de las redes de actores políticos relevantes en diferentes niveles. Como indican los mismos autores, la experiencia europea de buenas prácticas en el ámbito de la gobernanza democrática metropolitana indica que estas dependen de condiciones favorables económicas, sociales y políticas, de contextos propicios en definitiva. Pero, sobre todo, dependen de tres factores cruciales: a) la voluntad de cooperación de los actores implicados; b) la existencia de estructuras que incentiven la cooperación, en especial desde niveles institucionales superiores, y c) la capacidad de liderazgo político (Kübler y Heilnet, 2005, pp. 22-23).

Por razones muy diversas, ninguno de estos tres factores cruciales subrayados por estos autores, que explican el éxito de nuevas formas de gobernanza demo-

crítica metropolitana, han concurrido en España: cultura y voluntad de cooperación de los actores implicados, existencia de estructuras que incentiven la cooperación, en especial desde niveles institucionales superiores, y capacidad de liderazgo político. El hecho de que exista un modelo de Estado de inspiración federal ayuda a explicar en nuestro caso la inexistencia de espacio político e institucional suficiente para haber desarrollado en el pasado formas «tradicionales» de gobierno en la escala metropolitana. Pero no lo justifica. La experiencia de otros Estados federales, como el alemán o el canadiense, son buena muestra. En cualquier caso, nada impide poder desarrollar en el futuro nuevas formas de gobernanza democrática. Es probable, o cuando menos deseable, que la propia necesidad de abordar procesos territoriales cada vez más complejos ayude a superar la actual situación de clara inadecuación entre «vieja» arquitectura institucional, «tradicional» cultura política y «nuevas» dinámicas territoriales en las regiones urbanas y metropolitanas en España.

Nada impide incentivar y promover desde la AGE y desde los gobiernos y parlamentos regionales experiencias de cooperación en este importante campo. Algunos ejemplos indican que hay margen de actuación suficiente y puede avanzarse por la vía de la creación de consensos básicos, de la cooperación voluntaria y del establecimiento desde la esfera pública de mecanismos incentivadores. Sin embargo, se desaprovechan ocasiones importantes para favorecer espacios y culturas de cooperación en la escala local. Por ejemplo, el Plan Estatal de Inversión Local impulsado de forma apresurada e improvisada por el gobierno central en los años pasados ha sido una excelente ocasión perdida para fomentar la cooperación supralocal. En lugar de haber partido de concepciones basadas en un enfoque municipalista y tradicional, podría haber favorecido, en colaboración con las Comunidades Autónomas, la cooperación municipal incentivando la presentación conjunta de proyectos entre diversos gobiernos locales e incluso en agrupaciones mayores de municipios en el caso de áreas metropolitanas. De nuevo la cultura política y la inercia han impedido imaginar otras formas de colaboración entre niveles de gobierno y de cooperación horizontal, flexible y voluntaria que se han demostrado eficaces, formas únicas que probablemente pueden ensayarse hoy en España para impulsar proyectos coherentes y para superar el minifundismo administrativo sin cuestionar unas divisiones muy arraigadas en el imaginario colectivo que se resisten a cualquier intento de modificación.

## Conclusiones. ¿Hacia dónde orientar los cambios?

En primer lugar, hay que insistir en el desarrollo de formas de coordinación y cooperación a escala metropolitana escala AGE-Comunidad Autónoma y aún más en la escala regional-subregional-local. La situación actual en España en materia de gobernanza democrática territorial abre todavía grandes incertidumbres. La comunidad académica y profesional ha hecho bien su trabajo y en general ha sido capaz de incorporarse plenamente a esta nueva generación de enfoques y propuestas. Pero no se ha producido el salto al terreno de las políticas. La política sí ha incorporado a su discurso la retórica de la gobernanza, como también lo hizo con el desarrollo sostenible, pero sus efectos prácticos son muy escasos. Numerosas experiencias ponen en evidencia que con los niveles de segmentación, fragmentación, solapamiento y descoordinación existentes, la divergencia puede acabar imponiéndose a la convergencia. La coordinación y la cooperación son los elementos básicos de la buena gobernanza territorial. Pero son hasta el momento una de nuestras mayores debilidades porque la cultura política del corto plazo y la estrategia política de la polarización han prevalecido sobre la cultura del consenso. Han sobrado documentos y ha faltado voluntad política para consensuar estrategias compartidas.

La vía de la incentivación a la cooperación «desde arriba» se ha revelado muy positiva. El ejemplo francés, pese a todas las cautelas e insuficiencias (Lefrèvre, 2010), demuestra que es posible avanzar. Hay que dar continuidad a esas iniciativas, aunque la tasa de éxito de las experiencias sea baja y las realizaciones sean todavía modestas. Son condición necesaria para favorecer la cultura de la cooperación y para pensar juntos con enfoques estratégicos. Por otra parte, mantiene abiertos canales de interlocución para tener posibilidad de abordar nuevos proyectos e iniciativas. Este capítulo y esta modalidad merece mucha más atención de la prestada hasta ahora desde los niveles estatal y regional.

Es prioritario desarrollar nuevas formas de gobernanza democrática en ciudades y regiones urbanas. Al igual que en otros países de tradición federal, han de producirse avances para desarrollar otras formas de colaboración entre niveles de gobierno y de cooperación horizontal, flexible y voluntaria que se han demostrado eficaces, las únicas que probablemente pueden ensayarse hoy en España para impulsar proyectos coherentes y para superar el minifundismo administrativo sin cuestionar unas divisiones muy arraigadas en el imaginario colectivo que se resisten a cualquier intento de modificación. Es imprescindible si se quiere hacer de

las ciudades y las regiones metropolitanas espacios atractivos para concentrar y atraer la actividad económica. Debe igualmente darse pleno contenido al principio de sostenibilidad, en especial en la escala local, de acuerdo con lo establecido en la vigente ley del suelo, para impulsar iniciativas con enfoque estratégico, condición necesaria para que las políticas ganen en coherencia.

Los gobiernos locales deben aspirar legítimamente a ganar en seguridad financiera y claridad competencial. Este es un punto central en el capítulo de políticas territoriales en España. Es en esta escala en la que más claramente se aprecia el negativo impacto territorial de las políticas públicas en ausencia de directrices de coordinación supramunicipales que garanticen mayor coherencia territorial. Han de saber mirar más allá de sus límites administrativos, procurando abandonar la querencia por el corto plazo, el «parroquialismo» político y el localismo.

En segundo lugar, debe hacerse todo lo posible para invertir la tendencia de la segregación y las fracturas sociales. El aumento de la desigualdad social y creciente malestar urbano ha de ser motivo de atención prioritaria en el futuro inmediato. También ha de concentrar la atención del mundo académico para disponer de mejor información sobre la naturaleza y dimensión de los cambios sociales y sus implicaciones en las regiones urbanas y metropolitanas en Europa.

Desde la política y desde el mundo académico habrá que estar muy atentos a los profundos cambios geopolíticos, económicos, sociales y culturales. Especialmente en Europa. La política, aunque más limitada que en el pasado, ha de regresar a primera línea. De hecho, nunca se fue y las diferencias entre alternativas se mantienen. La sociedad no se ha despolitizado, solo ha cambiado y, en gran medida, se ha desacralizado (Innerarity, 2009). Ahora tendrá que ser otro tipo de política, más horizontal, más porosa y transparente y más participada. Más democrática en definitiva. Como también el Estado es más necesario que nunca. En ocasiones menos y en otras más Estado. En todas un Estado diferente y en transformación que va dejando atrás el modelo burocrático y gerencial en favor de modelos relacionales, de gobernanza democrática. Un Estado distinto y mejor que habrá de cambiar algunas de sus funciones tradicionales, abordar nuevos problemas, diseñar y desplegar nuevas políticas y reforzar otras para anticiparse razonablemente al futuro.

La política, el sistema político, tiene que saber leer bien esta nueva situación, saber gestionar la complejidad, la incertidumbre y la contingencia. Las políticas sí importan y no todas las opciones posibles son lo mismo. Y descartadas expresiones de «radicalismo portátil» en expresión de Lipovestky (2008), las opciones

hoy en Europa, con variaciones y colaciones, son entre centro-izquierda y derecha neoliberal y extrema. Y yo sostengo que las primeras son mejores y más justas que el modelo neoconservador de la desregulación y la retirada del Estado.

Entiendo bien los cambios sociales y culturales y la fragmentación social que dificulta la construcción de nuevos relatos y que tienen muchas consecuencias para el futuro. Aquí quiero destacar dos: en primer lugar, el aumento de la apatía, el desapego y expresiones de cinismo político; y en segundo lugar, el apoyo explícito o implícito a opciones políticas extremas, de izquierda o de derecha. La lealtad del electorado europeo se ha modificado a la par que se ha modificado la estructura social. Esto se traduce en una mayor facilidad para la emergencia de partidos de una sola cuestión (*single issue partys*) o de partidos minoritarios de izquierda o de extrema derecha a costa, básicamente, de las formaciones socialdemócratas tradicionales.

La izquierda europea, situada entre la fragmentación de opciones en la izquierda y los riesgos de populismos de derecha o de izquierdas, no parece tener un horizonte despejado, pero los ciudadanos ya empiezan a comprobar las consecuencias sociales de las políticas neoliberales. Las opciones que se incluyen en el espectro ideológico del centro-derecha, o más allá, no parece que hayan sentido la necesidad de hacer una revisión profunda de sus postulados, pese a que en gran medida, junto con algunos aciertos, están en la base de la recesión global y de algunos de los procesos de segmentación social que afectan a nuestras sociedades. El reto actual para el centro-izquierda es si será capaz de construir una alternativa creíble con vocación de convertirse en gobierno o si, por el contrario, la derecha política –en sus diferentes versiones, desde el «keynesianismo de derechas» o el liberalismo, hasta las versiones conservadoras de los países postcomunistas o el modelo de populismo postdemocrático de inspiración berlusconiana– será capaz de reinventarse a sí misma para seguir siendo la oferta electoral más votada y la forma de gobierno mayoritaria en Europa.

La experiencia de los países nórdicos demuestra cómo es posible aprender de los errores y corregir muchas de sus políticas en momentos en los que la crisis económica les afectó a comienzos de la década de los noventa, desmintiendo de paso la supuesta superioridad del modelo anglosajón de forma tan contundente como eficaz. Demuestra, además, que el Estado del bienestar es sostenible, constata la importancia de las reformas, la capacidad para anticiparse al futuro y la necesidad de defender al Estado del bienestar no solamente de sus detractores, sino también de algunos de sus más firmes defensores, aquellos que amparán-

dose en supuestos valores progresistas (también hay conservadores de izquierdas) niegan cualquier tipo de cambio o reforma si es a costa de revisar situaciones que modifiquen el estatus de los «incluidos» o suponga eliminar situaciones de «picaresca» y superar situaciones de «captura» de parcelas del Estado del bienestar por parte de determinados grupos o intereses corporativos, paradójicamente esgrimidos en nombre de supuestos valores progresistas.

Se trata de hacer posible que la mayoría participe de esta visión, contribuyendo al debate académico y haciendo entender, en especial a las generaciones de los más jóvenes, que no hay nada que no pueda experimentar retrocesos o cambios bruscos, que no hay conquistas que no puedan perderse, empezando por aquella que mejor nos identifica y que mejor hace la vida de las personas: el Estado del bienestar.

En tercer lugar, hay que presionar a favor del retorno de la democracia y de la política frente a los mercados. Más democracia y mejor democracia, desde la escala local a la global. Y casi todo está por hacer en campos hoy fundamentales para reconciliar la política con los ciudadanos: participación, transparencia, rendición de cuentas y nuevos procesos de consulta. La retórica actual, tal y como es entendida (gobernanza, desarrollo sostenible, información pública de planes y proyectos...), son procesos o mecanismos tan irrelevantes como inofensivos. Hay que dar contenido real a estos conceptos e impulsar otras formas de cambio e innovación más radicales, en el sentido más noble del término. Incluso en ocasiones más subversivas.

Las ciudades y las regiones urbanas y metropolitanas son hoy espacios privilegiados para introducir innovaciones democráticas. En todos los niveles: barrio, distrito, ciudad, región metropolitana, redes de ciudades... Y ya disponemos de un aceptable banco de buenas experiencias de participación y de colaboración, naturalmente con sus resistencias (Kübler; Tomàs, 2010), y con sus dificultades y riesgos, como ya ha puesto de relieve Subra: instrumentalización táctica por parte de políticos, de «efecto ventana» de asociaciones y colectivos para hacerse escuchar al margen del sistema de representación o de radicalización. También sabemos de las dificultades para determinar qué público existe para los debates públicos y para conciliar relaciones entre democracia representativa, participativa o directa (Subra, 2009). Pero donde se hace bien no es una «farsa», sino democracia de calidad (Subirats, 2006; Pascual 2011).

En la era de la información no hay excusa alguna para que los poderes públicos, empezando por la escala local, no ponga a disposición de los ciudadanos información transparente y accesible por Internet del destino de los impuestos me-

diente la creación de portales virtuales. No hay razón para no realizar consultas locales amplias sobre cuestiones relevantes. No existe ninguna dificultad para realizar consultas por Internet. De hecho, ya disponemos de experiencias de interés tanto de *e-transparency* como de *e-democracy*, así como de buenas prácticas de democracia participativa en muchas ciudades. De modo que, en especial en la escala local, en algunos países la agenda pendiente en materia de rendición de cuentas, controles externos, profesionalización estricta de los trabajadores públicos y denuncia radical y ejemplar condena de la corrupción es muy amplia.

No menos relevante es la tentación de los electos en las ciudades de eludir la democracia representativa, de evasión institucional, prefiriendo el gobierno de la ciudad por proyecto, mediante la creación de «consejos asesores» y consensos ficticios entre actores y grupos de interés concernidos. De preferir la movilización de las élites al precio de la desmovilización de las masas, de la marginalización de las categorías populares y de la segmentación de espacios públicos urbanos (Pinson, 2009 y 2011). Ese no es el camino.

Pero al otro lado están los progresos en materia de buen gobierno y de gobernanza democrática en ciudades y regiones urbanas y metropolitanas. Como también las experiencias prometedoras en ámbitos como la democracia deliberativa, «mini-publics», «e-Transparency» o «e-Participation» (Smith, 2009).

En definitiva, en las ciudades y en las regiones urbanas y metropolitanas es donde la actividad económica con patrones ambientalmente sostenibles, donde la justicia social, donde la democracia y donde nuevas formas de gobierno y de gobernanza en la escala adecuada (cada vez más será la metropolitana) pueden y deben mejorar de forma sustancial. Donde mejor pueden producirse avances en materia de políticas públicas, donde el Estado ha de reinventarse, donde la política ha de dignificarse, donde los partidos han de demostrar que quieren cambiar profundamente y donde han de desarrollarse nuevas formas de consulta y participación democrática hoy reclamadas.

## Bibliografía

ALBET, A.; A. CLUA; F. DÍAZ-CORTÉS. «Resistencias urbanas y conflicto creativo: lo público como espacio de reconocimiento», en NOGUÉ, J.; J. ROMERO (eds.). *Las Otras Geografías*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2006, p. 405-423.

BAUMAN, Z. *Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros*, Barcelona, Arçàdia, 2006.

BENACH, N.; A. ALBET. *Edward W. Soja. La perspectiva postmoderna de un geógrafo radical*, Barcelona, Icaria, 2010, Espacios críticos.

BOUCHERON, P.; D. MENJOT; M. BOOENE. *Historia de la Europa urbana. La ciudad medieval*, en Jean-Luc Pinol (Dir.), *Historia de la Europa urbana*, Valencia, Vol. II, Publicacions de la Universitat de València, 2010.

BURGI, M. «Federal Republic of Germany», en N. Steytler, *Local government and metropolitan regions in federal systems*, Quebec, McGill-Queen's University Press, 2009, p. 137-165.

CAPEL, H. «El futuro de las ciudades. Una propuesta de manifiesto», *Biblio 3W*, Vol. IX, núm. 551, 2004.

CAPEL, H. «La Historia, la ciudad y el futuro», *Scripta Nova*, Vol. xiii, núm. 307, 2009.

CASTELLS, M. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

FERIA, J.M.; J.M. ALBERTOS. *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo xxi*, Civitas y Thomson Reuters, 2010.

FLORIDA, R. *Who's your city?* Nueva York, Basic Books, 2008.

FONT, A. (Coord.). *La explosión de la ciudad*, Madrid, Ministerio de Vivienda, 2007.

FRIEDMAN, R. *La Tierra es plana. Breve historia del mundo globalizado del siglo xxi*, Madrid, mr Ediciones, 2006.

INNERARITY, D. *El futuro y sus enemigos*, Barcelona, Paidós, 2009.

KÜBLER, D.; H. HEILNET. «Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place», en HEILNET, H.; D. KÜBLER, D. *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, London and New York, Routledge, 2005, p. 8-28.

KÜBLER, D.; M. TOMÀS. «Jeux d'échelles et démocratie métropolitaine. Leçons montréalaises», *Métropoles*, núm. 7, 2010, p. 2-10.

LEFÈVRE, CH. «The improbable metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan areas in the Western world», *Análise Social*, vol. XLV (197), 2010, p. 623-637.

- LIPOVETSKY, G. *La sociedad de la decepción*, Barcelona, Anagrama, 2008.
- MONTANER, J.M. «Vulnerabilidades urbanas: separar, olvidar, deshabitar», en NOGUÉ, J.; J. ROMERO (Eds.) *Las Otras Geografías*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2006, p. 355-367.
- MUÑOZ, F. *Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales*, Barcelona, Gustavo Gili, 2008.
- NEL·LO, O. *Ciutat de ciutats*, Barcelona, Ed. Empúries, 2001.
- NEL·LO, O. «Postfaci. El Pla Territorial Metropolità de Barcelona: ensenyaments i reptes de futur», Barcelona, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, 2011.
- OLIVER-FRAUCA, L. «La ciudad y el miedo», en NOGUÉ, J.; ROMERO, J. (Eds.) *Las Otras Geografías*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2006, p. 369-388.
- PASCUAL, J.M.; X. GODÀS. *El buen gobierno 2.0. La gobernanza democrática territorial*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2010.
- PASCUAL, J.M. *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2011, Colección Ciencia Política.
- PINSON, G. *Gouverner la ville par project. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, París, Sciences Po, 2009. Traducción al castellano Pinson, G. *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas. Gobernar la ciudad por proyecto*, Valencia, Universidad de Valencia, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, 2011, Colección Desarrollo Territorial, núm. 10.
- PIKE, A.; A. RODRÍGUEZ-POSE; J. TOMANEY. *Desarrollo local y regional*, Valencia, PUV, 2011, Colección Desarrollo Territorial, núm. 8.
- POLI, C. *Città flessibili*, Torino, Instar Libri, 2009.
- ROMERO, J. *Geopolítica y gobierno del territorio en España*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2009.
- ROMERO, J. «Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias», *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, núm. 47 (2010-2), p. 17-46.
- ROMERO, J. «Ciudadanía y democracia. El malestar urbano y la izquierda posible hoy en Europa», *Biblio 3W. Revista de Geografía y Ciencias Sociales*, Universitat de Barcelona, 2011, Vol. xvi, núm. 932, julio de 2011.

ROMERO, J.; J. FARINÓS. «Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 56, 2011, p. 295-319.

SALET, W.; A. THORNLEY; A. Kreukels (Eds.). *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*, Londres y Nueva York, Spon Press, 2003.

SUBIRATS, J. «La gobernabilidad de las políticas territoriales. Formulación participativa y gestión concertada», A. TARROJA y R. CAMAGNI (Coord.) *La nueva cultura del territorio*, Barcelona, Diputació de Barcelona, Col. Territorio y Gobierno, 2006, p. 389-408.

SMITH, G. *Democratic innovations*, Cambridge, 2009.

STEYTLER, N. *Local government and metropolitan regions in federal systems*, Quebec, McGill-Queen's University Press, 2009.

SMITH, G. *Democratic innovations*, Cambridge, 2009.

SOUTO, X.M. (Coord.). *Áreas Metropolitanas Galegas*, Xunta de Galicia, 2009.

SUBRA, Ph. *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris, Armand Colin, 2007.

VVAA. *Análise Social*, vol. XLV (4.º) (197). Número monográfico coordinado por Joao Seixas y Abel Albet sobre gobernanza metropolitana en Europa occidental, 2010a.

VVAA. *Transformacions territorials a l'Àrea metropolitana de Barcelona. Una visió a partir de l'Enquesta de Condicions de Vida i Hàbits de la Població*, Barcelona, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, núm. 51, 2010b.

YOUNG, R. «Canada», en N. Steyler, *Local government and metropolitan regions in federal systems*, Quebec, McGill-Queen's University Press, 2009. p. 107-135.

ZELLER, O. *Historia de la Europa urbana. La ciudad moderna*, en Jean-Luc Pinol (Dir.), *Historia de la Europa urbana*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València, Vol. III, 2010.

# Ciudades, políticas urbanas y Europa: ¿hacia dónde vamos?

**Michael Parkinson**

Director del Instituto Europeo de Asuntos Urbanos. Universidad John Moores de Liverpool

## ¿Cuál es el reto para las políticas urbanas?

¿Cuál es el estado económico y social de nuestras ciudades en el nuevo milenio? Son al mismo tiempo el mejor y el peor de los lugares, un fenómeno con dos caras. Vemos prosperidad, energía, creatividad e innovación junto a pobreza, exclusión y barrios en declive. La concentración de recursos económicos, físicos e intelectuales hace que muchas de ellas sean centros de prosperidad, creatividad, cultura, comunicación e innovación; los motores de la economía europea. Algunas de las ciudades más grandes de Europa desempeñan un papel crucial como centros de mando y control de una economía global en rápida expansión. Pero, al mismo tiempo, muchas otras experimentan una pérdida de competitividad económica, una creciente exclusión social y un deterioro físico y ambiental, con lo que ello supone de sangría para el potencial económico y la estabilidad social de Europa. El principal reto social al que se enfrentan las ciudades y las regiones europeas es la exclusión social que crece tanto en áreas ricas como pobres, tanto en áreas en expansión como en declive. El aumento de la exclusión social está estrechamente relacionado con la búsqueda de competitividad económica, que en parte es su causante. Sin embargo, al mismo tiempo, la creciente exclusión social está limitando la competitividad económica de nuestras ciudades y regiones.

Por supuesto, la Europa urbana presenta una gran diversidad. No hay un modelo único de ciudad europea y los retos no son los mismos en todas las ciudades. Importantes diferencias en cuanto a estructura y funciones económicas, composición social, dimensiones y ubicación geográfica de las ciudades dan forma a los retos a los que se enfrentan. Del mismo modo, las diferencias nacionales en las

tradiciones y culturas, los resultados económicos, la organización institucional y las políticas gubernamentales influyen mucho.

Los problemas de metrópolis globales como Londres o París no son los mismos que los de ciudades medianas. Grandes ciudades industriales en declive con economías fabriles agotadas, mano de obra menos cualificada e importantes comunidades inmigrantes se enfrentan a dilemas distintos que ciudades en rápida expansión impulsadas por industrias de alta tecnología. Las ciudades periféricas se enfrentan a retos económicos, sociales y ambientales diferentes que las del centro de Europa.

A pesar de las diferencias existentes, las ciudades se ven afectadas por tendencias comunes y se enfrentan a retos comunes. En concreto, el principal reto al que se enfrentan es aumentar la competitividad económica al mismo tiempo que deben reducir la exclusión social. Este dilema se presenta independientemente de si son grandes o pequeñas, de si tienen una economía en expansión o en declive, de si se encuentran en el centro o en la periferia de Europa. Y se plantea a los responsables de la toma de decisiones a todos los niveles de gobierno –europeo, nacional, regional y local–, así como en los tres sectores –gubernamental, privado y sociedad civil. De hecho, se trata del hilo conductor del presente artículo: la necesidad de desarrollar nuevos procesos de toma de decisiones que consigan solidaridad, fomenten la participación, fortalezcan la cooperación y, al mismo tiempo, refuerzen el proceso democrático.

Aunque los retos se planteen a las ciudades, tienen su origen en diversos cambios estructurales que se dan fuera de las ciudades y que básicamente están fuera de su control:

- Globalización económica, con un poder ascendente a partir del Estado-nación y una pérdida de control local.
- Reestructuración económica, que está creando mercados laborales fragmentados y una economía también fragmentada.
- Competencia no solo entre empresas, también entre ciudades, regiones y naciones.
- Reestructuración del Estado del bienestar.

Unos cambios rápidos en el entorno económico provocados por la internacionalización y las reestructuraciones industriales y corporativas han transformado el carácter de las economías locales. Han dado pie a un mercado laboral más frag-

mentado, un declive de la manufactura y un auge del sector de servicios, altos niveles de paro estructural, un aumento del trabajo a tiempo parcial, inseguro y mal pagado, un cambio en el equilibrio del empleo masculino y femenino, así como a una distancia creciente entre las rentas familiares más altas y las más bajas. Estos cambios no solo se han producido en las ciudades con una economía en declive o durante períodos de recesión. También se dan en economías en auge.

El crecimiento no garantiza un aumento del número de puestos de trabajo, sino que los métodos de producción intensiva de capital los reducen. Y muchos trabajadores potenciales en las ciudades más prósperas carecen de las competencias necesarias para las industrias modernas. Ciudades con trayectorias económicas muy diferentes de la Unión Europea han experimentado una creciente polarización en las rentas, la calidad del empleo y la seguridad del puesto de trabajo.

Se ha favorecido un desarrollo social desigual cada vez más patente en el aspecto espacial en nuestras ciudades y regiones. La exclusión social es diferente del concepto de pobreza a partir del cual surgió:

- Es más dinámica, más relacional, más multidimensional, es un proceso además de un estado.
- No solo implica el mercado laboral, sino también el mercado de la vivienda y el sistema de bienestar social.
- Debe abordarse a través de múltiples áreas políticas.
- Más que un enfoque sectorial, requiere un enfoque integrado.

Lograr un enfoque integrado es un reto clave para todos los gobiernos, el local, el regional, el nacional y el europeo. Pero muchos todavía no han abordado dicho reto; otros sí lo han intentado y unos pocos de forma satisfactoria. Pero queda mucho por hacer.

### **Limitaciones de la gobernanza para una regeneración urbana sostenible**

El reto de alcanzar un desarrollo sostenible no adopta la misma forma o intensidad en todas las ciudades europeas. Los patrones precisos varían de un país a otro y de una ciudad a otra, en parte en función de la trayectoria económica na-

cional, las políticas del mercado laboral, las políticas del Estado del bienestar y los derechos ciudadanos. No obstante, a pesar de estas diferencias, existen algunas tendencias institucionales y financieras comunes que afectan a la capacidad de las ciudades para alcanzar una regeneración sostenible. Incluyen las siguientes:

- Creciente preocupación política y pública por el alza del gasto público y los incrementos de impuestos que ha llevado a los gobiernos nacionales a esforzarse por reducir dicho gasto. La presión de ortodoxia financiera ha aumentado por la necesidad de los estados miembros de la UE de cumplir los criterios de convergencia para la UEM. En el futuro se contará con menos recursos públicos y las ciudades tendrán que soportar su parte de la carga.
- Como los gobiernos nacionales intentan reducir el sector público, se ha producido una sustitución creciente del sector público por el privado en múltiples ámbitos, como vivienda, bienestar, educación y formación, transporte, infraestructuras y comunicaciones.
- Declive en la prestación de servicios por una agencia pública única y aumento de los modelos mixtos de prestación de servicios.
- Mayor descentralización de las responsabilidades –pero no siempre de los recursos– del gobierno central a los gobiernos regionales o locales.
- Paradójicamente, pese a las cuatro primeras tendencias, aumenta la presión de más gasto y servicios públicos. Los cambios sociales y demográficos implican que habrá más personas mayores, más familias monoparentales, más mujeres trabajadoras y una mayor exclusión social. En los antiguos países del Este, además de los problemas de los ingresos, habrá enormes presiones para modernizar y actualizar sus infraestructuras, lo que afectará a los presupuestos nacionales y a escala europea.

La combinación de estas tendencias implica que las ciudades se enfrentarán a una creciente exclusión social en la próxima década, pero también a mayores presiones financieras en un entorno institucional fragmentado más complejo. Las ciudades necesitarán ser más creativas, más innovadoras institucionalmente a la hora de buscar fórmulas financieras con que financiar programas y proyectos que contribuyan a su competitividad económica y reduzcan la exclusión social. Cada vez se necesitarán más modelos de cooperación. El reto de diseñar modelos eficaces de gobernanza será cada vez más apremiante.

## Estrategias urbanas nacionales

Los países europeos tienen diferentes trayectorias económicas y sociales, distintos marcos institucionales y culturas y diferentes políticas y sistemas urbanos. A pesar de esta diversidad, hay una convergencia de opiniones sobre los problemas a los que se enfrentan y los tipos de respuestas políticas que deberían adoptar. En todos los países, los responsables políticos se enfrentan a una creciente exclusión social en las áreas urbanas como consecuencia de la globalización, la reestructuración económica, los cambios tecnológicos, la reestructuración institucional y la competencia urbana. Todos lidian con la necesidad de reducir la centralización, mejorar los resultados de los gobiernos nacionales y locales, desburocratizar los sistemas de prestaciones de servicios y crear culturas y mecanismos de cooperación. Asimismo, todos han avanzado, de diferentes formas, hacia enfoques zonales.

Las políticas nacionales constituyen una parte importante del contexto en el que las ciudades deben dar respuesta al cambio. Dentro de Europa, los marcos institucionales, financieros, legislativos y de planificación todavía difieren enormemente de un país a otro. No obstante, cabe destacar tres tendencias que rebasan las fronteras nacionales.

En primer lugar, el equilibrio entre los poderes y las responsabilidades nacionales, regionales y locales ha cambiado en muchos países europeos. En concreto, se ha dado un creciente patrón de descentralización de poderes y responsabilidades a niveles inferiores de gobierno. Países tradicionalmente descentralizados como Alemania han continuado ese proceso. Pero incluso países de tradición más centralizada, como Bélgica, Francia, España e Italia, han creado instituciones regionales y urbanas o han aumentado su autoridad durante la última década.

Los motivos fueron distintos en cada país. A veces los cambios pretendieron responder a demandas regionales de mayor autonomía territorial. A veces los gobiernos desearon desmantelar sistemas centralizados de toma de decisiones creados durante la posguerra. Otras veces los gobernantes prefirieron trasladar al nivel local la responsabilidad en problemas difíciles de reestructuración económica urbana. El grado de apoyo fiscal nacional recibido por las instituciones regionales y urbanas para hacer frente a sus nuevas responsabilidades varió y dio lugar a distintos grados de dificultades financieras. Sin embargo, lo impor-

tante es que la descentralización creó una mayor autonomía y espacio político a niveles inferiores de toma de decisiones, algo que muchos de los responsables políticos regionales y urbanos más dinámicos de Europa aprovecharon para desarrollar nuevos papeles políticos para los cargos que ocupaban y nuevas estrategias económicas para sus circunscripciones. En cambio, en los países donde los esfuerzos de descentralización fueron menores, como Portugal, Grecia, Irlanda y el Reino Unido, las ciudades y las regiones tienen menos poderes y quizás menos capacidad para generar respuestas locales a la reestructuración económica.

Una segunda tendencia general ha sido la emergencia de estrategias urbanas nacionales más explícitas en muchos países europeos. Los países donde se urbanizó primero y, por lo tanto, antes experimentaron el declive urbano, fueron los primeros en desarrollar políticas urbanas sistemáticas (Reino Unido, Francia y Alemania). El proceso se inició a finales de la década de 1960 y aumentó en la de 1980. Pero la tendencia surgió en muchos otros países durante la década de 1980. La escala y la sofisticación de las estrategias nacionales aún varían, y siguen estando relativamente infradesarrolladas en algunos países, pero el reconocimiento nacional de la importancia de las ciudades y sus problemas ha aumentado en los últimos años y debería continuar así.

Una tercera tendencia consiste en el creciente reconocimiento de las oportunidades económicas para las ciudades. Una mayor conciencia de la importancia de la competencia económica entre naciones y ciudades en la década de 1980 y la aceleración del ritmo de ese proceso tras la creación del mercado único europeo favorecieron esta situación. Los responsables políticos urbanos adquirieron mayor conciencia de la necesidad de no quedarse por detrás de las ciudades europeas más prósperas e intentaron identificar nuevos nichos económicos en la economía europea. Los gobernantes también se dieron cuenta de que las ciudades podían contribuir a la competitividad y los resultados económicos nacionales. En concreto, en muchos países se reconoció la contribución de la capital y las ciudades más grandes, y durante la década de 1980 se fueron relajando las restricciones gubernamentales que unas políticas de planificación y redistribución regional habían impuesto sobre su crecimiento en la década de 1970. De este modo se favoreció el resurgimiento económico y demográfico de muchas ciudades, y también se fomentó una mayor competencia económica entre ciudades europeas. De estas tres formas, las estrategias nacionales garantizan el carácter prioritario de las ciudades en las agendas nacionales y europeas. A esto se suma

el creciente interés de la Comisión Europea por los problemas y las oportunidades de las ciudades, lo que también ha dado lugar a una mayor atención política a las cuestiones urbanas.

## **De gobierno a gobernanza: el auge de la cooperación**

«Cooperación» es un término de moda. Los gobiernos, las empresas, las autoridades locales, la comunidad y el sector del voluntariado elogian cada vez más el valor y las virtudes de la cooperación. El principio se ha extendido a una amplia variedad de ámbitos políticos –formación, vivienda, asistencia social, servicios sociales, así como regeneración urbana y de la comunidad. El mayor interés en la cooperación es indiscutible, aunque no lo son sus virtudes y sus logros. Se trata de un concepto ambiguo que no significa lo mismo para todos. Para algunos, es una valiosísima forma que tienen las instituciones locales de hacer frente a un mundo cambiante. Para otros, es una forma de distraer la atención de las numerosas limitaciones económicas, legales, institucionales y financieras a las que se enfrentan las ciudades.

Pese a todo, no resulta fácil establecer una cooperación. Se precisa integración entre:

- El sector público, el sector privado y la comunidad.
- Diferentes ámbitos políticos, como vivienda, educación, formación, Estado del bienestar, sistema tributario, sistema de prestaciones sociales, desarrollo económico, etc.
- Diferentes ámbitos del sector público, sobre todo dentro de la Administración nacional.

Lograr esta integración y alcanzar cooperaciones entre agencias clave sigue siendo un problema importante en muchos países y ciudades.

Asimismo, a la hora de establecer una cooperación, los distintos socios deben abordar una serie de cuestiones clave:

- Claridad: ¿Tienen claro todos los socios cuál es la función y la autoridad de la cooperación y dónde recae la responsabilidad de la toma de decisiones y la implementación?
- Recursos: ¿Existen recursos asignados para llevar a cabo la agenda de la co-

operación en el departamento de gobierno local o nacional? ¿Son adecuados los recursos de la comunidad para su plena participación como socio?

- ¿Existe compromiso en todas las organizaciones asociadas y va acompañado de formación e incentivos para fomentar el trabajo de la cooperación?
- ¿Hay agencias asociadas que coordinan el funcionamiento o los socios comunitarios deben abordar la fragmentación y las disputas territoriales antes de hacer frente a sus propias preocupaciones?
- ¿La cooperación reconoce y trabaja con intereses en conflicto? ¿O estos se esconden para luego provocar frustración y desilusión entre aquellos cuyo punto de vista queda excluido?
- Responsabilidad: ¿Qué responsabilidad asume la cooperación y qué apoyos se ofrecen a los representantes de la comunidad para garantizar que se mantienen en contacto con sus representados?

La experiencia sugiere que, para tener éxito, una cooperación necesita:

- Una visión clara que se apropie y se desarrolle de forma común.
- Claridad sobre lo que hará y lo que no hará cada uno de los socios.
- Masa crítica, algunos proyectos principales que permitan enfocar la actividad.
- Focalización, aportar valor haciendo solo cosas que se puedan hacer.
- Liderazgo desde arriba, pero trabajo en equipo.
- Igualdad entre los socios.
- Revisar las actividades y estar preparados para cambiar.

Los expertos y los responsables políticos deben poner a prueba los supuestos en los que se basan las cooperaciones: que son una forma eficaz de movilizar distintos socios para dar respuesta a la solidaridad social y que aportan valor añadido. En concreto, deberían:

- Probar el supuesto de que el sector privado aporta recursos y permanece comprometido con el proceso de regeneración a largo plazo.
- Intentar valorar el impacto de las cooperaciones en términos de resultados así como en el proceso de toma de decisiones.
- Valorar si las cooperaciones pueden conseguir lo mismo en desarrollo económico que en cuestiones sociales.
- Valorar si los beneficios de las cooperaciones son superiores a los costes como forma de toma de decisiones.

## Arquitectura espacial de las políticas urbanas

Existe un creciente reconocimiento político de que la exclusión amenaza el desarrollo sostenible en muchas ciudades, lo que ha llevado a muchos gobiernos a buscar de forma cada vez más urgente maneras satisfactorias de integrar a las comunidades urbanas excluidas. En concreto, ha fomentado el uso de iniciativas basadas en un área, una tendencia más marcada en los países del norte de Europa, que se urbanizaron primero y experimentaron antes el declive económico, social y ambiental (Reino Unido, Francia y Países Bajos). Los enfoques políticos varían según el país, pero la mayoría intenta promover la innovación en la preparación, la presentación y la prestación de servicios a grupos concretos, a menudo concentrados en áreas o barrios específicos. Se intenta:

- Mejorar la integración en la elaboración de políticas a escala europea, nacional, regional y local.
- Promover la integración horizontal de políticas entre distintos ámbitos políticos.
- Relacionar las políticas dominantes con iniciativas concretas de lucha contra la pobreza o basadas en un área.
- Desarrollar nuevos acuerdos institucionales intersectoriales para la implementación de programas que amplíen la variedad de actores implicados.

El debate plantea igualmente la cuestión de cuál es la escala espacial más adecuada para intervenir: ¿la región, la ciudad o el barrio? Puede variar en función del ámbito político. Por ejemplo, en términos de política económica –mercado laboral, transporte, infraestructuras, planificación, etc.–, el marco regional podría ser la escala espacial más adecuada. En cambio, para hacer frente a la exclusión social, quizás sea más adecuada la escala de barrio. Del mismo modo que la política no puede limitarse a iniciativas de barrio, sino que debe conectarse con toda la ciudad, el destino de las áreas urbanas no puede considerarse al margen del contexto regional. Esto es especialmente claro en el caso del mercado laboral, pues puede resultar imposible encontrar suficientes empleos para personas en situación de exclusión dentro de la comunidad excluida. Debe existir una estrategia para el mercado laboral en su conjunto. Si se adoptan enfoques zonales para las comunidades excluidas, es preciso desarrollar mecanismos que las vinculen estratégicamente con la corriente económica y social principal de la escala urbana y regional superior.

La relación entre las ciudades y las regiones es crucial, no pueden ni deben separarse. Existe un reconocimiento creciente de que los vínculos económicos, so-

ciales e institucionales entre las ciudades y las regiones son cada vez más complejos. Del mismo modo que la regeneración urbana no puede limitarse a iniciativas de barrio, sino que debe conectarse con toda la ciudad, el destino de las áreas urbanas no puede considerarse al margen de su contexto regional. Las amenazas y oportunidades a las que se enfrentan las ciudades son similares a las que se enfrentan las regiones. Del mismo modo, los retos de la política regional son similares a los de la política urbana. En un estudio reciente de la OCDE sobre avances en políticas regionales, por ejemplo, se identificaron las siguientes tendencias:

- Cambio de objetivo político: ya no se trata simplemente de conseguir una igualdad regional, sino de alcanzar competitividad económica.
- Nuevas bases territoriales para la política regional, con mayor reconocimiento no solo de los territorios subnacionales, sino también del papel de las regiones en sus contextos nacionales e internacionales.
- El Estado está dejando de ser el principal actor en política, con una tendencia a un Estado capacitador y amplias cooperaciones entre el Estado, la industria y la comunidad que implican la transferencia de capacidades, nuevas formas de financiación conjunta y nuevas estructuras basadas en la igualdad en vez de jerarquías.

Las tendencias en las regiones son idénticas a las observadas en las ciudades y en las políticas urbanas. Sin embargo, en el pasado los gobiernos no han reconocido el alcance de la colaboración política e institucional entre ciudades y regiones. Las políticas de estos dos niveles deberían alinearse más en el futuro, tanto a escala nacional como europea. Las ciudades y las regiones no suelen funcionar bien juntas, a pesar de que los problemas y las oportunidades a menudo cruzan las fronteras urbanas y regionales. No existe una distinción artificial entre unas y otras, aunque esto no suele reconocerse, lo que da lugar a problemas como los siguientes:

- Explotación fiscal, donde la región utiliza servicios prestados por la ciudad, pero no paga por ellos.
- Segregación física de las comunidades excluidas con falta de voluntad de la región para colaborar y compartir tanto servicios como responsabilidad financiera en relación con dichas comunidades.
- Regímenes de fiscalidad local que llevan a los municipios a competir entre sí.

- Fronteras administrativas a menudo demasiado restrictivas para tener sentido económico o social.

Las políticas nacionales y europeas deben abordar este tipo de problemas de forma más sistemática.

## ¿Cuál es el papel de la Comisión Europea?

A lo largo de los últimos veinte años, la Comisión Europea ha desempeñado un papel cada vez más importante en el esfuerzo por aumentar la competitividad económica de las ciudades y reducir la exclusión social en las mismas. Sus políticas se han ampliado y profundizado para lidiar con la compleja combinación de oportunidades y problemas a que se enfrentan las ciudades europeas. Actualmente hay un gran debate sobre políticas urbanas en Europa en el que se ha centrado el trabajo sobre la dimensión territorial de la cohesión llevado a cabo por la presidencia húngara de la UE. Existe un reconocimiento creciente de la contribución económica y social tanto de las ciudades como de las áreas urbanas al futuro de Europa –aunque también de los retos a los que se enfrentan– en una época de grandes retos económicos y financieros. Al mismo tiempo, hay un creciente interés en el desarrollo de enfoques integrados de desarrollo urbano. En la última década se han promovido los principios subyacentes en una serie de documentos nacionales e interministeriales, como el programa de acción de Lille, o las cartas y declaraciones de Róterdam, Leipzig y Toledo. La reforma de los fondos estructurales pone de relieve la importancia de dichas cuestiones. El quinto informe de cohesión subrayaba la importancia de una mayor atención a temas urbanos.

## ¿Qué persigue la estrategia UE 2020?

La estrategia UE 2020 expresa el contexto político crítico. Describe tres objetivos claros para el desarrollo de Europa en el futuro: debe ser inteligente, inclusivo y sostenible. Sus objetivos principales son:

- Aumentar el empleo hasta el 75%.
- Invertir el 3% del PIB en I+D.
- Recortar las emisiones de gases de efecto invernadero en un 25%.

- Reducir el abandono escolar del 15% al 10% e incrementar el porcentaje de población con educación superior del 31% al 40%.
- Reducir el número de personas en situación de pobreza en un 25%.

Las áreas específicas de inversión identificadas son:

- Nuevas tecnologías.
- Investigación puntera.
- Acceso a Internet de alta velocidad.
- Infraestructuras de energía y transporte inteligentes.
- Eficiencia energética y energías renovables.
- Desarrollo empresarial.
- Capacidades y formación.

### **¿Cómo pueden contribuir las ciudades a la estrategia UE 2020?**

Es un reto crucial demostrar que las ciudades pueden contribuir significativamente a esos objetivos de 2020 y ayudar a hacer realidad estos ambiciosos objetivos con el potencial que tienen. De hecho, dada la escala de su población y el peso de su contribución económica, muchos de esos objetivos e inversiones principales deberán alcanzarse en las ciudades. Representan el 85% del PIB de Europa, el 75% de su población y el 80% de su huella de carbono, por lo que el desarrollo urbano es fundamental para conseguir una Europa sostenible.

### **Reforzar la dimensión urbana: importancia de la Agenda Territorial 2020 de Budapest**

Tal como la Dirección General de Política Regional declara en el documento «Fomentar un desarrollo urbano sostenible en Europa», los fondos europeos han apoyado explícitamente la intervención a escala urbana, en especial a través de fondos estructurales, por diversos motivos:

- Las ciudades-regiones son los motores del crecimiento económico, donde se encuentra la mayoría de los puestos de trabajo y tienen un papel clave como centros de innovación y de la economía del conocimiento.

- Están en la primera línea de la batalla por la cohesión social y la sostenibilidad ambiental.
- Las regiones europeas se benefician del enorme potencial de mayor competitividad y empleo de las ciudades-regiones.
- El redesarrollo de zonas desfavorecidas puede aumentar el potencial económico al crear más ubicaciones atractivas para inversiones empresariales.

Como ha expuesto Eurociudades, estas justificaciones pueden complementarse con otras tres:

- Los principales retos para la competitividad y cohesión de Europa se ganarán o se perderán en las ciudades europeas.
- Abordar dichos retos y problemas a escala local afectará a toda la UE de forma demostrable y tiene un claro valor añadido para la UE.
- Unir inversiones a escala local puede crear verdaderas sinergias que tendrán efectos multiplicadores tanto en la financiación como en el impacto de los proyectos.

Pese al reconocimiento del papel crucial de las ciudades y pese a su dimensión territorial implícita, muchos socios han subrayado que el documento estratégico clave del futuro de Europa, UE 2020, carece de un foco territorial suficientemente explícito. No localiza sus objetivos o acciones de inversión en lugares concretos. A nuestro modo de ver, se trata de una omisión política fundamental que limitará las posibilidades de que la estrategia UE 2020 alcance sus ambiciosos objetivos. No obstante, como resultado del trabajo de la presidencia húngara de la UE, las implicaciones territoriales directas de la estrategia UE 2020 se han subrayado en la Agenda Territorial 2020 revisada que se adoptó en la reunión informal de ministros de mayo de 2011. Su principal argumento es que «la estrategia Europa 2020 para un crecimiento sostenible inteligente solo se puede alcanzar si se tiene en cuenta la dimensión territorial de la estrategia, ya que las oportunidades de desarrollo de la región varían».

La Agenda Territorial 2020 es un documento crucial que describe con claridad los retos políticos y territoriales que la UE debe abordar para crear una Europa próspera. Según su análisis, los retos territoriales que los responsables europeos de políticas urbanas deben abordar son:

- Mayor globalización y cambios estructurales, causantes de la crisis económica mundial.

- Mayor integración de la UE y creciente interdependencia de las regiones.
- Diversos retos sociales y económicos que afectan a Europa, en especial la segregación de grupos vulnerables.
- Cambio climático y riesgos ambientales, con diversos impactos territoriales.
- Crecientes retos energéticos y las amenazas que plantean a la competitividad regional.
- Pérdida de patrimonio cultural, paisajístico y natural vulnerable.

Muchos de estos retos son de naturaleza esencialmente urbana.

El documento también deja claro que, pese a una larga historia de intervenciones de la UE y pese a una serie de éxitos y mejoras, aún existen algunas debilidades importantes en la elaboración de políticas a escala europea que deberán abordarse en el futuro. Subraya que, en el futuro, las políticas necesitarían:

- Coordinación más eficaz de diferentes políticas, actores y mecanismos de planificación, así como adquisición y puesta en común de conocimientos territoriales.
- Acuerdos de gobernanza multinivel más sofisticados para gestionar distintos territorios funcionales y asegurar una contribución integrada de socios locales, regionales, nacionales y europeos.
- Coordinación vertical y horizontal entre distintos niveles de gobierno y ámbitos políticos.
- Enfoque más estratégico de la cohesión territorial mejorada.
- Mayor reconocimiento de los diferentes intereses y puntos de vista de distintos niveles de gobierno tanto en la implementación como en la supervisión de la estrategia UE 2020.

En particular, la política de cohesión podría contribuir significativamente a la integración territorial. Pero, para ello, la política de cohesión requiere:

- Mecanismos reforzados para garantizar una coordinación territorial de las intervenciones.
- Mayor dimensión territorial en la programación estratégica, supervisión y evaluación.
- Programas y proyectos zonales más integrados.
- Enfoques de financiación más integrados.

- Enfoques más experimentales del desarrollo local integrado.
- Mayor implicación de los actores locales y regionales en el proceso de programación.
- Compartir más las buenas prácticas.

### **Desarrollo y gobernanza multinivel en todo el territorio**

La Agenda Territorial 2020 subrayaba un aspecto cada vez más importante de las políticas urbanas: la creación de gobernanza a escala para que los responsables políticos puedan tomar las decisiones adecuadas para economías urbanas funcionales que superen las delimitaciones administrativas locales. Conseguir una buena relación entre las áreas urbanas y su periferia económica será un reto cada vez más importante para las políticas urbanas en el futuro. Muchos niveles de gobierno de toda Europa intentan desarrollar una gobernanza territorial más sofisticada. Reconocen que las fronteras administrativas de la ciudad no se corresponden con las realidades económicas actuales. Se intentan diseñar relaciones institucionales subregionales para que las ciudades y sus regiones circundantes puedan trabajar conjuntamente de forma más eficiente, en parte para gestionar cuestiones internas –desarrollo económico, infraestructuras físicas, capital humano, medio ambiente, transporte, etc.– y en parte para promocionar sus regiones en el exterior. No obstante, todavía deben abordarse numerosos retos para lograr una colaboración satisfactoria entre ciudades y subregiones.

### **La crisis económica y financiera hace que este reto político sea aún más apremiante**

La importancia de estos temas se ha puesto de relieve ante la magnitud de los retos económicos y financieros a los que se enfrentan los gobiernos, de todos los niveles, en toda Europa, ante la recesión mundial. Esta última y los problemas fiscales tienen un impacto considerable en las perspectivas y los resultados de las ciudades europeas. En la década anterior, como consecuencia de los excelentes resultados de las economías nacionales y las notables inversiones de recursos públicos, las ciudades de muchos países mejoraron sus resultados económicos y contribuyeron más al bienestar económico nacional. Pero esas condiciones no

se darán en los próximos diez años. Existe el riesgo de que los problemas económicos y fiscales, aunados a la competencia por recursos escasos, tanto públicos como privados, planteen grandes retos a numerosas áreas y comunidades ya económicamente vulnerables. Además, podrían dar lugar a un patrón de desarrollo territorial desequilibrado en Europa entre ciudades y regiones, y dentro de las mismas.

Resulta esencial adoptar modelos que puedan adaptarse a tiempos más inciertos. Por ejemplo, los modelos de desarrollo, los principios políticos y las prácticas que florecieron durante los años de auge deberán ajustarse para tener en cuenta los diferentes retos económicos, sociales y políticos, así como la menor disponibilidad de recursos públicos a todos los niveles de gobierno durante los próximos años. Habrá que abandonar el modelo de desarrollo basado en subvenciones públicas y crear otro basado en la cooperación entre el sector público y el privado, con ingeniería financiera innovadora y un mayor reciclaje de los fondos mediante mecanismos específicos, donde el sector público asuma mayores riesgos pero también obtenga mayores recompensas.

La crisis financiera es importante por dos motivos relacionados, aunque ligeramente diferentes. En primer lugar, muchos problemas económicos y sociales subyacentes en las ciudades que habían quedado enmascarados por el auge económico de la última década han quedado al descubierto y se han magnificado con la crisis. Los retos de la exclusión social, económica y financiera han aumentado espectacularmente, sobre todo entre los grupos vulnerables (minorías étnicas, inmigrantes, jóvenes desempleados y obreros no cualificados). La necesidad de políticas de desarrollo urbano adecuadas aumentará en el futuro porque la magnitud de estos retos será mayor. Europa necesitará que sus áreas urbanas sean más competitivas y más inclusivas para poder prosperar en una economía global.

En segundo lugar, la escasez de fondos públicos hará que todos los gobiernos tengan que hacer más con menos y buscar la forma más eficiente y efectiva de hacer frente a sus problemas. Las buenas prácticas sobre lo que funciona y lo que no cobrarán mayor relevancia, porque los gobiernos se mostrarán reticentes a gastar un dinero escaso, a menos que puedan ver sus posibles efectos. Esto sucederá a todos los niveles, pero dadas las posibles presiones sobre los presupuestos de la UE, aquí el dilema podría ser especialmente complejo. Así, las buenas prácticas –ya deseables en los años de auge– serán una necesidad imperiosa en los años de austeridad.

Las preocupaciones subyacentes han aumentado y han centrado el interés del intenso debate que ha tenido lugar a todos los niveles de gobierno, y en otras esferas, sobre el futuro de los fondos de cohesión europeos a partir de 2013. Hay una gran variedad de opiniones sobre lo que es deseable y lo que es posible de cara al futuro. Pero en todos los ámbitos existen grandes incertidumbres. No hay certeza sobre los futuros presupuestos y lo que puede o lo que no puede apoyarse. También hay diversidad de opiniones sobre cómo deberían ser los fondos de cohesión y en qué aspectos deberían centrarse. Además, parece ser que la agenda regional ha dejado de ser prioritaria para los responsables políticos europeos en los últimos años. Por lo tanto, hay muchos temas políticos importantes que abordar.

### **Cuáles son los principios clave del desarrollo urbano integrado: el Acervo Urbano**

Existe un acuerdo claro sobre las características fundamentales de las buenas prácticas en desarrollo urbano. Por ejemplo, el Acuerdo de Róterdam (*Urban Acquis*) identificaba los principios clave de las políticas urbanas integradas. Podríamos simplificar dichos principios esenciales en seis retos políticos clave para un buen desarrollo urbano:

- Debe apoyar tanto a los lugares como a las personas.
- Debe adoptar un enfoque integrado y reconocer las relaciones existentes entre las políticas de vivienda, educación, transporte, seguridad, salud y bienestar, en vez de tratarlas por separado.
- Debe ofrecer un apoyo a largo plazo, en vez de intervenciones a corto plazo.
- Debe haber un equilibrio entre liderazgo desde arriba, por parte del gobierno nacional, y compromiso desde abajo, por parte de la comunidad y los socios locales.
- Debe facilitar contratos a largo plazo entre diferentes socios y niveles de gobierno, que se centren en los resultados de las políticas, y no en aportaciones políticas a corto plazo.
- Debe fomentar un foco territorial más amplio que relacione los retos sociales que afrontan los barrios con la economía metropolitana o subregional, donde a menudo surgen los problemas.

### Implementar los principios será más difícil en el futuro

Aunque hay consenso sobre la importancia de los principios clave del desarrollo urbano integrado descritos en el *Urban Acquis* (Róterdam 2004), no existe tanto acuerdo acerca de la mejor forma de implementar esos principios en el futuro ni sobre quién debe hacerlo. Tampoco existe acuerdo sobre el papel concreto de la Comisión en el futuro y qué prioridades políticas debería adoptar. ¿Cuál debe ser el equilibrio entre competitividad, cohesión y sostenibilidad? La política, ¿cómo puede fomentar la innovación, la flexibilidad y la toma de riesgos? ¿Cuáles son las ventajas de la integración frente a las iniciativas especiales basadas en un área? ¿Cuál debería ser el equilibrio político entre oportunidad económica y necesidades sociales? ¿A qué nivel espacial debería centrarse la política: el barrio, la ciudad o la ciudad-región y la economía funcional más amplia? ¿Cuál es la mejor forma de integrar los diferentes programas de distintos departamentos a escala urbana para maximizar su impacto? Muchos de estos dilemas políticos ya se repasaron en la conferencia de la Dirección General de Política Regional para conmemorar los veinte años de apoyo comunitario al desarrollo urbano. Por ejemplo, la Dirección General de Política Regional identificó algunos éxitos de la integración de la agenda urbana en el periodo 2006-2013:

- La UE ha logrado introducir y generalizar la idea de un desarrollo urbano integrado dentro de los programas de políticas de cohesión en Europa. La mitad de sus programas incluían una dimensión urbana.
- Se ha producido un aumento significativo de los recursos destinados a desarrollo urbano: se ha pasado de 750 millones de euros en 2000-2006 a 10.000 millones de euros para 2007-2013.
- La introducción de la iniciativa JESSICA ha marcado un cambio en la filosofía y la estrategia: se ha pasado de una simple concesión de subvenciones a una estrategia de inversión pública, reciclaje y puesta en común de riesgos y recompensas.

Sin embargo, la Dirección General de Política Regional también identificó algunas debilidades:

- Las ciudades deben participar más directamente en el diseño y la gestión de los programas operativos. Es preciso mejorar los mecanismos de gobernanza para que las ciudades sean socios plenos.

- Un principio clave de la iniciativa URBAN –participación e implicación local– se perdió en parte por su integración en 2007-2013, lo que representó un serio retroceso.
- Existía cierto riesgo de que los gobiernos recuperasen opciones políticas sencillas basadas en enfoques sectoriales porque los programas integrados consumían tiempo y recursos.
- Se ha producido una pérdida en innovación y experimentación con la pérdida de URBAN y sus proyectos experimentales de base.

La política de desarrollo urbano también debe reconocer que Europa es sumamente diversa. Del mismo modo, las diferencias nacionales en sistemas de valores ideológicos y culturales, sistemas económicos y resultados, acuerdos de gobernanza y políticas gubernamentales son factores que tienen un impacto considerable en las ciudades. Asimismo, la experiencia de la última década ha demostrado que la capacidad de diferentes ciudades de distintos países para incorporar los principios del desarrollo urbano adecuado varía enormemente. Lo más importante es que los principios clave de las buenas prácticas requieren, sobre todo, un trabajo intersectorial e interdepartamental, cooperación entre los sectores público y privado y flexibilidad en las organizaciones. Estos retos han resultado ser especialmente difíciles para los nuevos estados miembros, que suelen tener sistemas de gobierno muy centralizados, a menudo segregados en líneas políticas sectoriales y departamentales, donde los gobiernos regionales y locales tienen poderes y recursos limitados, así como incentivos limitados para la colaboración que cruza fronteras geográficas y políticas. Por lo tanto, a menudo les ha resultado especialmente difícil implementar los principios del desarrollo urbano adecuado. Así pues, las políticas deben reflejar esa diversidad de lugares, pero identificar principios comunes que puedan perseguir y formas de superar los obstáculos para implementarlos.

## **El reto futuro de las políticas urbanas para Europa**

A pesar de los retos que plantea la globalización, la reestructuración económica y los cambios institucionales, las ciudades europeas tienen importantes activos económicos, sociales y culturales, además de un considerable potencial. Queda mucho por hacer, si bien es cierto que ya se han conseguido algunos logros que pueden servir de base. Muchos de los factores que atraen inversiones y personas

a un lugar concreto –calidad de la mano de obra, educación y formación, entorno cultural, residencial y físico, regímenes fiscal y de planificación, infraestructuras de comunicaciones y transporte, etc.– siguen bajo la influencia –o incluso bajo control exclusivo– de las ciudades. Dichos factores pueden verse afectados por las políticas urbanas, aunque cada vez más en particular con otros agentes. Y existen numerosos ejemplos de respuestas satisfactorias a los nuevos retos.

Muchas ciudades han logrado una regeneración física considerable, en especial a través de la renovación de sus centros urbanos, que ofrecen impresionantes instalaciones comerciales, residenciales y culturales. Muchas ciudades presentan concentraciones de recursos intelectuales en universidades y centros de investigación que favorecen un elevado nivel de innovación. Otras tienen un papel importante como centros de comunicación, de toma de decisiones y de intercambio. Y otras poseen notables recursos culturales, una fuente cada vez más importante de crecimiento económico y creación de empleo. Asimismo, las ciudades tienen un enorme potencial integrador, con capacidad para fomentar la participación de la comunidad y la identidad ciudadana. A pesar del incremento de la exclusión, muchas ciudades conservan diversidad étnica y social, y ofrecen interesantes oportunidades culturales que atraen a visitantes y residentes. En numerosas ciudades hay comunidades y barrios prósperos con altos niveles de capital social, fuente de potenciación de la comunidad.

En Europa se han llevado a cabo satisfactoriamente numerosas iniciativas para conseguir que las ciudades sean más sostenibles a través de planes innovadores de transporte y medio ambiente. Asimismo, existen diversas iniciativas innovadoras para desarrollar cooperaciones y conseguir respuestas integradas a la exclusión social en muchas ciudades. Y pese a la creciente competencia económica entre las ciudades, también ha aumentado considerablemente la colaboración en red entre ellas, en un esfuerzo por comerciar, intercambiar ideas e información y compartir buenas prácticas. Pero las ciudades europeas todavía se enfrentan a importantes retos económicos, sociales y ambientales, si bien ya se ha avanzado bastante en la respuesta a dichos retos. Un objetivo clave de las políticas urbanas en Europa debería ser aumentar la concienciación sobre lo que se ha logrado y lo que se puede conseguir, además de fomentar procesos institucionales que permitan a las ciudades aprovechar sus activos y su potencial para alcanzar una sostenibilidad a largo plazo.

Pese a la diversidad de la experiencia urbana europea, sus ciudades experimentan tendencias comunes y se enfrentan a retos similares. Las tendencias son la

globalización y la reestructuración económica, la transformación social y cambios en el comportamiento y las relaciones institucionales. El reto común consiste en desarrollar estrategias, políticas e instrumentos que:

- Mejoren la competitividad económica de las ciudades y de toda Europa, al maximizar sus activos económicos, físicos e intelectuales, y fomenten un comportamiento individual e institucional innovador.
- Distribuyan los beneficios de una mayor competitividad económica y reduzcan la creciente exclusión social, que es una amenaza tanto para la competitividad económica como para la estabilidad social a escala europea.
- Consigan ciudades más sostenibles y no impongan los costes del desarrollo a las regiones circundantes, el planeta y las generaciones futuras.
- Favorezcan procesos innovadores y flexibles de toma de decisiones que integren las acciones de socios del sector público, del sector privado y de la comunidad, del nivel europeo al local, y que incrementen las sinergias entre los recursos y procesos institucionales existentes.
- Fomenten un sistema urbano europeo más equilibrado al disuadir de una competencia innecesaria entre ciudades, apoyen las necesidades y oportunidades de ciudades medianas o grandes de la UE, estimulen mejores relaciones tanto urbano-regionales como urbano-rurales y fomenten una colaboración en red más eficaz entre ciudades de la UE y entre ciudades dentro de una misma región.

## La agenda urbana europea<sup>1</sup>

El Parlamento Europeo adoptó por 603 votos –con 41 votos en contra y 31 abstenciones– una resolución sobre la agenda urbana europea y su futuro en la política de cohesión.

El Parlamento recuerda que, a través de sus políticas, la UE contribuye al desarrollo sostenible de las áreas urbanas y que es preciso definir una política urbana europea, aparte de las políticas urbanas nacionales implementadas bajo el principio de subsidiariedad. La crisis económica de los últimos años ha agravado las desigualdades y la exclusión social en zonas metropolitanas periféricas amplias. Por este motivo, el Parlamento apoya el establecimiento de la agenda urbana.

*Contexto de la dimensión urbana.* El Parlamento señala que la agenda urbana europea comprende, por un lado, la dimensión urbana de las políticas de la UE, en particular la política de cohesión, y, por otro lado, la vertiente intergubernamental de esfuerzos a escala europea para coordinar las políticas urbanas de los Estados miembros. Recomienda una mayor coordinación entre los niveles de toma de decisiones y una mayor participación de los gobiernos locales. Asimismo, destaca la necesidad de consolidar la dimensión urbana y que se fomente un desarrollo urbano sostenible y enfoques integrados mediante el desarrollo y el refuerzo de instrumentos para implementar la Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles de 2007, además de la implicación de más ciudades en este proyecto. En cuanto al desarrollo urbano, el Parlamento subraya que otros programas y políticas de la UE (por ejemplo, en materia de medio ambiente, transporte y energía) tienen gran impacto en el desarrollo urbano. Por lo tanto, destaca la necesidad de una mejor comprensión del impacto territorial de las políticas.

*Necesidades locales y prioridades europeas.* El Parlamento subraya que las áreas urbanas, donde habita el 73% de la población europea, generan alrededor del 80% del PIB y consumen hasta un 70% de la energía de la UE. Además, son los principales centros de innovación, conocimiento y cultura, gracias, entre otros

---

1. Resolución no legislativa del Parlamento Europeo adoptada el 23/06/2011.

factores, a la presencia de pymes. Solo las ciudades con servicios de alta calidad e infraestructuras adecuadas pueden atraer y promover actividades de futuro con un elevado valor añadido. Sin embargo, esto también conlleva los costes de la productividad económica (crecimiento descontrolado, concentración, congestión, contaminación, uso del suelo, cambio climático, inseguridad energética, crisis de la vivienda, segregación territorial, delincuencia, migración, etc.) y desequilibrios sociales importantes (elevadas tasas de desempleo, inseguridad y exclusión social, polarización social, etc.). Por lo tanto, se requieren medidas para llevar a cabo inversiones sostenibles, inteligentes e inclusivas que se adecuen a las necesidades particulares de cada ciudad.

El Parlamento reclama una dimensión europea para la política de cohesión que concretice el concepto de crecimiento inclusivo, sostenible e inteligente, y se centra en un objetivo triple:

1. Ayudar a las áreas urbanas a desarrollar su infraestructura física básica como condición previa para el crecimiento a fin de explotar plenamente su potencial contribución al crecimiento económico en Europa, a la diversificación de la base económica y a la sostenibilidad ambiental y energética.
2. Ayudar a las áreas urbanas a modernizar sus características económicas, sociales y ambientales a través de inversiones inteligentes en infraestructuras y servicios basados en el progreso tecnológico.
3. Regenerar áreas urbanas recuperando zonas industriales y terrenos contaminados, sin olvidar la necesidad de desarrollar vínculos entre las zonas urbanas y rurales.

El Parlamento es partidario de un «desarrollo urbano más inteligente» que aproveche al máximo las TIC, los sistemas de transporte inteligentes, la eficiencia energética de los edificios, la regeneración sostenible de áreas urbanas, etc. Más en general, subraya la importancia de utilizar la financiación disponible para implementar programas que fomenten las energías renovables. Asimismo, reclama una innovación social de los barrios más desfavorecidos.

*Principio de asociación y gobernanza a varios niveles.* El Parlamento reitera su opinión de que uno de los puntos débiles de la Estrategia de Lisboa radicaba en la ausencia de una gobernanza a varios niveles que funcionase correctamente, así como en la implicación insuficiente de las autoridades regionales y locales y de la sociedad civil en la estrategia UE 2020. Reclama una mayor implicación de los lí-

deres políticos de las principales áreas urbanas y a las asociaciones de autoridades locales y regionales en todas las etapas de la toma de decisiones de la política de cohesión. En concreto, sugiere que las autoridades locales preparen programas de acción concretos en el marco de sus estrategias de desarrollo específicas.

El Parlamento considera que la gobernanza a varios niveles, la planificación regional y el principio de asociación son los instrumentos más eficaces para evitar la sectorialización y la fragmentación de las políticas de desarrollo. Específicamente, reclama a los Estados miembros que promuevan contactos y el intercambio de buenas prácticas sobre estrategias urbano-rurales, ya que las áreas urbanas no son elementos aislados en las regiones, sino que están en estrecha relación con las áreas funcionales, suburbanas o rurales.

En paralelo, el Parlamento subraya el papel positivo que desempeñan la cooperación transfronteriza, la cooperación transnacional y la iniciativa URBACT con respecto a la creación de redes de ciudades, y considera que en el periodo 2014-2020 debe reforzarse la dimensión urbana del objetivo de cooperación territorial europea.

Asimismo, destaca que el proceso de «regeneración urbana» y el «enfoque integrado» pueden conducir a una nueva «alianza urbana» que reúna a todas las partes interesadas en el proceso de «construcción de la ciudad», basada en el consenso y en una gobernanza mejorada. Además, vuelve a instar a la Comisión a crear un programa de intercambio «Erasmus para representantes electos locales y regionales» con vistas a fomentar la transferencia de buenas prácticas en el desarrollo estratégico local y urbano.

*Subdelegación de responsabilidades.* El Parlamento considera que los Estados miembros deben garantizar recursos presupuestarios suficientes para cumplir los objetivos de la política de cohesión y la estrategia UE 2020. Además, deben utilizar la opción de subdelegar responsabilidades en la implementación y la evaluación de la política de cohesión, sin perjuicio de la responsabilidad financiera de las autoridades de gestión y los Estados miembros. Para el próximo periodo de programación, el Parlamento sugiere la implementación de programas operativos independientes gestionados por áreas urbanas concretas, programas operativos conjuntos que abarquen áreas urbanas de Estados miembros concretos, subvenciones globales o asignación específica de medidas y recursos urbanos dentro de programas operativos regionales específicos. El Parlamento también recomienda que el porcentaje de recursos asignados a acciones urbanas quede a discre-

ción de los diseñadores de los programas, especialmente en el caso de regiones predominantemente rurales y poco urbanizadas.

*Planificación estratégica integrada.* El Parlamento apoya los principios de planificación estratégica integrada, ya que pueden ayudar a las autoridades locales a pasar de un pensamiento en términos de «proyectos individuales» a un pensamiento intersectorial más estratégico. Destaca el valor añadido y el carácter innovador –sobre todo para los barrios desfavorecidos– de este enfoque «ascendente». El Parlamento insta a la Comisión a:

- Preparar un estudio que compare la práctica seguida hasta la fecha por los distintos Estados miembros en cuanto a planificación estratégica integrada y, a partir de los resultados del estudio, redactar directrices específicas de la UE para la práctica de la planificación del desarrollo urbano integrado.
- Conseguir que la planificación urbana integrada sea jurídicamente vinculante si se utilizan fondos de la UE para cofinanciar proyectos.
- Reforzar la asistencia técnica para mejorar la planificación de desarrollo integrado.
- Estimular sinergias con las políticas en materia de energía, medio ambiente y transporte.

El Parlamento insta igualmente a las autoridades locales a poner en marcha nuevas colaboraciones público-privadas y estrategias innovadoras de desarrollo de infraestructuras urbanas que permitan atraer inversiones y estimular la actividad empresarial. Recuerda la necesidad de disponer de financiación suficiente para las zonas más desfavorecidas de las ciudades.

*Planificación financiera integral.* Dadas las actuales medidas de austeridad, el Parlamento recuerda la necesidad de mejorar tanto la eficiencia de las inversiones como la coordinación de todos los fondos privados y públicos disponibles a todos los niveles. Recomienda una planificación financiera integral a escala local como componente indisociable de la planificación del desarrollo integrado. En consonancia con la noción de orientación a los resultados, se insta también a todos los beneficiarios de fondos públicos a ceñirse estrictamente al principio de «dinero para realizar proyectos, en lugar de proyectos para obtener dinero».

De nuevo, el Parlamento reclama que se prevean condiciones más flexibles para la financiación cruzada entre el FEDER y el FSE a fin de fomentar su uso y llamar la atención sobre la naturaleza complementaria de dichos fondos. Asimismo, su-

braya el papel prometedor que desempeñan los nuevos instrumentos de ingeniería financiera basados en los principios de «proyectos para obtener dinero» y «dinero para realizar proyectos» implementados durante el periodo de programación actual y pide a la Comisión que persiga esa idea en el futuro. El Parlamento considera que los tipos de interés de los instrumentos financieros del BEI deben fijarse en un nivel inferior al de los préstamos comerciales.

El Parlamento insta a la Comisión a garantizar que los flujos financieros entre los niveles europeo, nacional y subnacional se organicen de forma más eficiente y flexible en el futuro. Opina que se debería garantizar por vía legislativa que los Estados miembros estén obligados de forma más clara a utilizar la prefinanciación para los pagos a beneficiarios públicos, como las autoridades urbanas.

Por último, insta a la Comisión a procurar la mayor armonización posible de las normas aplicables a los distintos fondos y programas de la UE en el marco de los cuales se puedan elegir proyectos de desarrollo local y urbano para su cofinanciación.

# Una agenda urbana para los EUA<sup>1</sup>

Xavier Boneta

Observatorio Territorial, Centro de Estudios Territoriales, Diputación de Barcelona

La ausencia de una verdadera agenda urbana o, dicho en otras palabras, de una política pública supramunicipal de acción global diseñada e implementada pensando en los núcleos urbanos es una característica recurrente en la mayoría de estados, también en aquellos con gobiernos fuertes y tradición planificadora.

Un ejemplo de esta tendencia lo encontramos en los EUA, cuyo gobierno federal viene mostrando en las últimas décadas poco o nulo interés por las necesidades de los núcleos urbanos.

Ante esta tradición, ciudades como Nueva York denunciaron<sup>2</sup> la existencia de balances de pagos muy desfavorables en la relación del gobierno de Washington con los núcleos urbanos, que recibían una financiación insuficiente en los presupuestos y programas de inversiones federales.

Los recortes o la escasa financiación de políticas genuinamente urbanas se vieron acompañados por la falta de liderazgo y de impulso federal en políticas como inmigración, sanidad, energía o la educación universitaria, políticas que sin embargo tienen un gran impacto en las áreas urbanas.

La llegada a la presidencia de Barack Obama en 2009 marcó un punto de inflexión en esta tendencia, cuando a poco de ser elegido anunció la creación de la Oficina de Política Urbana con el objetivo de «abordar de forma exhaustiva y coordinada el desarrollo y la implementación de una estrategia efectiva para la América urbana». De esta forma, se creaba una estructura específica para movilizar recursos para las ciudades en ámbitos tan diversos como infraestructuras, educación o

---

1. Este artículo ha sido elaborado a partir de dos informes del Center for an Urban Future, «50+1: A federal agenda for NYC» [http://www.nycfuture.org/images\\_pdfs/pdfs/AFederalAgenda.pdf](http://www.nycfuture.org/images_pdfs/pdfs/AFederalAgenda.pdf) y «Six months later: What has president Obama done for NYC» [http://www.nycfuture.org/images\\_pdfs/pdfs/AFederalAgendaUpdate.pdf](http://www.nycfuture.org/images_pdfs/pdfs/AFederalAgendaUpdate.pdf)

2. El senador por Nueva York, Patrick Moynihan, así lo denunció en su informe anual sobre la balanza de pagos en el que estimó un déficit de 10.900 millones de dólares anuales.

energías alternativas. El nuevo gobierno en Washington parecía tener claro que lo que era bueno para las ciudades era bueno para América.

Este nuevo paradigma, aunque más centrado en las áreas metropolitanas que propiamente en las ciudades, fue recibido con esperanza entre profesionales e instituciones dedicadas a la gestión urbana que vieron cómo las políticas urbanas pasaban a ocupar un lugar central en el discurso del nuevo gobierno federal, un lugar que no ocupaban desde la administración Carter.

El nuevo contexto permitiría disponer de los recursos necesarios para poner al día infraestructuras, mejorar el acceso a la vivienda, la movilidad, el medio ambiente o enfrentarse a las crecientes desigualdades económicas en el ámbito urbano.

En ese contexto un reconocido *think-tank* de la ciudad de Nueva York,<sup>3</sup> el Center for an Urban Future (CUF), publicó en el mismo mes de enero de 2009 en que el presidente Obama tomaba posesión del cargo, un listado con recomendaciones específicas dirigidas a la administración Obama para la mejora de las condiciones de vida en las ciudades.

La propuesta partía de la idea de que unas ciudades fuertes en lo económico y cohesionadas en lo social eran imprescindibles para unos EUA fuertes y cohesionados. Así, redactaron un listado con 51 recomendaciones en distintos ámbitos con el objetivo de contribuir al debate sobre la nueva agenda urbana. Aunque el documento se centraba en la ciudad de Nueva York, los propios autores reconocían que podría inspirar políticas concretas para una nueva agenda urbana federal.

Las propuestas, redactadas tras una investigación que incluía entrevistas con académicos de prestigio, responsables de entidades sin ánimo de lucro, líderes económicos así como funcionarios y directivos del gobierno local y del estado, abarcaban ámbitos diversos como la seguridad, la promoción económica, la lucha contra la pobreza o la mejora de la eficiencia energética.

Entre las recomendaciones que podrían ser aplicables a diferentes ciudades destacamos las siguientes:

En materia de seguridad destaca la propuesta de reforzar las policías locales o la mejora del control de armas en las calles. En materia de transporte, el aumento

---

3. <http://www.nycfuture.org/index.cfm>

de la dotación de los sistemas de transporte colectivo, el refuerzo de la Autoridad del Transporte Metropolitano, la mejora de la red de trenes interurbanos (Amtrak), la mejora del sistema de control del tráfico aéreo para reducir los retrasos en los vuelos o la modificación de la fórmula de financiación de los proyectos de infraestructuras que actualmente penaliza los proyectos urbanos. En el ámbito de la promoción económica destaca el refuerzo de los programas federales de microcrédito para emprendedores o la ampliación de la cobertura de banda ancha en las ciudades. En materia de vivienda, se propone aumentar los fondos para vivienda social y potenciar los programas de acceso a la vivienda y legislar para prevenir episodios de *mobbing* inmobiliario. En lo relativo a la población inmigrante, se propone flexibilizar los requisitos para obtener visas de trabajo (H-1B) o aumentar la dotación y la oferta de cursos dirigidos a inmigrantes para aprender el idioma. Respecto a las políticas educativas, se propone mejorar el acceso a la educación superior y a la educación infantil. En materia de ocupación se propone aumentar los fondos para inserción laboral y la creación de un programa de empleo estival para jóvenes. Para luchar contra la pobreza y la exclusión social, se propone potenciar el crédito para personas y familias en riesgo de exclusión social y ajustar los criterios para percibir cupones de alimentos. En el ámbito energético se propone crear un programa federal de mejora de la eficiencia energética en los edificios, invertir en infraestructuras para reducir los desbordamientos de aguas residuales, reconstruir la red de distribución eléctrica del país o gravar el uso de combustibles fósiles y crear un mercado de compra-venta de derechos de emisión. En materia de salud se propone la creación de un sistema de sanidad pública universal o el impulso de una estrategia nacional contra la obesidad. Respecto a la cultura y las artes, se apuesta por racionalizar el proceso de obtención del visado para músicos, artistas y otros profesionales creativos así como fomentar los estudios artísticos en las escuelas. Por último, en materia de consumo se propone legislar para mejorar los derechos de los consumidores de productos financieros (bancos y tarjetas de crédito)

Seis meses después de la toma de posesión del nuevo gobierno federal, el CUF analizó en qué medida algunas de las 51 propuestas habían sido atendidas. La idea era comprobar, tras la inicial declaración de intenciones de la administración Obama, hasta qué punto se estaba avanzando en la confección de una verdadera agenda urbana.

Según este análisis, el presidente Obama y el Congreso habían tomado medidas significativas relativas a 28 de las 51 propuestas formuladas. 23 de estas habían

sido objeto de actividad legislativa, mientras que otras 7 estaban recogidas en el presupuesto para el año siguiente. Entre las medidas mencionadas destacan las nuevas inversiones en I+D, la mejora del sistema de control del tráfico aéreo, la mejora de la cobertura de la red de banda ancha, el apoyo a los microemprendedores, el aumento de la dotación para programas de rehabilitación de edificios, una nueva regulación para los usuarios de tarjetas de crédito, un plan para mejorar el acceso a la educación superior o fondos para un programa ocupacional para jóvenes en verano.

La mayoría de estas políticas estaban vinculadas a la American Recovery and Reinvestment Act (ARRA), un conjunto de medidas de estímulo que el gobierno aprobó en el mes de febrero del mismo año con el objetivo de contribuir a la recuperación económica del país. La ARRA incluía, entre otras, inversiones en la compañía ferroviaria Amtrak para mejorar el servicio de tren interurbano, para mejorar la red de distribución eléctrica, inversiones en vivienda social, en programas de reinserción laboral o mayor dotación para el programa de cupones de alimentos.

Se trata sin duda de una valoración temprana y por tanto insuficiente, realizada cuando aún no se había cumplido el primer año de mandato de la administración Obama. Sin embargo, permite detectar cambios significativos en la sensibilidad que el gobierno federal manifestaba hacia las ciudades. Quizá no se pueda hablar aún de una verdadera agenda urbana federal, pero parece innegable que algo se está moviendo en el gobierno de los EUA en lo relativo a las políticas urbanas.

# La Gran Transición

New Economics Foundation<sup>1</sup>

El informe sobre la gran transición<sup>2</sup> afirma que una gran transición hacia una nueva economía es necesaria y deseable, además de posible. Las recetas habituales han fracasado, pero primeros ministros, ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales siguen intentando –tal vez un poco menos frenéticamente que antes– disipar los temores y convencernos de que no es verdad.

El genio ha salido de la lámpara y no se vislumbra manera alguna de conseguir que vuelva a meterse en ella.

La crisis financiera sacó a relucir profundos fallos en el enfoque de la economía que ha presidido la formulación de políticas durante una generación. Parece ser que dar rienda suelta a los mercados no siempre produce los mejores resultados para las sociedades. Lejos de ser inherentemente ineficaz, la intervención gubernamental fue esencial para evitar el colapso de todo el sistema. Ahora resulta imposible imaginar volver a tener una fe ciega en la capacidad de los mercados para generar un futuro de crecimiento rápido y sin fin.

Dicha promesa siempre fue ilusoria, incluso en sus propios términos. En vez de generar un crecimiento rápido y estable, la liberalización económica se ha caracterizado por fuertes crecimientos y profundas crisis. Cada vez menos individuos se han beneficiado de los crecimientos, ya que la riqueza y los ingresos estaban cada vez más concentrados, mientras que los que han sufrido más en las crisis han obtenido poco o ningún beneficio en las épocas de bonanza. La desigualdad ha alcanzado índices inéditos en muchos países desarrollados: la redistribución por «goteo» ha sido muy limitada.

---

1. New Economics Foundation (NEF), o Fundación para una Nueva Economía, es un *think tank* independiente de Gran Bretaña dedicado a difundir conocimiento económico de forma crítica y comprensible [www.neweconomics.org](http://www.neweconomics.org)

2. El informe completo puede descargarse en [http://www.neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/Great\\_Transition\\_0.pdf](http://www.neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/Great_Transition_0.pdf)

Pero la promesa también fue una ilusión desde un punto de vista más elemental. En pocas palabras, la teoría económica ortodoxa supone el consumo infinito de recursos limitados. El crecimiento, entendido en el sentido de usar cada vez más cosas, es obviamente imposible cuando solo existe un número limitado de ellas. Claro, podemos utilizar de manera más eficiente lo que tenemos, pero esto también tiene sus límites.

El calentamiento del planeta es una realidad. Llegará un momento en que la atmósfera no pueda absorber los niveles de CO<sub>2</sub> que se están emitiendo sin desencadenar cambios climáticos irreversibles. Estamos llevando la mayoría de los ecosistemas al punto de ruptura. Nuestra «huella» en el mundo desarrollado se ha hecho demasiado pesada y no damos señales de ser capaces de pisar con menos fuerza.

Los índices de satisfacción con la vida en general en los países desarrollados se han desinflado. El exceso de trabajo de muchos se combina con la falta generalizada de trabajo para otros. Junto a los que poseen mucho más de lo que necesitan están los que no tienen suficiente. La fallida movilidad social repite estos patrones de una generación a otra, al mismo tiempo que niveles insostenibles de deuda afectan a todos los sectores de la sociedad. Con la caída de los ingresos reales, no son pocos los que se ven obligados a endeudarse para poder pagar lo más básico. Para los más ricos, el consumismo motivado por el estatus –y a menudo impulsado por el endeudamiento–, es la norma.

### **No podemos seguir así**

Hacer como si nada hubiera ocurrido y volver a lo de antes –suponiendo que sea posible– no nos hará felices y será muy costoso. El informe prevé que de aquí a 2050 el coste acumulado asociado con el cambio climático se situará entre 1,6 y 2,6 billones de libras esterlinas, mientras que el coste de afrontar los problemas sociales relacionados con la desigualdad alcanzará los 4,5 billones.

Parece un callejón sin salida, pero ¿lo es realmente?

### **Todavía se puede solucionar**

Consideramos que hay una alternativa; una en la que vivamos respetando los límites de la naturaleza y seamos más equitativos los unos con los otros a escala

local, nacional y mundial; en la que nos centremos en las cosas que realmente importan, aplicando los valores humanos fundamentales a lo que es valioso de verdad. Estimamos que las medidas que se proponen en el informe podrían crear un valor ambiental y social de unos 8,65 billones de libras esterlinas de aquí a 2050.

Pero esto no se solucionará solo. Debemos replantearnos gran parte de lo que hemos dado por sentado. Si los más afortunados consumen menos, los principales indicadores como el PIB se reducirán en un tercio, pero al mismo tiempo obtendremos «beneficios reales». En 2050, este crecimiento del valor superará con creces la caída del PIB, que de todas formas es una medición muy mediocre del «progreso». Una descarbonización rápida que permita alcanzar acuerdos sobre límites equitativos a escala mundial permitirá una reducción de entre 0,4 y 1,3 billones de libras esterlinas en costes ambientales. Una redistribución progresiva de ingresos para alcanzar los niveles de igualdad de Dinamarca reducirá los costes de los problemas sociales relacionados con la desigualdad social e incrementará el valor social en unos 7,35 billones de libras esterlinas.

Al compartir nuestros recursos de manera más equitativa, al construir comunidades mejores y regenerar la sociedad, así como al proteger el medio natural, podremos centrarnos en las cosas que realmente importan y alcanzar un progreso auténtico y duradero con niveles superiores de bienestar. Este conjunto de medidas es lo que hemos denominado la Gran Transición.

### **La Gran Transición en detalle**

En la primera parte del informe explicamos por qué preconizamos el cambio. En la segunda esbozamos algunos de los pasos necesarios para que la Gran Transición se haga realidad.

En la **gran revalorización** abogamos por que la creación de valor social y ambiental sea la meta central de la formulación de políticas. Asimismo, afirmamos que lo anterior debe aplicarse a la toma de decisiones tanto privada como pública, y que los precios del mercado deben reflejar los verdaderos costes y beneficios tanto sociales como ambientales. Debemos conseguir que las cosas «buenas» sean baratas, y las «malas», muy caras –casi siempre lo contrario de lo que sucede hoy en día. Mientras la obtención de resultados óptimos esté separada del verdadero

negocio de los negocios, no se alcanzarán dichos resultados. De igual forma, las políticas públicas no podrán pretender obtener los mejores resultados sociales y ambientales posibles a menos que esto figure en el centro de la formulación de políticas. En ambos casos, la creación de valor real necesita que midamos de manera precisa estos resultados y que consigamos que esta medición figure en el centro de la toma de decisiones pública y privada. Se trata de un primer paso crucial del que depende el resto de lo propuesto en el informe.

**En la gran redistribución** explicamos cómo la redistribución de ingresos y riqueza crearía valor al transmitirse los recursos de los que no los necesitan a los que sí. Proponemos la creación de dotaciones ciudadanas de hasta 25.000 libras esterlinas para que toda persona, al llegar a los 21 años, pueda invertir en su futuro, y dotaciones comunitarias para suministrar activos de propiedad común para que se inviertan en los vecindarios. Ambas estarían financiadas por el incremento propuesto del 67% al impuesto sobre sucesiones en todos los bienes. Sin embargo, al igual que los factores materiales, también necesitamos redistribuir el tiempo. Al compartir las horas y tareas laborales de manera más equitativa, todos podrían realizar un trabajo con más sentido, y, al reducir la semana laboral a cuatro días, podríamos establecer un mejor equilibrio entre el trabajo remunerado y la «economía nuclear» vital de la familia, los amigos y la vida social. Asimismo, proponemos la redistribución de la propiedad para crear una forma de «democracia económica» en la que las acciones de las empresas se transfieran progresivamente a los empleados, permitiendo la reaparición de formas de propiedad mutua y cooperativa. Una sociedad más equitativa es más feliz. Al centrarnos en la justicia obtenemos beneficios tanto sociales como económicos, ya que no tenemos que pagar un precio tan elevado por las «enfermedades» sociales producidas por los altos niveles de desigualdad.

**En el gran reequilibrio** nos pronunciamos a favor de los mercados, pero a condición de que estén configurados de manera que reflejen los verdaderos costes sociales y ambientales y que operen dentro de un marco delimitado científicamente. También consideramos que la esfera del mercado debe regularse más firmemente y reequilibrarse junto a la esfera pública y la «economía nuclear» –nuestras capacidades para interesarnos, enseñar, aprender, empatizar con los demás y protestar aunadas a las redes sociales que estas capacidades crean. Al exponer las funciones esenciales del Estado, ofrecemos igualmente argumentos favorables, ya que este último debe poder considerarse como algo inclusivo («nosotros») en vez de exclusivo («ellos»), y como un ámbito en el que nos reunamos para

obtener lo que se hace mejor de manera colectiva. Al defender una definición más amplia de «bienes públicos» y la importancia de mantener niveles de desigualdad reducidos, esbozamos un Estado facilitador que apoye a los ciudadanos, pero que también trabaje con ellos para «coproducir» bienestar en áreas como la sanidad y la educación. Dicho papel facilitador requiere alcanzar un equilibrio entre suministro directo, coproducción y el fomento de relaciones locales fuertes en las que se anime a que las personas trabajen juntas para alcanzar metas comunes y producir sus propios resultados.

Este proceso es esencial para las ideas descritas en la **gran localización**. Aquí abogamos a favor de un concepto más amplio de «subsidiariedad», la idea de que se toman mejores decisiones a una escala lo más local posible. Lo anterior está consagrado en el principio –a defecto de ponerse en práctica siempre– de la Unión Europea en relación con la participación política y la toma de decisiones, que deben ser procesos todavía más auténticamente participativos y democráticos, pero también más significativos. De este modo, pretendemos delegar el poder real del centro en entidades democráticas y permitir que los habitantes de un lugar tengan realmente la posibilidad de decidir la manera en que se ejerce dicho poder. El principio de subsidiariedad también debería aplicarse al sector privado. Al dar a la palabra «eficiencia» un sentido más amplio que el enfoque puramente económico, sugerimos una visión más equilibrada, en la que el impacto en el tejido social de las ciudades, pueblos y áreas rurales se tenga en cuenta cuando se consideran cuestiones como la producción de bienes y servicios. Al estudiar el tema de qué es mejor producir local, regional, nacional e internacionalmente, proponemos algunos criterios que pueden servir para decidir y defender una mayor autosuficiencia en ciertas zonas, que se combine con comercio regional, nacional e internacional en otras. Está claro que la gran escala no siempre es «mejor», pero tampoco lo es necesariamente la pequeña. Lo que necesitamos es una escala adecuada y, sobre todo, un medio inteligible para decidir cuál debe ser.

La **gran recalificación** prosigue esta línea de pensamiento al partir de la consideración de que para conseguir una mayor producción local será necesario que reaprendamos numerosas habilidades que hemos olvidado. Ya sea en la agricultura, en la manufactura o en el suministro de servicios financieros locales, volver a una escala adecuada significa dotarse de los medios para conseguirlo. Si somos menos pasivos en términos de consumo y producción, empezaremos a recuperar nuestra autonomía, que se extenderá a la cultura y las artes, ámbitos en que prevemos el principio de un renacimiento enriquecedor. No obstante, esto

no se aplica solamente a la economía y a las artes; la toma de decisiones a escala local fundamentada en la participación activa será más eficaz cuando la gente esté mejor informada sobre lo que impulsa la economía local y lo que permite que los servicios públicos puedan obtener los mejores resultados. Para alcanzar el consenso es necesario tener una comprensión lo más completa posible de estas cuestiones.

**En la gran irrigación económica** explicamos en términos generales la manera en que las finanzas pueden fomentar gran parte de los cambios propuestos en el presente informe. En lo relativo a las finanzas públicas, hacemos una diferencia entre los impuestos y el gasto, así como entre el nivel nacional y el local. Al desarrollar criterios para decidir a qué se debe aplicar impuestos en ambos niveles, proponemos un cambio: dejar de gravar los «bienes» como el trabajo para gravar los «males» ambientales y sociales, como la contaminación, el consumo y la especulación a corto plazo. Abogamos por que se apliquen nuevos impuestos variables sobre el consumo, que reemplacen el impuesto sobre la renta para la mayor parte de la población y reflejen los costes sociales y ambientales de los bienes. En cuanto a las finanzas privadas también distinguimos entre el nivel nacional y el local, al considerar que los proyectos a gran escala, como construir infraestructuras de energía verde o de transporte, deben financiarse mediante impuestos ambientales y de uso del suelo recaudados a escala nacional, así como mediante la creación de dinero público donde sea necesario. Los fondos recaudados podrían canalizarse mediante un «banco de inversión verde». En lo tocante al crédito privado proponemos vincular la capacidad de los bancos para generar crédito con la de los prestatarios para construir valor social y ambiental, fomentando una «carrera hacia la cima» y reduciendo las burbujas crediticias dañinas. Para salir de la trampa de la deuda en la que nos encontramos, en vez de recortes drásticos en los servicios públicos sugerimos un nuevo banco de vivienda nacional, que ofrezca la posibilidad a la gente de capitalizar una parte de su deuda hipotecaria y pagar un alquiler social sobre el resto. A escala local estamos a favor de una «ecología de las finanzas» reestructurada de instituciones privadas, públicas y mixtas diseñadas para satisfacer las necesidades locales. En la esfera pública local también proponemos el uso de la fiscalidad para impulsar los «bienes» sociales y desalentar los «males», y afirmamos que las prioridades deben reflejar las necesidades locales que se hayan determinado democráticamente.

La gran interdependencia sitúa firmemente estas proposiciones nacionales en un contexto internacional. Pese a que hemos centrado el presente informe en el Rei-

no Unido, lo hacemos suponiendo un «acuerdo mundial» específico que aborda las desigualdades en el mundo desde las perspectivas del desarrollo y del medio ambiente. Más concretamente, asumimos que se ha alcanzado un acuerdo esencial para limitar las emisiones de carbono y evitar un cambio climático irreversible, y que la parte del Reino Unido de este presupuesto de carbono total se basa ampliamente en su población. Como parte de una transición gradual, hemos previsto un periodo de diez años en el que el Reino Unido reduce sus emisiones hasta alinearse con la senda de «convergencia» exigida, durante el cual se realizarán transferencias anuales hacia países en desarrollo por un total de 200.000 millones de libras esterlinas. Imitada por otros países desarrollados como parte del mismo «acuerdo mundial», esta financiación total se añadirá a los billones de libras que necesitan los países en desarrollo para erradicar la pobreza y financiar la propia transición hacia una senda de desarrollo sostenible. Obviamente, la reducción y la reestructuración de la composición de las importaciones tendrán un impacto en las estrategias de desarrollo nacionales, pero dicho proceso ya se ha puesto en marcha en cierta medida. La crisis global actual ha provocado que numerosas voces se eleven en los países en desarrollo para cuestionar la justificación de centrar el crecimiento de las economías en desarrollo en las exportaciones. Pese a que no proponemos que las exportaciones cesen por completo, estas seguramente se reducirán al tenerse en cuenta el impacto ambiental del transporte en el precio de los bienes. Un reequilibrio entre un desarrollo centrado en el interior y el centrado en el exterior es deseable por numerosas razones, y así se generalizaría un incremento tanto de la producción local como del comercio regional. Este último proceso también se ha iniciado ya. Si se gestiona cuidadosamente y se financia de manera adecuada, lo anterior podría acelerar el desarrollo y «consolidarlo», dándole una mayor capacidad de recuperación en un contexto global más estable y ambientalmente sostenible, al reducir progresivamente la pobreza y la desigualdad mundial y evitar los enormes riesgos de un cambio climático irreversible para los países en desarrollo.

Se trata de suposiciones muy ambiciosas, pero no tenemos que pedir disculpas por ellas. Un acuerdo mundial que siga las líneas esbozadas en el presente documento es esencial por razones ambientales, pero igualmente para liberar por fin al mundo del azote de la pobreza y la desigualdad. Los remedios habituales también han fallado en este aspecto. Al igual que ha pasado dentro de los países, los enfoques «de goteo» a escala mundial nos han llevado al borde de un desastre ambiental y han acentuado la desigualdad al agravar la pobreza en muchas par-

tes del planeta. Necesitamos emprender rápida y radicalmente un cambio de dirección a escala local, nacional y mundial. Necesitamos nada menos que una Gran Transición para construir juntos un futuro diferente.

El informe concluye con la consideración de dos grandes retos que deben abordarse antes de poder alcanzar este objetivo, pero también señala pasos definidos que pueden seguirse enseguida para emprender la ruta del cambio. Pese a que el Gobierno tiene mucho por hacer, también hay cosas que todos podemos realizar. No podemos –ni debemos– esperar más. El futuro posible que se describe en el documento no pretende ser preceptivo en modo alguno, sino que pretende mostrar que se trata de un cambio fundamental y también que resulta muy atractivo. Tal vez debamos renunciar a algunas cosas, pero estas no son lo más importante. En cambio, lo que podemos ganar sí es algo que realmente merece la pena.

**La Gran Transición** consiste en encontrar maneras de sobrevivir y prosperar a través de las crisis financieras, del cambio climático, así como del auge y de la caída de la producción mundial de petróleo.

# Modelos de desarrollo para ciudades medianas y pequeñas: más allá del crecimiento

Xavier Boneta

Observatorio Territorial, Centro de Estudios Territoriales, Diputación de Barcelona

Las últimas décadas del siglo pasado conocieron la irrupción de un nuevo paradigma en materia de desarrollo local que unía, a los objetivos clásicos de crecimiento económico y creación de riqueza, nuevos objetivos orientados a la mejora de la cohesión social y la sostenibilidad ambiental.

La adopción de este nuevo enfoque comportó la aparición de un sinfín de nuevas temáticas y preocupaciones relacionadas con las nuevas dinámicas socioterritoriales, muchas de ellas de marcado carácter global. La tensión local-global marcó el debate antes del cambio de siglo evidenciando de forma irreversible las nuevas conexiones existentes entre las realidades municipales y las dinámicas y los flujos globales. Poco antes las teorías sobre el desarrollo endógeno habían puesto de relieve la importancia del lugar y del aprovechamiento de los recursos propios para el desarrollo local. La irrupción de la planificación estratégica como práctica centrada en el desarrollo territorial a medio y largo plazo también marcó un punto de inflexión, principalmente por el carácter integral de sus reflexiones y procesos.

Sin embargo, a pesar de las nuevas perspectivas y los nuevos matices que se han incorporado en los últimos años, los discursos sobre el desarrollo local siguen manteniendo en su núcleo duro, de forma mayoritaria, una idea de desarrollo muy orientada al mercado basada en conceptos como crecimiento, competitividad, productividad o incluso urbanización, conceptos que responden a una lógica que seguramente convendría, al menos en algunos casos, revisar o corregir, ya que evidencian un marcado sesgo economicista en detrimento de las variables ambientales y sociales.

Eso es precisamente lo que están haciendo numerosas entidades, organizaciones y colectivos que están trabajando con la voluntad de crear modelos de desarrollo que sitúan a las personas en el eje de su discurso y que implican nue-

vas formas de pensar la promoción económica, el urbanismo, la movilidad, la promoción turística, las políticas sociales o el medio ambiente en estos territorios.<sup>1</sup>

Alguno de estos proyectos tiene sus orígenes en ámbitos rurales subsidiarios de pequeñas capitales comarcales o provinciales. Sin embargo, la experiencia demuestra que muchas de estas propuestas se pueden aplicar también con éxito tanto en ciudades de tamaño mediano como en núcleos más pequeños pero sujetos a dinámicas inequívocamente urbanas.

El actual contexto de crisis económica que está demostrando ser más estructural que coyuntural y que está teniendo consecuencias especialmente sentidas en las finanzas públicas, obliga a revisar también desde las políticas públicas algunas de las asunciones y algunos de los presupuestos en los que se basaban las teorías del desarrollo local hasta el momento.

Bajo esas premisas, durante la anterior legislatura, la Diputación de Barcelona impulsó un grupo de trabajo transversal participado por técnicos y responsables de diferentes áreas de la corporación bajo el nombre «Nuevos modelos de desarrollo territorial» cuyo objetivo era reflexionar y poner en común el conocimiento que acumulan las distintas áreas de la institución al servicio de un nuevo discurso en materia de desarrollo territorial.

En el marco de este grupo se definieron, sumando las distintas aportaciones sectoriales, los principios básicos que se consideró debían caracterizar estos modelos territoriales:

- La educación como factor fundamental de autonomía personal, de convivencia, de cohesión social y de progreso económico
- La preocupación por la salud de las personas y, de manera específica, por el ejercicio físico, los hábitos alimentarios y la calidad y seguridad de los productos que se consumen.
- El interés por obtener rendimiento económico de forma sostenible y en beneficio de la propia población, de los recursos y activos del territorio, generando oportunidades para toda la comunidad y proporcionando la capacidad de pres-

---

1. Algunos ejemplos de estas iniciativas son los de la red Cittaslow, la fundación Symbola, el proyecto Transition Towns, los trabajos y proyectos de la New Economics Foundation o en un ámbito más próximo el proyecto «Territoris Serens».

tar los servicios que requiere la población en general y determinados colectivos en particular.

- La configuración de un entorno construido basado en un «urbanismo amable» con las personas y que suponga el mantenimiento y la recuperación de la calidad ambiental y paisajística del entorno, con unos sistemas y herramientas de gestión adecuados para minimizar el impacto de la actividad humana en el medio.
- La organización de los diversos tiempos de vida para construir una sociedad en la que todos/as tengan la oportunidad de desarrollar su vida personal, familiar, educativa, laboral y comunitaria de acuerdo con sus intereses y necesidades.
- La configuración de unos gobiernos locales con capacidad de liderazgo y voluntad de articular consensos en el territorio y con diferentes territorios, esferas de gobierno y agentes tanto públicos como privados, consiguiendo el compromiso de las instituciones y el tejido empresarial.

El ámbito local aparece así como el marco ideal para desarrollar nuevas visiones y articular nuevas políticas que, a pesar de su origen inequívocamente local, deben ser capaces de conectar y cooperar con esferas de gobierno regionales y supramunicipales para tener el impacto y la efectividad deseadas.

Estos principios pueden ser unas buenas bases conceptuales a partir de las cuales diseñar respuestas y desarrollar políticas públicas integrales que permitan habilitar los recursos y activar las redes necesarias para la implementación de nuevas pautas y nuevos modelos de desarrollo, unos modelos que respondan a lógicas y a necesidades locales y que, en consecuencia, incorporen factores diferenciales basados en las características de cada territorio y en las necesidades reales de las personas que los habitan.

---

### **3.1. Las ciudades como escenario de la sostenibilidad**

## Por un urbanismo alternativo

**Josep M. Montaner**

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona, Universidad Politécnica de Cataluña

A principios del siglo XXI las teorías sobre la ciudad y el territorio requieren una profunda revisión, ya que parte de la teoría urbanística desarrollada durante el siglo XX es obsoleta y ha sido superada por la complejidad de la realidad. Además, la práctica urbanística tecnocrática está desacreditada; su dimensión pública ha estado marcada por el predominio de la especulación inmobiliaria y el objetivo del bien común se ha diluido por las exigencias del mercantilismo.

La disolución del urbanismo se ha acentuado por el dominio y los intereses de la arquitectura por la *global class*, basada en la promoción de objetos autónomos y aislados, proyectados por arquitectos estrella de ética muy cuestionable.

La pregunta clave es cómo hacer frente a los grandes retos ambientales, en estas condiciones y a partir del urbanismo, con una arquitectura sostenible y un urbanismo auténticamente participativo, de manera que se tienda a la igualdad y al reconocimiento de la diversidad; por lo tanto, una sostenibilidad entendida más en un sentido social que económico.

En este sentido, una parte de la cultura arquitectónica y el urbanismo contemporáneos es digna y rescatable; entre sus aportaciones cabe destacar la tradición orgánica y participativa del urbanismo; políticas de vivienda social, como la desarrollada en Viena durante casi un siglo; nuevas políticas urbanas basadas en los espacios y transportes públicos; edificios públicos pensados para el aprendizaje, la sociabilización, la comunicación y la expresión de la gente; espacios verdes, ejes peatonales y ciclovías que fomentan la diversidad y las relaciones intersubjetivas.

Las raíces del cambio se encuentran en la deconstrucción necesaria de los procesos dominantes para generar desarrollos alternativos (comercio justo, *slow food*, consumo local y responsable, banca ética, cooperativas de crédito, cooperativas de vivienda) y poder plantear arquitecturas y un urbanismo alternativos. Este ur-

banismo, basado en la autoorganización, en funcionamiento de abajo hacia arriba (*bottom up*) y en la justicia, debería sustentarse, al menos, en cuatro ejes de transformación estrechamente relacionados: igualdad, diversidad, participación y sostenibilidad, es decir, en la voluntad de promover y consolidar una democracia realmente participativa y ambientalista.

## Igualdad

La igualdad ante la ley posee una relación estrecha con la práctica de los derechos humanos que preconizan los principios de libertad, igualdad, fraternidad y no discriminación.

La evolución de los derechos humanos se puede dividir en varias fases. En la primera, desde la Ilustración hasta el siglo xix, se trataba de establecer los derechos del individuo para contrarrestar el poder totalizador del naciente Estado nación. En la Francia revolucionaria y posrevolucionaria se promulgaron el derecho a la intimidad (1791), el derecho a la propiedad (1804) y otros derechos básicos que estaban relacionados con la clase burguesa emergente. Sin embargo, todos estos se aplicaban al sexo masculino; las mujeres tuvieron que luchar y reclamar para conseguir cada uno de estos derechos. La pretendida universalidad inicial de los derechos de la Revolución fue, por lo tanto, parcial.<sup>1</sup>

En la fase siguiente, hacia mediados del siglo xix, con la consolidación de la sociedad de clases y el anquilosamiento de estamentos poderosos como el eclesiástico, se tomaron medidas drásticas a favor de una incipiente idea de bien social, como el Decreto de desamortización de Mendizábal, dictado en 1836 en España, para transformar las ciudades ganando espacios y edificios públicos en el lugar de los grandes conjuntos religiosos. Herencia de la Reforma, este proceso de expropiación constituyó un paso imprescindible para la acumulación de la nueva riqueza social.

A lo largo del siglo xx se inició una nueva fase de reclamo de las obligaciones del incipiente Estado del bienestar para con la ciudadanía. Una ley pionera fue la del derecho a la vivienda (1918) durante la República de Weimar, al declarar el «derecho a un alojamiento salubre» para todo ciudadano alemán. Y una tradición modélica es

---

1. MURILLO, Soledad: *El mito de la vida privada: de la entrega al tiempo propio*. Madrid: Editorial Siglo XXI, 2007 (1.ª ed. 1996).

la política del suelo y de la propiedad pública desde la Viena Roja de la década de 1920 hasta ahora. A lo largo de este periodo, los derechos se han regulado, implantado y definido en cada país. La socialdemocracia, experimentada en Centroeuropa durante el periodo de entreguerras, se consolidó después de la Segunda Guerra Mundial mediante políticas de bienestar que consiguieron conciliar la democracia con la regulación de la economía de mercado.

El momento culminante de esta fase fue la Declaración universal de los derechos humanos (1948),<sup>2</sup> con la que se entró en una nueva etapa en la que el reclamo de los derechos y las obligaciones dejó de hacerse por países y se hizo universal; desde entonces, una institución, la ONU, vela por que cada país la respete.

En general, estos derechos se han adquirido por etapas y por sectores sociales: primero los hombres blancos y ricos; mucho después las mujeres europeas y norteamericanas; y, en la actualidad, el objetivo es que estos derechos se generalicen sin discriminación de ningún tipo.

En esta evolución, uno de los textos clave fue el de Henri Lefebvre, *El derecho a la ciudad*,<sup>3</sup> que teorizó sobre los cambios territoriales que se produjeron en el siglo xx y definió los nuevos derechos relacionados con la ciudad moderna, la vivienda, el barrio, la reivindicación de la vida cotidiana y la voluntad de pertenecer a la ciudad.

En las últimas décadas del siglo xx, estos derechos generales (vivienda, sanidad, espacio público y cultura) han comenzado a relacionarse directamente con la intervención de los gobiernos locales y municipales; y ello se ha intensificado en la primera década del siglo xxi en que numerosos estados, a raíz de las crisis económicas y en el marco de las directrices del mercado neoliberal, han empezado a restringir derechos, libertades y ayudas.

## Igualdad de géneros

Que sea auténticamente igualitario significa que es auténticamente democrático, un concepto de la modernidad que todavía se intenta desplegar de manera com-

2. DEL CAZ, Rosario; Pablo GIGOGOS y Manuel SARAVIA: *La ciudad y los derechos humanos: una modesta proposición sobre derechos humanos y práctica urbanística*. Madrid: Talasa, 2004; y GIGOGOS, Pablo y Manuel SARAVIA: *Urbanismo para náufragos*. Lanzarote: Fundación César Manrique, 2010.

3. LEFEBVRE, Henri. *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Ediciones Península, 1969.

pleta. Se ha conseguido en gran medida en algunos países y períodos del siglo XX, pero por lo general ha sido incompleto e insuficiente, transitorio y no del todo consolidado. No olvidemos lo incompleta que ha sido la democracia: hasta hace pocas décadas el voto femenino no existía; en Suiza no se reconoció el derecho de voto de las mujeres hasta 1975.

Por lo tanto, se trataría de reforzar una igualdad que corresponda a la diversidad contemporánea, al alcanzar una verdadera igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, sin discriminación de sexo, género, cultura, lengua, religión, ni orientaciones sexuales.

Uno de los frentes más avanzados de la lucha por la igualdad se encuentra en la igualdad de géneros, partiendo de la gran diferencia que todavía existe entre las posibilidades de las mujeres y los hombres en todos los ámbitos: la diferencia de tiempo que dedican unas y otros al trabajo doméstico; las desigualdades en los sueldos que reciben por trabajos similares; las dificultades de las mujeres para acceder a cargos altos en el mundo empresarial, político, mediático y universitario; las dificultades de conciliar vida familiar y vida profesional; la falta de reconocimiento y visibilidad de las aportaciones de las mujeres; la necesidad de reescribir nuevas historias que superen las historias únicas provenientes del dominio y del exclusivismo patriarcal.

La discriminación de género está fuertemente plasmada en el urbanismo y la arquitectura: desde el espacio público, con sus parques y aceras, o las condiciones de los sistemas de transporte, hasta los lugares de trabajo y la estructura jerárquica que frecuentemente se mantiene en la compartimentación de la vivienda. Por lo tanto, no existe ninguna posibilidad de justicia e igualdad si no se parte de una perspectiva crítica de género, rechazando el dominio patriarcal persistente y la exclusión de las mujeres.

El discurso feminista no se puede limitar a pretender sustituir los hombres por mujeres en el centro de los hechos y del poder, manteniendo intactos discursos de oposición binarios, reglas de dominación y mecanismos de exclusión. Por esta razón, Gayatri Spivak<sup>4</sup> pone en sintonía el pensamiento feminista con la deconstrucción: el feminismo se refuerza cuando intenta dar voz a los subalternos, cuan-

---

4. SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *¿Pueden hablar los subalternos?* Barcelona, MACBA, 2009; RIVERA GARRETA, María Milagros. *Nombrar el mundo en femenino*, Barcelona. Icaria Editorial, 1994; BRAIDOTTI, Rosi. *Transposiciones. Sobre la ética nómada*, Barcelona, Gedisa Editorial, 2009.

do deconstruye la oposición entre género femenino y masculino, y no exacerba esta pugna. Por eso puede ser tan fructífera la propuesta de Rosi Braidotti de una nueva subjetividad nómada, basada en los afectos y las relaciones intersubjetivas, que surge de una visión nada victimista, que es positiva y se centra en la afirmación y la inclusión del otro.

En esta revisión de la ciudad y de la arquitectura hay una misión para los hombres: la lucha por una sociedad justa e igualitaria, el esfuerzo para repensar y vivir a partir de la llamada *crisis de la masculinidad tradicional*, superando paulatinamente un modelo clásico, radicado en la autoridad patriarcal indiscutible, en la primacía del racionalismo, la abstracción y lo pretendidamente objetivo, por encima de los sentimientos y la experiencia, y en haber situado la productividad como razón de la existencia. Desde una visión compleja de la vida es necesario superar una concepción lineal y operativa de la existencia, dirigida a unos objetivos únicos.

Se trataría de crear una nueva cultura, una «ecosofía» tal como la definió Félix Guattari,<sup>5</sup> unas maneras de vivir que incorporen la visión de las mujeres, priorizando los seres vivos y la experiencia.

## Diversidad

El derecho a la igualdad y a la no discriminación está estrechamente relacionado con otro proceso básico: la aceptación de la diversidad. Es decir, igualdad en cuanto a los derechos de las personas, diferencias con respecto a los individuos. Esto significa que la gran diversidad social y cultural, de lenguas, religiones y costumbres, en las sociedades poscoloniales y en las ciudades multiculturales, debe poder expresarse en las formas y en los valores del espacio público.<sup>6</sup> Por este motivo, la expresión de la igualdad también significa que el espacio público de cada barrio debe reflejar la diversidad de culturas que lo habitan, incluyendo a los inmigrantes: sus culturas, imaginarios, creencias, sonidos, comidas, maneras de relacionarse en el espacio público, capacidades expresivas y creativas.

---

5. GUATTARI, Félix. *Las tres ecologías*. Valencia, Pre-textos, 2000.

6. APPADURAI, Arjun. *El rechazo de las minorías*. Barcelona, Tusquets Editorial, 2007; APPADURAI, Arjun. *Fear of small numbers*. Durham y Londres, Duke University Press, 2006; SANDERCOCK, Leonie. *Towards Cosmópolis*. Chichester, J. Wiley & Sons, 1998; SANDERCOCK, Leonie y Giovanni ATTALI: *Where Strangers Become Neighbours*. Springer, 2009.

El objetivo sería valorizar las experiencias, comunicarlas, expresarlas y compartir las. Por lo tanto, los recorridos, las formas y los símbolos de calles, plazas, escuelas y edificios públicos deben facilitar la expresividad y la interrelación.

Un urbanismo alternativo debe dar lugar a la diversidad que aporta la inmigración, entendiendo que los imaginarios urbanos son distintos, al igual que el uso del espacio y del tiempo para el ocio y el trabajo, de los símbolos y de los sonidos, así como de las redes de intercambio y de solidaridad. Es necesario tener en cuenta en qué medida el inmigrante ha intentado escoger un entorno que sea asimilable al suyo. Por lo tanto, se trata de favorecer este proceso, fomentando que el espacio público y los equipamientos urbanos se conviertan en redes favorables a la relación, al conocimiento y a la sociabilidad.

La realidad de la inmigración contemporánea, capaz de crear sus propios barrios y universos, se expresará mejor en una ciudad conformada por capas, hecha de superposición de realidades, basada en potenciar múltiples relaciones. Porque, al fin y al cabo, el urbanismo de la diversidad es el que potencia espacios para la intersubjetividad.

Afortunadamente, una parte de la arquitectura posmoderna ha demostrado su capacidad para potenciar y manifestar la diversidad: la arquitectura que favorece la participación en las teorías y obras de Ralph Erskine, Lucien Kroll, John Turner, Christopher Alexander y John Habraken; la tradición holandesa, encabezada por Aldo van Eyck y Herman Hertzberger, continuada a su manera por Rem Koolhaas y que ha desembocado en obras como el Silodam en Ámsterdam (1995-2002) del grupo MVRDV. El Silodam se convierte en un manifiesto de la diversidad de formas de vida, en la expresión del deseo de caracterización e individualización de cada vivienda dentro de un conjunto colectivo.

Otro ejemplo que cabe citar son las viviendas sociales de bajo coste Aranya en Indore (India), iniciadas en 1983 por el arquitecto Balkrishna Doshi,<sup>7</sup> que colaboró con Louis Kahn en las obras que realizó en la India. Doshi impulsó una fundación de arquitectura, la *Vastu-Shilpa Foundation*, con el propósito de impartir talleres, realizar experimentos y promover obras sociales. En Aranya se trata de viviendas mínimas de calidad formal y espacial, que los vecinos pueden transformar y ampliar, que se ordenan según un espacio público de clara estructura reticular, de

---

7. STEALS, James. *The complete architecture of Balkrishna Doshi. Rethinking modernism for the developing world*. Bombay, Super Book House, 1998.

calles y pequeñas plazas, con aceras amplias y escalones, que fomenta el espíritu de la diversidad y de la interrelación entre los vecinos, a partir de los usos tradicionales de la calle, favoreciendo las relaciones entre los distintos habitantes: hindúes, musulmanes, sijs, budistas, jainistas, etc.

En definitiva, la opción por la diversidad tiene implicaciones fuertes: abandonar las pretensiones de universalidad, unidad e identidad, de un discurso único, de una obra autónoma. Es necesario entender que, para una época en la que no existen estilos de vida iguales para todos, la alternativa es la diversidad, el pensamiento complejo,<sup>8</sup> la teoría de los sistemas y las relaciones,<sup>9</sup> atender desde una posición posmoderna de relativismo la condición contemporánea de las sociedades poscoloniales y, en definitiva, enriquecer el pensamiento, la comprensión y la atención por el otro y la alteridad.<sup>10</sup>

En el texto *La huella del otro*, Emmanuel Lévinas escribe que «al mito de Ulises que vuelve a Ítaca, quisiéramos contraponer la historia de Abraham que abandona para siempre su patria por una tierra desconocida». Por lo tanto, sostiene que es vital un cambio epistemológico: «desde su infancia, la filosofía ha estado atemorizada por el Otro que sigue siendo Otro; afectada por una alergia insuperable». Lévinas revela de qué manera ha predominado por completo una filosofía de la identidad, del yo, del mismo, de la creencia del ser, de la autonomía, del eterno regreso a sí mismo. En cambio, en la experiencia heterónoma, «el yo frente al Otro se convierte en infinitamente responsable. El Otro, que provoca este movimiento ético en la conciencia y que desajusta la buena conciencia de la autoconciencia del Mismo, comporta un aumento inadecuado de la intencionalidad», escribe Lévinas, ya que el otro no puede convertirse en categoría y el movimiento hacia el otro no se recupera en la identificación, no regresa al punto de partida.

## Participación

Si la igualdad y la diversidad son valores, la participación es un procedimiento, un instrumento. Pero su argumentación y protagonismo son la clave para la transfor-

8. MORIN, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona, Gedisa Editorial, 1997.

9. LUHMANN, Niklas. *Sociedad y sistema. La ambición de la teoría*. Barcelona, Paidós, ICE / Universidad Autónoma de Barcelona, 1997.

10. LÉVINAS, Emmanuel. *La huella del otro*. México, Taurus, 2000; y DERRIDA, Jacques, *El monolingüismo del otro*. Buenos Aires, Manantial, 1997.

mación: desde un urbanismo realizado hasta ahora por muy pocos planificadores, casi siempre hombres, hacia un urbanismo abierto a las demandas sociales y que tenga como objetivo los valores de la igualdad y de la diversidad.

Los procesos de participación no son ninguna novedad en las sociedades democráticas y constituyen uno de los indicadores más importantes de que una ciudad se esfuerza por ser más sostenible, humana y atenta a su realidad, diversidad y memoria; demuestra que se trabaja con el objetivo de obtener beneficios comunes y expresa el deseo de la mayor parte de la ciudadanía de formar explícitamente parte de la ciudad, de reconocerse en sus transformaciones. La participación implica una transparencia y claridad de intereses y objetivos.

Sin embargo, igual que sucede con conceptos como paz, sostenibilidad y multiculturalidad, la participación se ha convertido en un tipo ideal deseado, una panacea políticamente correcta, ambigua y manipulable. Numerosos municipios tienen la participación entre sus planteamientos, pero en pocos casos se aplica con rigor. Se habla mucho de ella, pero la mayoría de políticos y técnicos en el fondo la temen y prefieren tomar decisiones sin la intervención de los implicados. Pocos están dispuestos a asumir el esfuerzo del trabajo en equipo y el cambio de mentalidad en los procesos de proyecto y gestión que implica. Los mismos arquitectos están preparados para escuchar lo que los clientes privados solicitan para sus casas, pero no sucede lo mismo con la diversidad de deseos de los vecinos de una plaza, de un nuevo equipamiento o de viviendas colectivas futuras.

La participación tiene un coste –no se puede esperar que la ciudadanía, además de participar y dedicar tiempo y esfuerzo, sea la que pague los gastos– y exige una serie de etapas: primero, contar con toda la información para ser evaluada y formar parte de los procesos de diagnóstico, aportando puntos de vista y experiencias; después, debatir, programar, planificar y proponer como resultado distintos diseños para ser discutidos, revisados, replanteados y elegidos; es necesario elaborar un sistema de gestión lo más transparente posible; y, por último, debe efectuarse un seguimiento de la intervención pública y deben evaluarse para su valoración y, si es necesario, reformularse.<sup>11</sup> Un ejemplo en este sentido es el complejo sistema participativo que se sigue desde 1996 en el nuevo ecobarrio de Vauban, en Friburgo (Alemania).

---

11. SARKISSIAN, Wendy; Nancy HOFER; Yollana SHORE; Steph VAJDA y Cathy WILKINSON: *Kitchen Table Sustainability*. Londres, Earthscan, 2009.

Además de conseguir que la ciudadanía se reconozca en su barrio y en su ciudad, los procesos de participación deberían ser clave en los inicios y cuando las obras ya han sido realizadas. No se puede iniciar ninguna intervención urbana sin que los vecinos intervengan en el diagnóstico. Y toda obra requiere la opinión y la acción de los usuarios para valorar y calificar su mantenimiento, con el propósito de interpretar su posocupación.

No obstante, casi nunca se sigue hasta el final el proceso de una auténtica participación. A menudo se confunde con una labor puramente informativa y, a veces, la información es escasa y poco clara, de definición borrosa, que cambia continuamente; de este modo, los ciudadanos continúan siendo agentes pasivos a quienes casi nunca se presta atención. En ocasiones se permite que algunos sectores opinen, sin la más mínima garantía de que lo planteado se vaya a tomar en cuenta. En todos los casos resulta imprescindible que cada uno de los actores individuales pueda expresarse; no sirven los procesos participativos en los que solo hablan los representantes.

Un ejemplo de la falta de este espíritu crítico y participativo de la mayoría de los entes públicos es la práctica inexistencia de estudios posocupación realizados por equipos pluridisciplinares para evaluar los edificios y espacios urbanos, una vez que estos se habitan, para comprobar cómo funcionan, cuál es el nivel de satisfacción de los usuarios, qué modificaciones ha comportado su utilización y, por lo tanto, qué rectificaciones deberían realizarse en futuras premisas de proyecto.

En el entorno metropolitano de Barcelona existen contados ejemplos de participación ciudadana. Uno de estos es la plaza Pius XII en Sant Adrià del Besòs (2006-2008), que partió de una lista de demandas específicas de los vecinos de la plaza y del diálogo constante con ellos, según un proyecto de los arquitectos Eva Prats y Ricardo Flores. Otro ejemplo fue el proceso de definición programática para la remodelación del barrio de Trinitat Nova, cuya coordinación corrió a cargo de Isabela Velázquez y Carlos Verdaguer de GEA-21. De hecho, ha existido y existe una tradición de cooperativas de viviendas, que tienen su razón de ser en estos procesos de participación y otorgamiento de mayor poder a los actores urbanos, que necesitaría reforzarse.

A escala internacional existen numerosos ejemplos de buenas prácticas en países y ciudades.<sup>12</sup> Como en los Países Bajos, donde se han establecido comisiones de

---

12. GALANO, Carlos; Juan MANSALVO; Zaida Muxí y Alejandro MEITY. *Ciudades que enamoran. Jornadas de debate regional*. Verde-Sur. Ediciones del Foro Ecologista de Paraná, 2007.

ciudadanas –y ahora también de ciudadanos– (VAC) que asesoran desde hace más de cincuenta años sobre cuestiones como la adecuación y la diversidad de la vivienda. O como en Porto Alegre (Brasil), localidad reconocida por su sistema participativo completo y modélico –desarrollado desde la década de 1990 hasta 2005, año en que el Partido de los Trabajadores perdió la alcaldía– con reuniones periódicas en cada barrio, en que se debatían los presupuestos y se decidían las prioridades. De esta manera, la sanidad, la educación, la cultura y la calidad del espacio público han mejorado de manera evidente.

En Seattle (Estados Unidos) existen comisiones ciudadanas, formadas por vecinos, profesionales y artistas, que intervienen en cada proyecto urbano. Dichas comisiones se reúnen cada quince días durante ocho horas y las actas se cuelgan en la página web del ayuntamiento y se envían en papel a los ciudadanos que lo han solicitado. De esta manera, la información, base primaria de todo proceso de participación, es transparente y llega a todos los interesados, pertenezcan a una asociación de vecinos reconocida por el ayuntamiento o no.

El análisis de las distintas experiencias de participación demuestra que estas no se pueden forzar, inventar ni implantar, deben surgir de los propios vecinos y movimientos sociales, de lugares y problemas reales. Los mejores casos en la práctica se producen cuando se suman varios factores y actores: un movimiento local auténtico; líderes y técnicos que poseen una visión y experiencia cosmopolita, capaces de impulsar los movimientos locales y relacionarlos con otros similares en contextos diferentes; y un contexto legal y administrativo que lo ampare y potencie.

El pensamiento y la práctica de la participación *bottom up* están profundamente arraigados en la teoría arquitectónica contemporánea: las experiencias y los escritos de John Turner, influido por Charles Abrams y Colin Ward; el método de los soportes de John Habraken y el sistema de requerimientos, diagramas y *patterns* de Christopher Alexander.<sup>13</sup>

Como ejemplo emblemático de participación podemos citar el programa Favela-Bairro, promovido por el arquitecto Luiz Paulo Conde –sucesivamente secretario municipal de urbanismo y alcalde de Río de Janeiro– y coordinado por los urba-

---

13. CHERMAYEFF, Serge y Christopher ALEXANDER. *Comunidad y privacidad. Hacia una arquitectura humanista*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1975; Alexander, Christopher. *Notes on the Synthesis of Form*. Cambridge-Mass, Harvard University Press, 1964.

nistas Sergio Magalhaes y Verena Andreatta, entre 1993 y 2001. En el marco de este programa destacan las intervenciones del arquitecto de origen argentino Jorge Mario Jáuregui. Con la colaboración de arquitectos y científicos sociales, Jáuregui ha creado un sistema participativo, abierto y complejo que le permite situarse y conocer el lugar para poder plantear, desde la propia lógica de las favelas, líneas posibles de intervención. En su método, además de los conocimientos técnicos y legales sobre arquitectura, ingeniería y ecología, sintetiza aportaciones de filosofía –como los conceptos de pliego y rizoma–, sociología y psicología.<sup>14</sup>

## Sostenibilidad

El urbanismo moderno tiene sus raíces en el desarrollo del positivismo optimista y en la idea de progreso del siglo xix. Y esto se mantiene hasta el urbanismo de los CIAM e incluso el del Team X. La conciencia del agotamiento de los recursos, del exceso de basura y contaminación que genera el capitalismo, o del cambio climático que se está produciendo; todo esto, de la misma manera que exige una nueva concepción de la economía, reclama una transformación en los procesos del urbanismo y de las intervenciones en el territorio. Esta es una estricta novedad: la conciencia de los límites del planeta, de su capacidad de carga, de las inmensas huellas ecológicas, de que tal vez hemos sobrepasado irreversiblemente el punto de no retorno.<sup>15</sup>

Esta nueva sensibilidad por el medio ambiente conlleva la atención por las pre-existencias ambientales, el patrimonio, la memoria y los lazos sociales existentes. Basta con tener esto en cuenta para practicar un urbanismo sostenible.

Convendría precisar los términos que utilizamos para caracterizar la arquitectura contemporánea que posee una voluntad de respeto por el medio ambiente. A menudo se confunden los adjetivos *ecológico* y *sostenible* que, a pesar de que tie-

14. MACHADO, Rodolfo (editor): *The Favela-Bairro Project. Jorge Mario Jáuregui, architects*. Cambridge-Mass, Harvard University Graduate School of Design, 2003; MONTANER, Josep Maria. *Sistemas arquitectónicos contemporáneos*. Barcelona, Ed. Gustavo Gili, 2008.

15. DAVID, Mike: «¿Quién construirá el Arca de Noé? El imperativo utópico en la Era de la Catástrofe» en AA.VV.: *Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémicos*. Barcelona: MACBA, 2009. Desde los estudios científicos, el autor introduce la posibilidad de que no existan ya mecanismos de corrección posibles para revertir el cambio climático.

nen muchos puntos en común, se han definido en momentos históricos muy distintos y tienen un rango conceptual diferente.

La *ecología* es la ciencia que trata los ecosistemas, que incluyen la biocenosis, o seres vivos, y los ecotopos, o estructuras físicas, entendiéndolos como sistemas en reequilibrio constante. Podemos aplicar el conocimiento que nos aporta en la distribución de los recursos naturales de la manera más beneficiosa para las sociedades humanas, respetando dichos equilibrios.

La *sostenibilidad* es un concepto reciente, que fue necesario configurar para hacer frente, desde un punto de vista económico, a los graves problemas de escasez de recursos y contaminación que se preveían. La primera definición de desarrollo sostenible se presentó en el informe de 1987 de la Comisión Brundtland (Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo) de la ONU, al plantear un nuevo tipo de desarrollo que tuviera como objetivo «satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer las posibilidades de que las generaciones futuras puedan satisfacer las suyas».

La propuesta de un desarrollo sostenible está relacionada con criterios mesurables. Esto se ha materializado en las Agendas 21 específicas, que definen los indicadores de sostenibilidad para cada ciudad, tal como se propuso en la Cumbre de Río de Janeiro de 1992. Desde entonces, los indicadores de sostenibilidad se han definido, medido y revisado, y han encontrado un concepto de síntesis en el cálculo de la «huella ecológica», definida por los científicos canadienses Mathis Wackernagel y William Rees en 1995.<sup>16</sup>

Por lo tanto, hablar de sostenibilidad implica utilizar cálculos numéricos, vectores en relación con los objetivos, mediciones que deben actualizarse y replantearse continuamente. Dicho de otra manera, mientras que la ecología define criterios para no destruir los equilibrios de los sistemas naturales, la sostenibilidad tiene como objetivo comprobar, mediante mediciones, a través de indicadores, si las acciones de los seres humanos nos permiten reconstruir los sistemas ecológicos a distintas escalas (urbana, regional o planetaria). De algún modo, las mediciones de las Agendas 21 de consumo energético y emisiones de CO<sub>2</sub> nos indican si estamos en camino de reconstruir un sistema ecológico en equilibrio que garantice la continuidad de Gea o Gaia.

---

16. WACKERNAGEL, Mathis y William REES: *Our ecological footprint. Reducing human impact on the Earth*. Canadá, Society Publishers, 1995.

En este sentido, la actitud ecológica en la arquitectura y el urbanismo no puede verse como una actividad meramente económica o tecnológica, sino que debe incluirse en sistemas más complejos (sociales, culturales, económicos y naturales). Por esta razón, a pesar de que sea suficiente que ciertas arquitecturas y ciertos urbanismos cumplan condiciones tecnológicas y energéticas para ser considerados sostenibles, no lo es para considerarse ecológicos, ya que el economicismo que determina la sostenibilidad deja fuera otros valores imprescindibles en la ecología, como el entorno, las redes sociales y la salud.

Por este motivo, arquitectura ecológica y arquitectura sostenible no son sinónimos: la primera engloba necesariamente la segunda, pero no lo contrario.

Tomar como principal referente del urbanismo y de la arquitectura el paradigma ambiental significa recurrir, por fuerza, a la teoría de los sistemas. Asimismo, significa partir de una crítica radical –o deconstrucción– tanto de la modernidad como de su utilización de la tecnología, en la medida que, al reconocer sus aportaciones vitales a la Ilustración, revela la insaciable capacidad destructora de la tecnología y su necesidad intrínseca de generar residuos continuamente.

Las condiciones para un nuevo urbanismo alternativo y sostenible nos llevan a proponer dos alternativas complementarias que están relacionadas con cierta reactivación y densificación de lo existente.

En primer lugar, optar por que la rehabilitación de lo ya construido predomine sobre la obra de nueva planta, al rehacer tanto los barrios tradicionales como los del urbanismo moderno con un paisajismo nuevo basado en la presencia de la naturaleza y del agua, al consolidar estructuras, mejorar instalaciones, aumentar superficies para la vivienda y los espacios comunitarios, y al mejorar los sistemas pasivos y activos de ahorro energético.

En segundo lugar, cuando el proyecto consiste en nuevos tejidos urbanos, se debe tratar la ciudad en sección, según distintas plataformas o capas, como las que ya proponían Bakema y Van den Broeck en la década de 1960. Los nuevos medios tecnológicos, de transporte y comunicación contribuyen igualmente a promover una ciudad de estratos superpuestos y entretejidos. La propuesta de una ciudad de superposiciones está presente en realizaciones como los nuevos barrios de Euralille, en Francia (concurso de 1998), y de Almere, en los Países Bajos (1998-2006), proyectados por Rem Koolhaas; en la propuesta de Jorge Mario Jáuregui para el barrio de Daravi, en Bombay, India (2008), y en la propuesta que han ela-

borado Salvador Rueda y BOPBAA para el Eixample en Poblenou. Lo anterior conlleva un cambio en la lógica de la legislación, la propiedad y la gestión urbana.

Un ejemplo de buena práctica es la terminal de tranvías proyectada por Zaha Hadid en Estrasburgo (1999-2003), ciudad histórica de canales y sede contemporánea del Parlamento Europeo, que ha apostado decididamente en favor del medio ambiente y la calidad de vida, con proliferación de espacios públicos y un eficaz sistema de tranvías. Estas líneas que recorren la ciudad se complementan con una serie de *park and rides* en cada uno de sus accesos. En el de la parada de Hoenheim Nord, por encargo de la Compañía de Transportes de Estrasburgo, se sitúa la obra de Zaha Hadid. La arquitecta propuso una estrategia formal para mejorar el entorno urbano: un sistema de planos de hormigón –desde el suelo de los aparcamientos hasta la cubierta de las marquesinas– que puede reorganizar el campo de fuerzas dinámicas en este extremo de la ciudad, al reconducir los flujos. Con un sistema unitario se resuelven con claridad y eficacia todos los elementos de este intercambiador en el que confluyen peatones y viajeros en tren, tranvía, autobús, coche y bicicleta. Como si fuese un campo magnético, todas las líneas, formadas por las marcas de pintura blanca en el suelo, las luminarias inclinadas del aparcamiento, las luces fluorescentes de las marquesinas y los pilares circulares y esbeltos que las sostienen, confluyen hacia un foco. Los planos, que parten del suelo y llegan al techo, se van plegando e inclinando, recortándose en formas puntiagudas.<sup>17</sup>

Los ejemplos citados apuntan, de una manera u otra y al menos en ciertos aspectos, hacia una arquitectura y un urbanismo de la complejidad y la diversidad, pensados para reforzar los lazos dentro de la comunidad, con proyectos que favorezcan la interrelación, potencien la igualdad y la justicia, se basen en la participación y la intervención de los usuarios. Son más sostenibles porque intentan tener en cuenta las condiciones del lugar y la cultura, los imaginarios, las necesidades y los movimientos de sus habitantes. Todo esto no se plantea de una manera nostálgica o sentimental, sino que se recurre a las posibilidades técnicas e industriales de cada lugar, a los nuevos medios tecnológicos, de transporte e información.

Si la transcendencia de los seres humanos era algo que ya apuntaba la Ilustración y la modernidad, en cambio, la sensibilidad por la diversidad y la mirada ha-

---

17. MONTANER, Josep Maria. *Sistemas arquitectónicos contemporáneos*. Barcelona, Ed. Gustavo Gili, 2008.

cia el Otro y del Otro; la devolución del poder de decisión a la sociedad con los procesos de participación, así como la conciencia de los límites y la escasez de recursos, no figuraban para nada en el horizonte de la modernidad. Por lo tanto, definen y caracterizan la condición posmoderna; una modernidad superada que requiere un urbanismo nuevo.

# Tecnologías emergentes en el funcionamiento urbano. Promesas y límites para la sostenibilidad urbana

**Manu Fernández**

Nodo de Actuaciones Innovadoras para el Desarrollo Regional (NAIDER)

El artículo repasa algunos elementos de análisis de la relación entre la gestión y la vida urbana con las tecnologías presentes en la ciudad, en especial en cuanto a la contribución que estas pueden hacer a las políticas y prácticas de sostenibilidad local. Gran parte del discurso sobre las tecnologías aplicadas al funcionamiento urbano está hoy enfocado a una forma particular de entender esta relación ciudad-tecnología, las *smart cities*, y el artículo se detiene especialmente en este aspecto por su actualidad y por su capacidad para definir una agenda concreta de políticas urbanas para los próximos años.

## Dónde estamos, hacia dónde vamos y hasta dónde confiar en las tecnologías

El impacto del imparable desarrollo tecnológico sobre la ciudad es un aspecto fundamental para entender las políticas urbanas en los próximos años. No se trata de una cuestión circunscrita únicamente a las tecnologías de la información,<sup>1</sup> pero es bueno recordarlo porque las ciudades «respiran» tecnología por los cuatro costados; la movilidad, la generación y la distribución de energía, la provisión de servicios públicos, la gestión de residuos, la vigilancia y la seguridad... todo esto está absolutamente mediatizado por los avances tecnológicos y, de alguna

---

1. Una visión reduccionista del desarrollo tecnológico que a veces parece imponerse: basta con contrastar los medios de comunicación tradicionales, que se confunden sistemáticamente al incluir bajo la sección «Tecnología» únicamente los avances tecnológicos digitales, los nuevos *gadgets* o las noticias relacionadas con las últimas novedades en los negocios digitales. Por supuesto, este es un vector tecnológico fundamental y es un motor de cambio central en el funcionamiento de las ciudades y en la vida urbana.

forma, el desarrollo urbano en sus diferentes facetas está muy ligado a determinados avances de la técnica. No es posible entender los cambios urbanos a lo largo de la historia sin encontrar en todos ellos el rastro de diferentes avances tecnológicos.

Pensemos en la movilidad, por ejemplo: cómo nos movemos en la ciudad ha ido sufriendo cambios espectaculares a lo largo de los siglos, y en cada cambio se modifica la experiencia de la vida urbana, la concepción del tiempo y del espacio (en función de la velocidad de los medios de transporte y de la distribución de estos), el diseño urbano (aparecen las paradas de autobús, las estaciones de metro y pronto las electrolineras y los puntos de recarga para la movilidad eléctrica), la sensación de seguridad en la calle (según el espacio y las prerrogativas que damos a unos medios u otros), el consumo y los patrones de urbanización, etc. Sin embargo, no podemos negarlo, hoy la ciudadanía, a través de los medios digitales, construye una nueva forma de relacionarse donde a lo físico se suma lo virtual. Y los poderes públicos locales tratan también de adecuar sus servicios a esta nueva realidad dotándose de soluciones digitales para dar servicio público. Pero es necesario ampliar la mirada para entender que otros avances tecnológicos e innovaciones sociales van a transformar la vida urbana, si bien en este artículo nos centraremos en las **soluciones tecnológicas digitales** más emergentes y novedosas.

Dicho esto, también debemos afirmar en estas líneas introductorias que gran parte de los argumentos para apoyar la extensión de nuevas soluciones tecnológicas en el funcionamiento urbano remiten a la **sostenibilidad como argumento de aceptación social**. La tecnología se presenta ahora como una solución para afrontar los retos de la sostenibilidad urbana, ofreciendo mejoras de eficiencia en el consumo de recursos o incluso la posibilidad de modificar los patrones de comportamiento –sin duda, una de las grandes fuerzas motrices de la insostenibilidad–, creando así unas expectativas que en este artículo pretendemos revisar.

## **El rastro de la tecnología en la ciudad actual y futura**

La ciudad contemporánea ha sufrido importantes transformaciones y seguirá sufriéndolas en las próximas décadas para continuar siendo el escenario del desarrollo colectivo. La emergencia de nuevas aplicaciones tecnológicas está modifi-

cando (y lo hará de forma que apenas hoy podemos intuir) muchos de los servicios urbanos clásicos y la forma en la que las instituciones públicas locales proveen esos servicios. Cualquier elemento consustancial a la gestión y a la vida urbanas está mediatisado hoy por el surgimiento de soluciones y aplicaciones tecnológicas de diferente signo que cambian completamente no solo los servicios en sí, sino también la propia morfología urbana, la experiencia de la vida en la ciudad e incluso las oportunidades para nuevas formas de desarrollo local.

Sin sueños apocalípticos ni promesas futuristas, en los próximos años las ciudades deberán ofrecer a la ciudadanía nuevos servicios avanzados en los sistemas organizados de transporte, energía, abastecimiento de agua, edificación, espacio construido, servicios de la salud, limpieza e higiene, etc. Diferentes perspectivas tecnológicas van aproximándose en los últimos años al mundo de la gestión urbana para ofrecer alternativas y aplicaciones que faciliten el acceso de la ciudadanía a los servicios y posibilidades que una ciudad ofrece. Si es de esperar que se generalicen algunos de estos cambios, hacen falta ciudades que tengan la capacidad de liderar hoy estos cambios porque son las autoridades públicas las que demandan, en último término, estos nuevos servicios urbanos y estas nuevas aplicaciones tecnológicas. *Post-oil cities, transition towns, smart cities*, ciudades ubicuas, ciudades híbridas, *car-free cities, slow cities, zero-emissions cities, electric car cities* ... son conceptos a los que algunas de estas ciudades se suman para poder lanzar una señal de que hacen falta nuevas formas de proveer soluciones a las necesidades sociales en todo el mundo, en contextos urbanos muy diferentes y que requieren de modelos tecnológicos diferentes para el despliegue de estos servicios desde una perspectiva de sostenibilidad urbana. Son, por ahora, «marcas» que señalan un rumbo de transformación, pero necesitan ciudades para la experimentación, ciudades comprometidas con este cambio y que sean las primeras en aproximarse a un nuevo ciclo de gestión urbana.

Veamos algunos ejemplos en el caso de los servicios de dotación de infraestructuras:

- ¿Nos moveremos en vehículos eléctricos? ¿Triunfarán las tecnologías basadas en el hidrógeno?
- ¿Se acabaron los autobuses como sistemas de transporte colectivo?
- ¿Se harán realidad de forma masiva las promesas de personalización de los servicios públicos que prestan las ciudades para la atención a las personas?

- ¿Cómo imaginar nuevos conceptos de movilidad sin atarse a las cuatro ruedas ni a las dos ruedas?
- ¿Cómo crear condiciones físicas que permitan espacios públicos más democráticos?
- ¿Tienen sentido los sistemas de acceso a medios de transporte (alquiler, usos compartidos, pago por servicio) en lugar de los sistemas basados en la propiedad?
- Todo esto, ¿de qué manera cambiará la forma en la que entendemos las redes viarias, las peatonales, las ciclistas, las aéreas, las subterráneas... en las ciudades?
- ¿Se integrarán los modelos de gestión de la demanda de agua de forma definitiva en la arquitectura y el urbanismo?
- ¿Veremos la extensión de sistemas distribuidos en producción y distribución eléctrica en las ciudades? ¿O seguiremos funcionando bajo modelos centralizados?
- ¿Podemos encontrar formas más inteligentes de gestión de los residuos?
- ¿Se extenderán los edificios con materiales adaptativos según las circunstancias climatológicas? ¿Será realidad la vivienda domótica con inteligencia ambiental?
- ¿Nos acostumbraremos a ver electrolineras en nuestras calles para recargar los vehículos eléctricos?
- ¿Hasta dónde dará de sí la «promesa» de la ciudad híbrida? ¿Nos consumirá la realidad aumentada? ¿Acabarán siendo más *spam* urbano?
- ¿Ha vuelto la bicicleta para quedarse? ¿Se impondrán y generalizarán los sistemas de préstamo público de bicicletas? ¿Y qué modelo de negocio y de gestión darles?
- ¿Nos llevan estos avances hacia sistemas más basados en el uso compartido que en la propiedad de los medios de movilidad?

Son preguntas que hoy están respondiéndose, algunas con varias posibles respuestas y sin que tengamos certeza sobre qué modelos se impondrán. Y esos modelos serán los que determinarán, en muchos aspectos, la **agenda urbana de la sostenibilidad** en los próximos años.

## El caso particular de la *smart city*

### Emergencia, contexto y conceptualización

La actualidad nos obliga a analizar con más detenimiento el concepto de *smart city* como propuesta que mayor interés está generando en los últimos tiempos como modelo de relación de la ciudad con la tecnología. Se trata de un término ampliamente difundido en muy poco tiempo y, además, para casi sustituir la promesa de la «ciudad sostenible» por la de la «ciudad inteligente».

Si utilizamos como barómetro la presencia del tema en publicaciones no especializadas, al poner todas las referencias juntas entendemos bien que estamos ante una nueva ola. De una selección desordenada podemos destacar casos como *TIME*,<sup>2</sup> que dedica un especial al tema, *Guardian* publica una sección (de nuevo con IBM de por medio) titulada *Smarter Cities*,<sup>3</sup> *The Times*<sup>4</sup> también dedicó un suplemento al tema hace unos meses, *Financial Times* tiene un completísimo especial dedicado a *The future of cities*<sup>5</sup> que, si bien, es de todos los ejemplos, el de mirada más amplia, dedica atención especial al papel de la tecnología en la transformación de las ciudades, *GOOD* destaca entre las publicaciones digitales con *Cities rethought*,<sup>6</sup> e incluso *El País*<sup>7</sup> publicó un reportaje sobre el tema. Testar la presencia de estos temas emergentes en los medios generalistas tradicionales es un buen termómetro para saber si se están asentando y pasando a ser *mainstream*. Como se puede comprobar en estas lecturas y como reconocería perfectamente quien sea habitual de estos temas, existe una fuerte confusión a la hora de utilizar diferentes términos, aplicar diferentes conceptos y orientarlos a determinadas aproximaciones.

En cualquier caso, las *smart cities* son un nuevo eslabón léxico en el discurso urbano que sustituye a otros que hemos utilizado en los últimos tiempos como ciu-

---

2. <http://www.time.com/time/specials/packages/0,28757,2026474,00.html?iid=redirect-intelligent-cities>

3. <http://www.guardian.co.uk/smarter-cities>

4. <http://np.netpublicator.com/netpublication/n04578744>

5. <http://www.ft.com/cities>

6. <http://www.good.is/series/cities-rethought>

7. [http://www.elpais.com/articulo/empresas/sectores/ciudad/inteligente/elpepueconeg/20101212elpnegemp\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/empresas/sectores/ciudad/inteligente/elpepueconeg/20101212elpnegemp_1/Tes)

guardian.co.uk

News | Sport | Comment | Culture | Business | Money | Life & style | Travel | Environment | TV | Blogs | Data | Mobile | Offers | Jobs

Smarter Cities

Smarter Cities

in association with IBM

Webbed

The screenshot shows the homepage of the guardian.co.uk Smarter Cities website. At the top, there's a navigation bar with links to News, Sport, Comment, Culture, Business, Money, Life & style, Travel, Environment, TV, Blogs, Data, Mobile, Offers, and Jobs. Below the navigation is a banner for 'Smarter Cities' featuring a stylized city skyline silhouette and the text 'Smarter Cities' in large letters. To the right of the banner is the 'IBM' logo with the text 'in association with'. There are three main image cards: 1) 'The Guardian roundtable debate: A call for civic vision' showing a red double-decker bus at night. 2) 'Getting smart cities connected' showing a modern urban landscape with green roofs and infrastructure. 3) 'Forty years from now ...' showing a futuristic architectural rendering of a city. Below these are four smaller cards: 1) 'Really getting somewhere' with a photo of a busy street and text about real-time transport apps. 2) 'Designs for life' with a photo of a bridge at night and text about smart urban environments. 3) 'Brave new world' with a photo of a city skyline and text about Stockholm's pioneering events. 4) 'Community is king, so build up your social capital and get connected' with a photo of a man and text about local authorities and social capital.

Imagen de inicio del especial online de The guardian sobre smart cities

dades sostenibles o *smart growth*, dos términos que no son sinónimos exactamente pero comparten –frente a *smart cities*– la exclusión de lo tecnológico como elemento central de las propuestas de mejora urbana. ¿Se acabó el sueño de la sostenibilidad local y empieza la utopía de la ciudad tecno-inteligente? De lo anterior podemos constatar, en segundo lugar, puestos a pensar solo en terminología, que tenemos dos términos que aluden a conceptos diferentes o que, entiendo, tenemos que evitar que sean sinónimos. *Intelligent cities* y *smart cities*. El segundo de ellos está bastante más extendido y es el que representa la novedad conceptual, porque es el que evoca la carga tecnológica vinculada a las *smart grids*, las tecnologías de la información o las infraestructuras inteligentes.

La disputa terminológica no llega a más, es lo de menos. Más importante es que esté presente la inteligencia, con o sin tecnología. ¿Es Masdar –el gran proyecto de construcción de una nueva ciudad en el desierto arábigo con los más altos estándares de sostenibilidad y de cero emisiones y cero residuos– una ciudad inteligente? Por muy inteligente que sea toda la técnica puesta al servicio del modelo más completo de construcción ex novo de una ciudad es evidente que no es muy inteligente construir en el desierto de esa manera. ¿Es más inteligente una ciudad por disponer de, digamos, un sistema de metro hipertecnológico pero que no equilibra suficientemente los diferentes modos de movilidad urbana? ¿Es una ciudad más inteligente por desarrollar un nuevo barrio con todas las prestaciones de una *smart city* mientras dispone de solares, edificios y locales sin uso, dejando así capacidades de la ciudad infrautilizadas? Quizá estemos dando a la **inteligencia urbana** un sentido excesivamente pasivo y reducido a soluciones tecnológicas.

Aceptemos, en cualquier caso, el término, mientras no corramos el riesgo de tener la mirada demasiado focalizada, de perder el horizonte y el objetivo. Lo que necesitamos son **ciudades pensadas inteligentemente, no ciudades con artefactos inteligentes**. Ciudades que nos hagan más inteligentes, en todo caso.

### **Su aportación a la nueva agenda urbana: promesas de sostenibilidad y de gestión inteligente**

¿Qué mejoras ofrecen los proyectos de *smart city*? Aunque podemos encontrar diferentes clasificaciones en función de su orientación particular, las aproximaciones apelan a dos grandes argumentos como vectores tecnológicos para la mejora de los servicios urbanos:

- Propuestas desde el mundo de la **gestión energética**, que proponen nuevas soluciones tecnológicas para una gestión eficiente del sistema energético urbano.
- Propuestas desde el mundo de las tecnologías digitales, que promueven aplicaciones, dispositivos y lógicas propias de la red para plantear nuevas formas de **gestionar la información en la ciudad** y, en especial, todo lo que tiene que ver con los flujos de información que, evidentemente, se concentran en el estilo propio de la vida urbana.

¿De dónde viene la preocupación por las *smart cities*? O, mejor, ¿de dónde viene esta inflación de su presencia? No podría asegurarlo, pero sospecho que la emergencia del término ha corrido paralela al de *smart grids*, las redes inteligentes para la gestión de la generación y distribución energética, que se beneficiarán de la aplicación de soluciones digitales para un uso más eficiente de la red y un control más integrado y en tiempo real de las demandas y los flujos energéticos a lo largo de una red distribuida de puntos de consumo y generación.<sup>8</sup> De nuevo, es fantástico poder avanzar hacia un modelo energético más distribuido, que ofrezca posibilidades reales de multiplicar los nodos de producción energética para acabar con un sistema altamente centralizado que impide el desarrollo de otras fuentes energéticas renovables. Genial también si permiten que su gestión pueda ser mucho más eficiente acompañando la producción a las diferentes necesidades de los usuarios. Y todavía mejor si esto permite el desarrollo dentro de la industria energética de nuevas posibilidades de desarrollo tecnológico e industrial más localizado.

Pero está por ver qué inteligencia le ponemos los usuarios a la red. Porque esa red va a servir electricidad para mantener nuestro estilo de vida y el de una buena parte del mundo que, ahora sí, se ha subido al tren del consumo de las clases medias (China, India, etc.). Y el uso individual y colectivo que hacemos de la energía requiere mucha inteligencia. Que esa red sea capaz de ofrecer una lectura en tiempo real en el contador de última generación no va a llevar necesariamente a, digamos, reducir el consumo energético de un consumidor particular. Y tampoco hará nada si el regulador no permite utilizar en toda su capacidad las posibilidades de esa red liberalizando el mercado energético en su totalidad y permitiendo el juego en igualdad de condiciones de los grandes y los pequeños productores de energía. O si, de nuevo, el regulador no actúa con inteligencia en la política de precios y en la fiscalidad sobre el consumo energético. Por tanto, siguiendo este ejemplo, la nueva agenda urbana no se la va a jugar, ni mucho menos, en clave tecnológica, sino en un mix de políticas públicas, incentivos económicos, gobernanza multinivel, liderazgo y, también, tecnologías para los servicios urbanos. Y no olvidemos que, hablando de políticas de sostenibilidad,

---

8. Boulder (Colorado, Estados Unidos) fue una de las primeras ciudades en abrir esta vía con un proyecto de implantación de una red inteligente y muchas otras como Malta o Estocolmo –en el desarrollo Stockholm Royal Seaport– están actualmente desarrollando ambiciosos desarrollos de *green-fields* al mismo tiempo que, en nuestro entorno, otras Málaga o Bilbao se han situado en la línea de salida de la carrera por la extensión de estas redes inteligentes de energía en la trama urbana.

el comportamiento del consumidor individual mantendrá siempre muy rígida la capacidad de cambio.

El segundo componente proviene del sector digital en un sentido amplio. Aquí, frente al componente energético, dominado por una tecnología englobadora (las redes inteligentes), lo que tenemos es una amalgama de diseños, propuestas teóricas, proyectos experimentales y, en general, muchas propuestas difíciles de catalogar porque van evolucionando con la velocidad propia de estos temas y la fascinación que genera su atractivo visual y su potencial. Dejando aparte que las *smart grids*, en realidad, descansan en buena medida en las posibilidades que ofrece hoy la tecnología digital, en este apartado nos encontramos aplicaciones de sensórica dirigidas a la mejora del flujo del tráfico y la gestión del aparcamiento en superficie en la ciudad a través de sensores y dispositivos de control del tráfico en tiempo real; la gestión eficiente de los sistemas de transporte público; plataformas de interacción de los datos generados por los individuos a través de dispositivos móviles; sistemas de control remoto del estado de capacidad de los contenedores de residuos sólidos urbanos; sistemas de control eficiente de las actividades logísticas en la ciudad; mecanismos de teleasistencia ciudadana; sistemas de información al público de información práctica por parte de las autoridades; intervenciones de realidad aumentada para amplificar determinadas experiencias de la vida urbana; posibilidades de desarrollo de redes distribuidas de toma de datos para el control de la calidad del aire; y otras propuestas por el estilo. Todas ellas, también, acaban apuntando a la *smart city*.

El discurso *smart city* vinculado a las tecnologías digitales se basa en conceptos como *street as platform*,<sup>9</sup> *city as civic lab*,<sup>10</sup> *internet of things*<sup>11</sup> o *connected city*,<sup>12</sup> entre otros. Aquí encontraremos una mezcla de propuestas que inciden en el modelo bottom-up, es decir, que las posibilidades que ofrecen actualmente las tecnologías digitales pueden favorecer la extensión de nuevas formas de acción urbana (una suerte de urbanismo 2.0 o urbanismo emergente),<sup>13</sup> frente a otras propuestas directamente impulsadas por gestores públicos o privados de servicios

---

9. <http://www.cityofsound.com/blog/2008/02/the-street-as-p.html>

10. <http://prezi.com/4ylwohu2cztp/a-planet-of-civic-laboratories/>

11. [http://en.wikipedia.org/wiki/Internet\\_of\\_Things](http://en.wikipedia.org/wiki/Internet_of_Things)

12. <http://connectedsustainablecities.org/>

13. <http://nomada.blogs.com/jfreire/2010/03/urbanismo-emergente-ciudad-tecnologa-e-innovacin-social.html>

urbanos, pasando por modelos que exploran las posibilidades del espacio híbrido<sup>14</sup> fruto de la integración de los espacios físicos y los espacios digitales. Sin embargo, conviene reconducir el optimismo de pensar que la disponibilidad de más datos e información en tiempo real sobre el comportamiento de los ciudadanos y la evolución de los flujos del funcionamiento de la ciudad vaya a mejorar sustancialmente la provisión de servicios públicos de calidad. Discutible, pero necesaria la dosis derealismo. Proyectos constructivos basados en la introducción intensiva de soluciones digitales que pretenden automatizar la vida en la ciudad como PlanIT Valley (una ciudad construida también ex novo en Portugal con el apoyo tecnológico de Microsoft), Songdo (el proyecto más avanzado de ubicuidad urbana y de interconexión de los flujos de datos de los servicios urbanos) o Masdar atraen hoy la atención como los sustitutivos del reclamo de ecociudades, cambiando la atención hacia el «todo conectado» como nueva solución y utopía para una perfecta vida urbana.

### **Su aportación al desarrollo tecnológico y a la generación de oportunidades económicas locales**

Si en el anterior capítulo relacionábamos las *smart grids* como el componente tecnológico que más ha hecho por extender el uso del término *smart city*, no hay ninguna duda de que ha sido su incorporación al argumentario de grandes empresas tecnológicas el detonante principal de la actual explosión que estamos viendo. Entre otras, CISCO, IBM, Siemens, Abertis o Philips han creado estrategias de visibilización de sus productos y soluciones tecnológicas aplicables a los servicios urbanos, sin mencionar otras empresas más pequeñas. Pero, en buena medida, esas son las principales protagonistas de una estrategia de marketing novedosa en muchos aspectos, sobre todo por la capacidad que han tenido de penetrar en medios generalistas con herramientas comunicativas muy significativas (secciones especiales en las ediciones en papel y digitales de los principales periódicos del mundo, páginas web propias que actúan como aglutinadoras de casos y referencias, eventos patrocinados, sistemas de concursos dirigidos a ayuntamientos de todo el mundo que reciben como premio inversiones «gratuitas» en tecnologías, etc.).

---

14. <http://ecosistemaurbano.org/granviaprocomun/>

No es solo una cuestión de marketing. Estas empresas, grandes corporaciones, disponen de fuertes capacidades tecnológicas para renovar y transformar la gestión del tráfico, la tecnologización de las infraestructuras urbanas y de realizar inversiones masivas. Siempre viene bien, pero plantea varias dudas. *Agenda-setting* lo podríamos llamar en términos de análisis político: la capacidad de situar un tema en el centro del debate, un tema inesperado para distraer la atención o para crear un relato nuevo que sitúe nuevas prioridades y discursos alternativos.

La cuestión es qué necesidades cubren, sobre todo pensando en los ayuntamientos, destinatarios últimos de este tipo de soluciones y que son siempre el eslabón más débil de la financiación pública. ¿Dónde poner el límite? ¿Son estas soluciones –en este caso, las soluciones que ofrecen estas empresas, siempre high-tech– las más adecuadas? Ya que vamos a hablar de inteligencia urbana, ¿no existirán soluciones inteligentes que no pasen por la sofisticación tecnológica de los servicios sino por una gestión más racional (soluciones low-tech o no-tech)? ¿No nos distraerán de lo importante?

El segundo de los detonantes es la vinculación del concepto de *smart city* a nuevos desarrollos urbanos. Como mencionábamos anteriormente, PlanIT Valley, Songdo o Masdar son ciudades que se han presentado al mundo como *smart cities*, pero no son las únicas. Yokohama es el laboratorio donde Japón experimentará sus propias soluciones, Taipéi ha anunciado el inicio de un nuevo desarrollo urbanístico altamente tecnologizado (FarGlory) y Shenyang (China), Sisak en Serbia o Lavasa en India toman también el mismo camino. Pero tenemos muchas otras, catalogadas en listados más o menos acertados de modelos de ciudades enteras, barrios determinados o acciones específicas que están aplicando los avances tecnológicos en el medio urbano. En realidad, todas ellas caen en la falta de perspectiva que hemos mencionado en párrafos anteriores. Apelan a la ciudad inteligente cuando, en realidad, son aproximaciones sectoriales de contenido energético o de experimentación de la ubicuidad digital. ¿Son estas las ciudades más inteligentes del mundo? Aquí creo que nos va a pasar lo mismo que con la promesa de las ecociudades,<sup>15</sup> que con la excusa de que necesitamos laboratorios donde experimentar nuevas soluciones constructivas y urbanísticas basadas en modelos de sostenibilidad (en nuestro caso, basadas en la tecnologización masiva de la ciudad) podemos caer en la trampa de apoyar desarrollos innecesarios

---

15. <http://www.ateneonaider.com/blog/manu-fernandez/por-qu%C3%A9-las-ecociudades-no-ser%C3%A1n-la-soluci%C3%B3n>



Imagen de PlanIT Valley. Cortesía de Balonas Menao, socio de Living PlanIT

o que no necesariamente nos conducen a una mejor gestión urbana ni a menores niveles de insostenibilidad urbana.

En definitiva, el argumento de que se necesitan laboratorios y ciudades que sean las primeras en experimentar, buscando con ello también mejorar los servicios urbanos que ofrecen a su ciudadanía, es válido pero no es absoluto. En principio, será más realista si esa no es la estrategia única para una gestión urbana inteligente y si la inteligencia de la ciudad no se circunscribe únicamente a lo tecnológico ni mucho menos a las soluciones de *high-tech*. En este sentido, Kaid Benfield, uno de los críticos urbanos más influyentes en materia de sostenibilidad, está muy acertado en el artículo *Is there a downside to «intelligent cities» or «smart cities»?*<sup>16</sup>

But futuristic technology won't fix many of our basic urban problems, any more than «gizmo green» add-ons to buildings will overcome the unsustainability inherent in lousy building locations or lousy architecture. Sprawl will still be sprawl; disinvest-

---

16. <http://www.theatlantic.com/life/archive/2011/03/is-there-a-downside-to-intelligent-cities-or-smart-cities/72068/>

ment will still be disinvestment; traffic will still be traffic; sprawl-aided obesity will still be obesity.

En cualquier caso, es importante destacar la necesidad de ligar el desarrollo urbano con la posibilidad de **dinamizar el tejido económico local** para plantear soluciones a las necesidades propias de los territorios y encontrar con ello posibilidades de disponer de soluciones, productos y servicios que sean competitivos en un mercado creciente de servicios urbanos. Málaga, Valladolid y Palencia, Sant Cugat, Lleida, Barcelona o Santander son ciudades que están intentando crear este tipo de dinámicas, cada una con proyectos de perfiles heterogéneos y que inciden en aspectos diferentes pero todas comparten la intención de encontrar un elemento dinamizador de las capacidades tecnológicas locales, apoyadas en empresas asentadas en el territorio y en otras empresas ajenas al mismo pero que esperan encontrar en estas ciudades las posibilidades de experimentación de sus diferentes tecnologías y soluciones a aplicar en la gestión energética o de la movilidad.

Siguen así el camino iniciado por ciudades que son pioneras en este tema, que han creado o atraído centros de desarrollo tecnológico que aspiran a reunir las capacidades existentes y transformarlas en desarrollo de productos. Singapur (a través de una iniciativa conjunta de la ciudad con IBM denominada Smarter Cities Research Collaboratory),<sup>17</sup> Helsinki (con Forum Virium,<sup>18</sup> plataforma de innovación de la ciudad), Dublín (con el Smarter Cities Technology Centre<sup>19</sup> que IBM ha abierto en colaboración con la ciudad), Estocolmo (apoyándose en Kista Science City,<sup>20</sup> uno de los parques tecnológicos más exitosos del mundo), Nueva York (Urban Innovation Technology Center)<sup>21</sup> o Ámsterdam (a través de la iniciativa Amsterdam Innovation Motor)<sup>22</sup> llevan un tiempo de adelanto en la utilización de aproximaciones de laboratorio y experimentación en beta de diferentes aplicaciones digitales a la gestión urbana como fórmula de mejora del funcionamiento de la ciudad y de impulso de los agentes de sus respectivos ecosistemas de innovación urbana.

---

17. [http://www.sustainablecitynetwork.com/topic\\_channels/policy/article\\_6df32652-0c29-11e0-9ae3-00127992bc8b.html](http://www.sustainablecitynetwork.com/topic_channels/policy/article_6df32652-0c29-11e0-9ae3-00127992bc8b.html)

18. <http://www.forumvirium.fi/en/project-areas/smart-city>

19. <http://www-03.ibm.com/press/us/en/pressrelease/29745.wss>

20. <http://kista.com/>

21. <http://www.nycutic.com/>

22. <http://www.aimsterdam.nl/about-aim/amsterdam-innovation-motor-2>

Estos ejemplos ilustran las posibilidades de desarrollo tecnológico industrial que representa el mercado de servicios urbanos que, como hemos señalado al inicio, el proceso de urbanización mundial convierte ese mercado en global. Los entornos industriales de las ciudades y sus sistemas científico-tecnológicos y empresariales pueden descubrir capacidades que ofrecer en este macro *cluster* de servicios urbanos, y las políticas económicas urbanas han de encontrar la forma de facilitar a los actores económicos locales instrumentos y facilidades orientadas a este sector.

## Desafíos sociales y políticos

Quiero cerrar el artículo apuntando algunas conclusiones y, sobre todo, explorando algunas derivadas políticas y sociales que son ahora mismo las que más me interesan. Dado que la cuestión tecnológica ha pasado a ser parte de la agenda urbana en muy poco tiempo y está generando suficientes movimientos, prácticas, investigaciones y posicionamientos, seguramente estamos prestando aún poca atención a sus implicaciones. De alguna forma, quiero reivindicar la necesidad de dar sustento conceptual e ideológico a estas transformaciones. Los proyectos de desarrollo urbano que apelan a las tecnologías surgen con rapidez, acompañados con el nacimiento de nuevas aplicaciones y desarrollos tecnológicos, pero es necesario acompañar todo ello de un debate sereno sobre las **limitaciones de la respuesta tecnológica a problemas que son esencialmente de comportamiento individual y de organización colectiva**, como son, al fin y al cabo, todos los conflictos urbanos y también la sostenibilidad del modelo urbano. Estamos hablando de tecnologías que no son neutras ni independientes del uso que hagamos de ellas. No nacen sin significado social ni son ajenas al mundo ni a los responsables que las diseñan y las aplican. Son, en este sentido, como cualquier otra solución que ofrece promesas demasiado elevadas y, por tanto, caen en el mismo terreno de juego. Un terreno de juego donde las tecnologías y las formas cambian, pero **los conflictos siguen siendo los mismos**. Lo público frente a lo privado; los poderes centralizados frente a los poderes distribuidos; el *hard power* y el *soft power*; la capacidad de las personas y colectivos para actuar y construir sus propias conexiones sin pasar por los filtros jerarquizados; etc.

Este escepticismo, ya lo hemos ido viendo a lo largo del artículo, proviene de diferentes vertientes, desde aquellas que consideran que es un planteamiento ex-

cesivamente basado en la eficiencia en el consumo de recursos y no tiene en cuenta la paradoja de Jevons (a medida que el avance tecnológico aumenta la eficiencia con la que se usa un recurso, lo más probable es que aumente el consumo de dicho recurso), hasta aquellas que encuentran que no significa más que una nueva deriva hacia la producción/consumo de nuevos productos y la creación de nuevas infraestructuras sin tener en cuenta los procesos reales que intervienen en los servicios que prestan. Esto, desde el enfoque ambiental-energético de las *smart cities*, donde se sustenta una especie de **escepticismo sobre la eficacia de los resultados** prometidos por nuevas tecnologías que suman capacidad de eficiencia a un modelo institucional y social de funcionamiento urbano y de relación con el consumo energético ineficiente. Desde el lado del **enfoque digital**, las implicaciones políticas parecen más importantes y apuntan a un **escepticismo democrático** que Adam Greenfield<sup>23</sup> ha sintetizado:

In fact, if there's a way to characterize the current relationship between networked informatics and metropolitan experience, it's that the former tend to cut against the ways we have historically understood city life and the things we have relied on cities to do for us. As we shall argue, the ability to trivially search the space of a city is leaching away at the constitution of a quality we have always recognized as urban savvy or savoir faire. The persistent retrievability of personal information is undermining the city's capacity to act as a chrysalis for personal reinvention. Technologies like high-resolution positioning and algorithmic facial recognition are destroying any promise of anonymity we thought the metropolis offered.

It is only by consciously and carefully transforming the urban landscape into a mesh-work of open and available resources that we can redress this imbalance. This transformation would neither have to be directed from the top down, nor accomplished all at once. But the greater the number of resources available, the greater the extent to which they are described properly and are capable of being used without further configuration, the better off we'll all be. We will collectively stand that much greater a chance of winding up with networked places that reflect something of our own local values and traditions, wherever we live and whatever those values might encompass.

Dicen que la ciudad se llenará de sensores y dispositivos fijos y móviles que prometen multiplicar nuestra capacidad de gestionar la información en tiempo real, los flujos de esa información, los «puntos calientes» de la ciudad, cada bit de información precisa para gestionar de manera eficaz los servicios urbanos y el funcionamiento de la ciudad a nivel colectivo, y nos darán también a los individuos la

---

23. <http://urbanscale.org/2011/02/17/beyond-the-smart-city/>

capacidad de entender lo que pasa a nuestro alrededor. La ciudad hiperconectada del ciudadano hiperconectado. ¿Quién establece los mecanismos, protocolos y plataformas, el sistema operativo bajo el cual funciona todo esto? Parece que ciertas aplicaciones pueden ser completamente neutras –el control automatizado y en tiempo real, por ejemplo, de los consumos energéticos–, pero ¿qué límites vamos a poner al uso de esa información? ¿Quién la va a utilizar? ¿Dónde empieza y termina la privacidad? ¿Qué papel han de jugar las instituciones públicas locales en la nueva agenda urbana? Todo son datos, pero ¿qué datos realmente importan? ¿A quién? ¿Merece la pena controlar todos los datos? ¿Quién los seleccionará? ¿Para qué los controlará? Como decía al principio del artículo, las cosas están precipitándose de manera sorprendente, por eso precisamente es oportuno plantearse dudas.

Pensemos en dos grandes modelos teóricos en los que puede derivar este tránsito hacia una ciudad «tecnologizada», siguiendo el influyente artículo de Dan Hill en *The street as platform*:<sup>24</sup>

- Un escenario de ciudad controlada, donde un actor –sea este público o privado– centralice la infraestructura y la información captada por sensores y dispositivos, construyendo la *smart city* sobre un modelo cerrado de relación entre la infraestructura física, la infraestructura digital, las personas y los servicios públicos y privados que permiten el funcionamiento y la vida urbana.
- Un escenario de ciudad híbrida abierta, basada en criterios similares a los que han concebido los códigos abiertos y que se limite a generar condiciones para que los servicios públicos se integren sobre una plataforma y que esta permita la generación de servicios descentralizados y no generados únicamente por la Administración.

La misma Saskia Sassen ha aportado su visión particular de este tema en *Talking back to your intelligent city*.<sup>25</sup> Desde el reconocimiento de la necesidad de los actuales proyectos que están experimentando con nuevas soluciones tecnológicas, apunta a una segunda fase dondeemergerán los problemas de control político y las tensiones sobre los derechos ciudadanos. Utiliza para plantear este temor un juego de palabras un poco endebil, pero suficiente para reflejar el reto político fundamental en los próximos años.

---

24. <http://www.cityofsound.com/blog/2008/02/the-street-as-p.html>

25. <http://whatmatters.mckinseydigital.com/cities/talking-back-to-your-intelligent-city>

From experimentation, discovery, and open-source urbanism, we could slide into a managed space where «sensored» becomes «censored.» What stands out is the extent to which these technologies have not been sufficiently «urbanized.»

Donde, entiendo, *urbanized* apela a la integración de las tecnologías y la lógica que implican en las características locales y en las **condiciones supuestas a una ciudad** en cuanto a garantía de libertad, de acceso y de facilitación real de capacidades a la ciudadanía. El control de la ciudad, de su funcionamiento, de las vidas reales que tienen lugar en ella... ahí residen las principales implicaciones de la oleada de «digitalización» urbana. Frente a la poderosa desafección democrática que sufrimos, ¿pueden estas soluciones llevarnos a una mayor concentración del poder político –a través del control informacional– y a una centralización de ese poder? Ya que estamos empezando a explorar estos temas, por una vez no viene mal mirarse en los extremos, aunque solo sea para encontrar imágenes en las que mirarnos. En este sentido, ¿qué hay de las pesadillas que a través de la ciencia ficción hemos conocido sobre poderes centrales que controlan la ciudad? ¿Qué riesgo podemos asumir de privatización de la ciudad? ¿En manos de quién está la instalación y la gestión de este tipo de servicios? La cuestión de la inclusión digital es central en este tema y el discurso de las tecnologías urbanas ha evitado prácticamente, hasta ahora, la cuestión de la desigualdad.

Además, como casi todo en esta época, la ola *smart city* no tiene memoria y corre el riesgo de olvidar los desarrollos teóricos y las propuestas previas. ¿No habíamos quedado en que las estrategias sostenibles eran, sobre todo, una manera inteligente de vivir? ¿Qué va a venir a enseñarnos ahora la *smart city*? Esto lo explica muy bien Brent Toderian en «*Intelligent City Model» Complements Smart Growth–Doesn't Replace It!*,<sup>26</sup> con una anécdota en España precisamente y que comparto completamente:

At a conference late last year in Spain, I found myself on panels discussing new technologies that will improve cities, surrounded by tech-company reps hard-pitching to a global audience. I likely disappointed them, by stating that in my opinion the «technologies» that will do the most good, are not new – compact, mixed-use, walkable communities; bikes, separated bike lanes and bike sharing; transit; small scale innovation like wheeled-luggage; simple techniques that we've forgotten like passive building design; or globally-understood tech like district/neighbourhood energy based on renewable resources. But those big companies weren't selling those products. They were selling smart city solutions.

---

26. <http://www.planetizen.com/node/48050>

Los avances tecnológicos tendrán, sin duda, un papel central en la transformación urbana de los próximos años y en la agenda de las políticas públicas locales, pero los retos de la sostenibilidad siguen remitiendo a cuestiones más relacionadas con la organización social de la convivencia, con la forma en la que accedemos a los servicios que la ciudad ofrece, con la forma de organización del espacio físico, con la propia regulación, con los incentivos y con los principios de sostenibilidad local que están ampliamente contrastados. Las posibilidades de sofisticación tecnológica para facilitar la gestión urbana son, sin duda, amplias y pueden generar grandes avances para automatizar procesos, tomar decisiones en tiempo real con el máximo de información, controlar preventivamente errores en la gestión de las infraestructuras públicas, etc., pero no van a resolver los procesos de fondo que afectan a la sostenibilidad global y a los espacios urbanos.

## Una selección de referencias

*Esta es una selección no jerarquizada ni organizada de referencias únicamente de documentos accesibles en la red, que incluye tanto noticias puntuales como estudios completos y artículos académicos. Representa solo una visión parcial de algunos aspectos que influyen en los temas tratados en el artículo.*

CARAGLIU, A; C. DEL Bo y P. NIJKAMP. *Smart cities in Europe*. Serie Research Memo-randa 0048 (VU University Amsterdam, Faculty of Economics, Business Adminis-tration and Econometrics, 2009). <http://ideas.repec.org/p/dgr/vuarem/2009-48.html>

HERNÁNDEZ-MUÑOZ, José M.; Jesús BERNAT VERCHER; Luis Muñoz; José A. GALACHE; Mirko PRESSER; Luis A. HERNÁNDEZ GÓMEZ y Jan PETTERSSON. *Smart Cities at the Fo-refront of the Future Internet*. Lecture Notes in Computer Science, 2011, Volume 6656/2011, 447-462. <http://www.springerlink.com/content/937650444v703512/>

SCHAFFERS, Hans, Nicos KOMNINOS, Marc PALLOT, Brigitte TROUSSE, Michael NILSSON y Alvaro OLIVEIRA. *Smart Cities and the Future Internet: Towards Cooperation Fra-meworks for Open Innovation*, The Future Internet. Volume: 6656, Publisher: Sprin-ger Berlin Heidelberg, 2011, Pages: 431-446. <http://www.mendeley.com/research/smart-cities-future-internet-towards-cooperation-frameworks-open-innovation/#>

KANTER, Rosabeth Moss y Stanley S. Litow. *Informed and Interconnected: A Ma-nifesto for Smarter Cities* (2009). Working paper, 2009. <http://hbswk.hbs.edu/item/6238.html>

MITCHELL, William J. y Federico CASALEGNO. *Connected sustainable cities*. MIT Mobile Experience Lab Publishing, 2008. <http://connectedsustainablecities.org/>

ARUP (2010).*Transforming the 21st century city via the creative use of technology* [http://www.arup.com/Publications/Smart\\_Cities.aspx](http://www.arup.com/Publications/Smart_Cities.aspx)

Five technologies that will change the city forever <http://thisbigcity.net/post/776644836/five-technologies-that-will-change-the-city-forever>

Urban Visions: The Future of Cities <http://www.scientificamerican.com/report.cfm?id=future-cities>

What cities will look like in five years <http://www.itworldcanada.com/news/what-cities-will-look-like-in-five-years/139788>

Drivers of change <http://www.driversofchange.com/doc/>

Our future world <http://www.csiro.au/files/files/pw2c.pdf>

Using Technology to Improve City Services <http://www.good.is/post/using-technology-to-improve-city-services/>

Cities of the Future, Part 1: The Self-Aware Metropolis <http://www.technewsworld.com/story/69595.html?wlc=1279544721>

Cities of the Future, Part 2: Building a Central Civic Nervous System <http://www.technewsworld.com/story/Cities-of-the-Future-Part-2-Building-a-Central-Civic-Nervous-System-69647.html?wlc=1270110694>

Future cities: The way we develop our cities has a massive impact on sustainability and our quality of life. <http://ourfutureplanet.org/news/363-future-cities>

2020 Global sustainability centers <http://ethisphere.com/2020-global-sustainability-centers/>

Cities of the future. Global competition, local leadership <http://www.pwc.com/gx/en/government-public-services/issues-trends>

Three Ideas That Will Shape 21st Century Cities: Urban Divide, Megacities, and Poly-Centric Regions <http://urbanverse.posterous.com/three-ideas-that-will-shape-21st-century-citi>

Cambio Global España 2020/2050. Programa ciudades <http://www.cambioglobal.es/programa%20ciudades.html>

Web 3.0 y la transformación del espacio (físico) <http://www.laciudadviva.org/blogs/?p=6092>

Lessons in Learning for the Future Prosperity of Cities <http://www.cluster.eu/2010/03/10/lessons-in-learning-for-the-future-prosperity-of-cities/>

Winning in emerging-market cities. A guide to the world's largest growth opportunity <http://www.bcg.com/documents/file60078.pdf>

# Infraestructuras y tecnología en las ciudades

Isabel Salamaña

Departamento de Geografía, Universidad de Girona

Aceptamos que las **ciudades digitales inteligentes**, las *smart cities*, se introducirán en los procesos urbanos, serán piezas clave de innovación en las ciudades y, creemos, su uso se intensificará. Según lo que leemos y nos cuentan, entre otras muchas cuestiones, nos permitirán gestionar de manera más eficiente los recursos económicos en la planificación, gestión y operación de los distintos servicios municipales, y promoverán una Administración pública más proactiva, flexible y adaptable. No soy experta, pero estoy convencida de que se trata de un proceso que se está introduciendo en la gestión de las ciudades (basta con consultar Internet, leer las ventajas y ver la difusión) y todo indica que estamos en una fase inicial temprana. Son muchas las empresas dispuestas a proponer experiencias piloto a las ciudades, de momento bajo el lema de «gastos soportables». No estoy segura de que esto constituya una «panacea», ni que sea el camino para garantizar la calidad de vida en las ciudades (entendiendo *calidad* en un sentido amplio). Tal vez las nuevas tecnologías permitan mejorar la gestión, pero es necesario tener cuidado porque quien ofrece esta tecnología son las grandes empresas. No tengamos duda alguna, se trata seguramente de una tecnología eficaz y eficiente, pero que cabe situar correctamente. Las empresas buscan **oportunidades de negocio**, aspiran a obtener **beneficios económicos**. La tecnología es facilitadora y, bien orientada, permite una mejor gestión y planificación. No obstante, su implementación no es sinónimo de cohesión social, lucha contra la desigualdad, justicia distributiva, verdadera participación ciudadana o mayor calidad y felicidad en nuestras ciudades y en el mundo.

Hasta ahora me he mostrado bastante escéptica respecto al tema de los aparcamientos inteligentes en superficie y en relación con los vehículos eléctricos –por citar un par de ejemplos. El catálogo de tecnología incorporada promete resolver todos los males del problema endémico de la movilidad en las ciudades. Su oportunidad pone en entredicho incluso la bondad del transporte colectivo. Leyendo y releyendo parece que no estamos dispuestos a aminorar la libertad individual en favor de la colectiva. El vehículo eléctrico, cuyo uso masivo dista aún de ser

una realidad, puede contribuir a limpiar el aire de la ciudad, pero no el consumo indiscriminado de territorio necesario para darle paso. Aunque puede contribuir a resolver un problema local, las externalidades producidas en su fabricación, en donde se genere la energía eléctrica y en la eliminación de las piezas de los vehículos, no hacen otra cosa que desplazar el problema hacia otros territorios. No contribuye a la solidaridad hacia los demás, hacia el planeta. Las nuevas tecnologías se implantarán en la gestión de la ciudad y triunfará como la tecnología personalizada de los *smartphones* de grandes prestaciones. El consumo será masivo porque, a pesar de todas las crisis posibles, estamos en la era del consumismo, en la era de la cultura del kleenex, de usar y tirar. La teórica «democratización del consumo» no es más que la imposición de las grandes empresas, que dirigen indiscriminada e imparablemente a las masas. ¡Una herramienta llena de incógnitas! Un arma de doble filo. Una herramienta que puede acentuar el individualismo y favorecer los derechos individuales respecto a los derechos y deberes colectivos. Puede ocurrir que la ciudadanía, más que disfrutar y ser feliz en la ciudad, viva y se desplace como un zombi. Las posibilidades de conectividad nos ofrecen la oportunidad de ser ciudadanos del mundo, pero, al mismo tiempo, provocan que una parte de esa ciudadanía viva como un gusano solitario en su ciudad. Virtualmente cerca de los que están lejos y físicamente alejados de los que están cerca. No estoy segura de que estemos midiendo correctamente los efectos colaterales de la aplicación de estas nuevas tecnologías, entre los que cabe recalcar la dolorosa explotación y explotación del coltán, mineral hoy en día imprescindible para la fabricación de la tecnología inteligente. Es necesario evaluar estratégicamente las oportunidades (con inteligencia y humanidad) que el desarrollo de las nuevas tecnologías aporta a la ciudad y analizar su impacto (social, económico, ambiental, cultural, educativo, etc.); evaluar las oportunidades, no solo desde un punto de vista económico sino, sobre todo, desde una perspectiva social y ecológica de respeto al planeta.

Nuestros sistemas urbanos distan mucho de constituir ecociudades, o ecourbes. Me gusta ser optimista y creo que, a pesar de los desastres (la llamada burbuja inmobiliaria y de infraestructuras de cemento, así como la preocupante crisis del sistema financiero y económico) podemos «enderezar» desde la óptica posibilita/voluntarista la política de las ciudades. El patrimonio es muy rico y son muchas las posibilidades.

Resulta osado hablar de manera sintetizada de los ecobarrios y de las ecociudades, incluso de las nuevas viviendas con técnicas constructivas eficientes desde

el punto de vista ecológico, pero creo que, en efecto, son oportunidades de crecimiento a trabajar y explorar. Ahora bien, quisiera hacer un pequeño apunte. ¿Estamos convencidos de que las experiencias que se realizan en el mundo son realmente integradoras desde un punto de vista social, de justicia social, de igualdad de oportunidades? Personalmente me parece que no.

Muchos son los adjetivos que «políticamente» acompañan hoy en día al término *ciudad* (inteligente, creativa, tranquila, ecológica, etc.). Pero, si se me permite, me quedo con el término de «ciudad de distancias cortas»<sup>1</sup> que comprende un tejido urbano de **densidades calificadas**. Recuperar el término *proximidad* (social y económica) como principio e inculcarlo incansablemente, sobre todo entre los jóvenes. Asimismo, difundir el «grito de alerta» que los grandes expertos en cambio climático emiten sobre el gran colapso de las energías, entre las que se encuentran, en un futuro próximo, las renovables. El reto actual es introducir como forma de vida «la economía del decrecimiento», que no quiere decir vivir como anacoretas, sino hacer crecer inteligentemente el humanismo. Pregonar con perseverancia la necesidad de acabar con la opulencia a la que nos ha abocado y nos aboca el consumo desenfrenado del modelo económico impuesto.

---

1. Término tomado en parte del libro *Proyecto ECOCITY, Manual para el diseño de ecociudades en Europa* (2008).

# Ciudades y cambio global: una panorámica, tres enfoques

**Josep A. Báguena**

Observatorio Territorial, Centro de Estudios Territoriales, Diputación de Barcelona

La perspectiva ambiental de las políticas urbanas goza de numerosas aportaciones teóricas, estudios y análisis aplicados a realidades concretas. Asimismo, poco a poco, estos análisis van influyendo en la definición de programas y acciones orientados a afrontar con mayores garantías los condicionantes que el cambio climático, por un lado, y los respectivos compromisos nacionales e internacionales, por otro, imponen al desarrollo de nuestros espacios urbanizados.

A escala local, cada ciudad ha establecido ya con mayor o menor ambición su respectivo plan de acción, ya sea mediante fórmulas conocidas como las Agendas 21 o bien mediante programas adaptados a las vicisitudes de cada lugar. Más allá de la labor realizada desde el ámbito local, hemos creído conveniente analizar tres documentos aparecidos recientemente, editados por organismos de diferente corte, aunque con objetivos comunes.

El primero de los documentos analizados, «*Cities and Climate Change*»,<sup>1</sup> editado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), nos presenta un diagnóstico, común a los otros documentos, según el cual el modelo de desarrollo urbano y económico que han vivido los países desarrollados, y que se viene exacerbando en los países emergentes, nos lleva a una situación irremisible de colapso ambiental con unos costes sociales y económicos sin precedentes. Ante esta perspectiva, la OCDE propone aprovechar la coyuntura para desarrollar polos de innovación y excelencia en el marco de una estrategia donde la administración es responsable de establecer paquetes de medidas que combinen las acciones paliativas de las dinámicas ambientalmente perversas con políticas activas de investigación, desarrollo, innovación y capitalización; todo ello tras el prefijo «eco-» formando así lo que viene a denominar un «modelo verde de desarrollo». Dichas medidas, presentadas bajo el paraguas de la competitividad, deben ser impulsadas desde plataformas gubernamentales multinivel. En este sen-

---

1. OECD. *Cities and Climate Change*, OECD Publishing. 2010 ([www.oecd.org](http://www.oecd.org))

tido, la OCDE confiere al concepto de gobernanza una vocación puramente activa y «resultadista» basada en instrumentos de financiación directa, donde los procesos «relacionales» no lastren en exceso unas respuestas necesariamente urgentes. A lo largo de todo el volumen se presenta un rico elenco de ciudades en las que se han desarrollado destacadas iniciativas de cada uno de los factores de competitividad. Esta profusión de ejemplos resulta especialmente útil, pues nos aporta un panorama realista en el que todos aquellos interesados en algún caso concreto podrán acceder directamente a la fuente. Observamos, en definitiva, cómo la OCDE, fiel a su vocación, elabora un discurso pragmático orientado a convertir un elemento crítico, la degradación ambiental de las ciudades, en factor de competitividad y desarrollo.

En otro orden de cosas, el informe «El medio ambiente en Europa: Estado y perspectivas 2010»,<sup>2</sup> coordinado por la Agencia Europea para el Medio Ambiente (AEMA), nos ofrece una visión menos positivista basada en la constatación, que todas las iniciativas públicas en materia de paliación de los efectos negativos del cambio climático no han conseguido revertir sustancialmente la tendencia. Ante este escenario, la estrategia propuesta se basa en reforzar el conocimiento sobre los procesos, en insistir en la investigación para disponer así de mejor información de cara a la implementación de acciones. En este sentido, la exposición del estado del medio ambiente se nos presenta bajo una estructura clásica de vectores ambientales (cambio climático, recursos, residuos, biodiversidad) y sobre los efectos que estos producen en la calidad de vida de las personas. En el apartado dedicado a las respuestas que deben ofrecer las administraciones, cabe destacar el lugar central que adquiere la ordenación territorial como nexo de unión de posibles iniciativas sectoriales destinadas a la mejora en materia de consumo energético o salvaguardia de recursos y biodiversidad a la vez que supone un ejercicio de entendimiento interadministrativo y multinivel.

Finalmente, para acabar con una visión más cercana, el documento «Cambio global en España 2020/2050. Programa de ciudades»<sup>3</sup> impulsado por el Centro Complutense de Estudios e Información Medioambiental (CCEIM) quizás sea el documento más avanzado en cuanto a definición de unas pautas para un nuevo

---

2. AEMA *El medio ambiente en Europa: Estado y perspectivas 2010 – Síntesis*, Agencia Europea de Medio Ambiente, Copenhague, 2010 ([www.eea.europa.eu](http://www.eea.europa.eu))

3. CCEIM. *Cambio global en España 2020/2050. Programa de ciudades*, Madrid Centro Complutense de Estudios e Información Medioambiental, 2010 ([www.cambioglobal.es](http://www.cambioglobal.es))

escenario en la relación entre ciudad y medio ambiente. El documento arranca con un llamamiento a la conciencia pública sobre la cuestión y pasa a describir los temas clave, a saber: edificación y consumo de suelo, consumo energético, emisiones, movilidad urbana, calidad del aire, consumo de materiales y residuos, ciclo del agua, biodiversidad y biocapacidad y, finalmente, huella ecológica. Una vez definidas y cuantificadas las principales magnitudes del problema, el documento aborda una vía de intervención basada en un pacto político entre los administradores públicos, especialmente aquellos responsables de entornos urbanos.<sup>4</sup> Dicho pacto se sustenta sobre los siguientes principios básicos: suficiencia, coherencia, ecoeficiencia, equidad, visión integrada, precaución, gobernanza, garantía y rentabilidad. A partir de la asunción de estos principios, se describe lo que los autores del informe han llamado «Plan Ciudad 2020». Dicho plan, que se desarrollaría según el esquema clásico de diagnóstico, escenarios, despliegue, programas, acciones, medidas, seguimiento y gobernanza compartida, no propone medidas concretas, ni siquiera ejemplares, sino que tiene por objetivo convertirse en un contenedor de iniciativas locales creando así un efecto de marca o adhesión.

La conversión estratégica del modelo clásico de crecimiento vinculado a los procesos de aglomeración en un nuevo modelo verde de desarrollo, el llamamiento al ejercicio de la ordenación y la planificación territorial, y, finalmente, el compromiso político compartido son tres enfoques, compatibles entre ellos, para un panorama común según el cual la relación entre ciudad y medio ambiente está agotando sus últimas oportunidades. Oportunidades que residen en todo caso en las ciudades, donde se darán las condiciones para invertir los efectos del cambio global.

---

4. Esta fórmula se basa en la iniciativa de la Dirección General de Medio Ambiente de la Unión Europea que en el año 2008 ya propuso adhesiones políticas en el ámbito local al objetivo común de lucha contra el cambio climático. El artículo siguiente ofrece un balance de esta iniciativa en el ámbito de la provincia de Barcelona.

# El pacto de alcaldes y alcaldesas para la lucha contra el cambio climático

Ferran Vallespinós<sup>1</sup>

El Pacto de Alcaldes y Alcaldesas es una iniciativa de la Comisión Europea formulada a través del Comisario de Transportes y Energía. Efectivamente, en 2008 y en el marco de la Semana de Energía Sostenible, el comisario Andris Piebalgs anunció el Pacto, con unos objetivos muy claros: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEH) en al menos un 20% al mejorar la eficiencia energética un 20% y, a la vez, al introducir todo tipo de energías renovables para que estas representasen también un 20% del mix energético de las ciudades. Por este motivo, la fórmula es: 20-20-20. Dichos objetivos se planteaban para el horizonte de 2020.

El Pacto iba dirigido a los responsables de los gobiernos locales de la Unión Europea (de aquí el nombre) y suponía un planteamiento totalmente nuevo. Ante un problema global (como el del cambio climático) y vistos los fracasos de los gobiernos nacionales para alcanzar algún acuerdo en la reducción de las emisiones de GEH (cabe recordar, por ejemplo, los escasos resultados del COP de Copenhague), se busca la complicidad del primer nivel de la Administración para alcanzar algún acuerdo que suponga un avance.

Por otro lado, los gobiernos locales tienen mucho que decir en esta problemática. No en vano la mayoría de las emisiones de GEH (más del 60% de media) son de las llamadas difusas, las que se relacionan con la vida cotidiana de los ciudadanos (movilidad, gestión de residuos, calefacción, etc.), ámbitos en los que los gobiernos locales tienen amplias competencias y disponen, además, de instrumentos de fiscalidad para poder actuar. Al mismo tiempo, por su proximidad a los ciudadanos, los gobiernos locales están en las mejores condiciones para conseguir su implicación, ya que resulta fundamental un cambio de comportamiento (individual y colectivo) para conseguir luchar eficazmente contra el cambio climático.

---

1. En el momento de escribir estas líneas era coordinador del Área de Medio Ambiente de la Diputación de Barcelona.

¿Qué se comprometen a obtener los gobiernos locales adheridos al Pacto? En primer lugar, y en el plazo máximo de un año, deben redactar el llamado PAES (Plan de Acción de Energía Sostenible) que explica las medidas que se adoptarán para conseguir el objetivo en el horizonte de 2020. La oficina del Pacto en Bruselas se encarga de revisar dicho documento y aprobarlo si lo considera factible. Posteriormente, será necesario realizar unos informes de seguimiento para comprobar que los resultados se ajustan a las expectativas. Asimismo, los municipios deberán llevar a cabo acciones para sensibilizar a los ciudadanos cada año, además de otras acciones de coordinación con el conjunto de adheridos al Pacto.

Otra singularidad del Pacto es que la adhesión es voluntaria, pero en caso de incumplimiento los municipios pueden ser excluidos, como ha sucedido en más de 30 casos a lo largo de 2010. La adhesión al Pacto no supone ninguna contraprestación económica para financiar las inversiones necesarias. En consecuencia, requiere la utilización de los instrumentos ordinarios de financiación de la Unión Europea, a pesar de que se han incorporado algunos nuevos (como el programa ELENA).

Los promotores de la iniciativa esperaban una adhesión al Pacto de, como mínimo, algunas grandes ciudades europeas. Pero el resultado ha sido espectacular: a principios de septiembre de 2011 más de 2.800 ciudades se habían adherido al Pacto, lo que supone que unos 130 millones de personas viven en territorios que se han comprometido solemnemente a conseguir una reducción significativa de GEH para 2020. A la vez, más de 100 estructuras de apoyo (reconocidas actualmente como *covenant coordinators* y *covenant supporters*) colaboran con la Comisión Europea para promocionar tanto la adhesión al Pacto como la gestión de los distintos compromisos. El éxito de la iniciativa ha permitido que algunos municipios de fuera de la Unión Europea se hayan adherido también al Pacto y se está trabajando para ampliar el modelo a escala mundial.

En una etapa muy inicial de la iniciativa, la Diputación de Barcelona identificó que se trataba de un reto, pero también de una oportunidad para que los municipios avanzaran en la lucha contra el cambio climático. Fue la primera estructura de apoyo (noviembre de 2008) de toda la Unión Europea e inició la promoción del Pacto entre los 311 municipios de la provincia, con el compromiso de realizar los documentos del PAES a coste de los presupuestos del Área de Medio Ambiente. Actualmente se cuenta ya con más de 150 municipios adheridos, con más del 80% de los PAES finalizados.

Los planes redactados demuestran, como no podía ser de otro modo, necesidades para la financiación de las inversiones fundamentales. A diferencia de otros ámbitos municipales, en el caso de la energía, hacer mejor las cosas genera recursos económicos, bien vía ahorro (en el caso de la eficiencia), bien por la venta de la energía generada. La Diputación de Barcelona ha firmado un convenio con el Banco Europeo de Inversiones de un préstamo para realizar proyectos de este tipo hasta un importe de 500 millones de euros. Asimismo, ha obtenido un proyecto ELENA para dar apoyo a los municipios (en este caso a fondo perdido) para la elaboración de las ayudas técnicas necesarias para transformar las ideas de los PAES en proyectos realizables. En ambos casos, la Diputación de Barcelona fue la primera institución a escala europea que consiguió dichas ayudas.

En definitiva, el Pacto de Alcaldes y Alcaldesas ha resultado un excelente instrumento para avanzar en la lucha contra el cambio climático en el ámbito local. Sin dicho acuerdo, los municipios tendrían que haber encauzado igualmente iniciativas para cambiar el actual paradigma energético, pero el Pacto proporciona un marco de exigencia a la vez que permite el intercambio de experiencias. Pese a que el paso del tiempo será el que determine su éxito, según datos que tenemos en la Diputación de Barcelona, el cumplimiento de los compromisos de los PAES elaborados hasta la fecha supondría que en el horizonte de 2020 el conjunto de los municipios adheridos podrían ahorrar del orden de 2,5 millones de toneladas anuales de GEH. Se trata de un dato objetivo que mide la decisión de los gobiernos locales de la provincia para mitigar lo que probablemente será el principal problema (ecológico, pero también económico) del siglo xxi.

---

## 3.2. Cohesión social: ¿la paradoja urbana?

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

Joan Subirats<sup>1</sup>

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 *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 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 restructuración 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 gentrification, 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 EUROCITIES, 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 podemos 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 pluridisciplinares 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 sernos 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 estrechamente 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, sobre pasando 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 estrechamente 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 (superestatal, 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 réalité. 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.

GALLEGOS, 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.

LEFEVBRE, H. *La revolution 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 políticas 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. GRAHAM; 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.). *UrbanDemocracy*. 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.

¿Nuevas políticas urbanas? Ocho argumentos a favor de una reconsideración **236**  
de las políticas urbanas en España en un entorno social de creciente complejidad

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.

## La segregación urbana

Zaida Muxí

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona (ETSAB). Miembro del Col·lectiu Punt6

Nos hallamos inmersos en una batalla neoliberal por el dominio absoluto de bienes y recursos, entre los que el suelo, su dominio y organización, cumple un papel importantísimo. No solo se generan recursos en el continuo desechar para posteriormente renovar áreas urbanas, generando un proceso sin solución de continuidad de especulación a partir del uso del suelo, sino que la misma zonificación socioeconómica alimenta estos procesos configurando áreas de exclusión y de inclusión mediante la segregación urbana. Entre lo que se considera recursos, también se hallan los seres humanos considerados piezas reemplazables de una maquinaria cambiante, los desechos humanos que escribe Zygmun Baumann como vidas basura.<sup>1</sup>

Como resultado de estos procesos del libre mercado sobre un bien finito como es el suelo urbanizable, podemos hablar de una segregación deseada y una segregación obligada.

Una característica común en ambas segregaciones es la pérdida de la polis, de la ciudad como espacio público de representación y ejercicio de los derechos de ciudadanía. Ya que, como explica Hannah Arendt en *La condición humana*<sup>2</sup> (1958) «La polis... no es la ciudad-estado en su situación física; es la organización de la gente tal como surge al actuar y hablar juntos, y su verdadero espacio se extiende entre las personas que viven juntas para este propósito sin importar dónde estén... se trata del espacio de aparición en el más amplio sentido de la palabra, es decir, el espacio donde yo aparezco ante otros como otros aparecen ante mí, donde los seres humanos ... hacen su aparición de forma explícita». El espacio de la aparición ha quedado cercenado por el miedo y el control.

---

1. BAUMANN, Zygmun. *Vidas desperdiciadas: La modernidad y sus parias*. Barcelona: Paidós Ibérica, 2005.

2. ARENDT, Hannah. *La condición humana*. Barcelona: Empúries, 2009.

Estas segregaciones las podemos corroborar en la esfera pública, en la desaparición del derecho a la ciudad en tanto espacio público cuando se busca que éste se parezca cada vez más a los espacios hipercontrolados del comercio o los aeropuertos. Espacios límpidos y perfectos que no aceptan variedad, que no aceptan al otro, en el que todo lo que allí suceda y toda persona que lo utilice sea como ha sido previsto. Ciertos proyectos de renovación urbana disfrazan y recrean un espacio público ideal sustrayéndolo del dominio público y, por supuesto, de cualquier función social que sería deseable que cumpliera la organización de los usos del suelo.

Un ejemplo emblemático por su capacidad de crear espejismo de ciudad es Battery Park, en la ciudad de Nueva York. Este nuevo barrio se levanta con referencias epiteliales a la ciudad que lo alberga: una estructura de bloques, materiales reconocibles, un pequeño parque que remeda el Central Park y hasta un espacio para la memoria de la inmigración. Sin embargo, si analizamos cuidadosamente la transformación del suelo y la operación urbanística, comprobamos que es simplemente un proceso de gentrificación y de apropiación del bien común para beneficio de unos pocos. Los terrenos en los que se yergue este nuevo barrio habían sido transformados de uso portuario a uso para vivienda pública. Sin embargo, a partir de los años setenta los políticos neoliberales abandonan las políticas de vivienda pública. Liberalizado el suelo, se proyecta un nuevo barrio con viviendas de lujo que se completará en el primer decenio del siglo xxi.

Este barrio genera una burbuja de lujo y exclusión mediante sutiles manejos del proyecto. No solo nos engañan con un espejismo formal de ciudad, sino que incluso el lenguaje es utilizado como máscara; las prohibiciones no son tales, se transforman eufemísticamente en, por ejemplo, un espacio libre de perros, que significa que se prohíben estos animales. Precisamente a partir de su experiencia en Nueva York, Rosalyn Deutsche<sup>3</sup> considera que el espacio público en Estados Unidos de América ha sido mediado por una democracia autoritaria, en nombre de la cual se utilizan de forma tergiversada los conceptos de libertad e igualdad para promover programas urbanos de derecha: privatización y producción de espacios urbanos excluyentes que empujan a los grupos sociales minoritarios y pobres fuera de la ciudad.

Si los que realizan esta segregación voluntaria buscan en el espacio público la higiene, la seguridad y la diversión señalada por los centros comerciales, en la vi-

---

3. DEUTSCHE, Rosalyn. *Agorafobia*. Quaderns portàtils 23. Barcelona, MACBA.

vienda de segregación voluntaria los grandes paradigmas son, nuevamente, la seguridad y se añade como mito el retorno al verde. La primera resuelta ficticiamente viviendo en una burbuja, en que la seguridad queda garantizada por la homogeneidad de sus habitantes; por las rejas y controles de los guardias privados. Esta seguridad se instaura en detrimento de los derechos civiles y políticos de los de dentro, pero también de los de fuera. El territorio fragmentado y las calles públicas determinados por los muros de la segregación voluntaria se vuelven más inseguros y abandonados como efecto de esta intervención.<sup>4</sup>

El aumento de la seguridad privada, tanto en edificios públicos como privados, de las últimas décadas nos explica que lo que se protege es el patrimonio. La seguridad privada no vela por el cumplimiento de leyes igualitarias sino que su función primordial es la de guardián protector de un bien material que se erige como bien supremo.

Hemos visto crecer los muros de la segregación como aumento elocuente del abuso de poder y de castigo de los más pobres, desde los muros en algunas favelas de Río de Janeiro, como medida de protección de zonas naturales hasta los barrios amurallados que se construyen en ciudades chinas para controlar a los «incívicos»<sup>5</sup> habitantes venidos de territorios rurales para convertirse en la mano de obra explotada y esclavizada o las vidas basura de Baumann. Esta segregación obligada a vivir en régimen carcelario es el precio de sociedades, ciudades y políticas para y por el mercado.

Frente a esta pérdida del derecho a la ciudad, vemos aparecer incipientes y pequeños actos de reivindicación y protesta que, mediante la acción directa, las personas se apropián de la ciudad para hacerla verdaderamente suya. Desde movimientos de recuperación de espacios abandonados como espacios públicos hasta un grupo de gente mayor que se reúne los domingos, un día sin comercio, en la avenida Portal del Ángel en Barcelona para bailar y hacer suya la calle.<sup>6</sup>

---

4. Muxí, Zaida. *La arquitectura de la ciudad global*. Buenos Aires: Ed Nobuko, 2009 (1.ª ed. GG, 2004).

5. TAO, Hao. El País, oct 2010 y The globe and mail (Canada) julio 2010 «Unbalanced» villages try out closed management.

6. Desde que se ha realizado esta conferencia, hemos asistido a revueltas expresadas en el espacio público reclamando derechos políticos, civiles y humanos por encima del derecho del mercado, comenzando por la llamada primavera árabe hasta el movimiento español del 15M. Todas ellas expresiones de rechazo a los abusos de los mercados financieros.

Frente a este embate del neoliberalismo económico que considera inadecuada cualquier intervención pública para organizar el territorio a través de las políticas urbanas y el urbanismo como herramienta de distribución de renta, quiero resaltar la propuesta de la llamada Ley de Barrios de la Generalitat de Catalunya (Ley 2/2004, mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren especial atención).

El valor fundamental de esta ley es su voluntad de adelantarse a procesos de deterioro físico y social que llevarían a la estigmatización y guetificación de ciertos barrios. Una ley que para poder ser eficiente y, por lo tanto, aplicada nació con dotación presupuestaria.

La ley fue pensada desde la singularidad y especificidad de cada situación, ya que son los ayuntamientos los que establecen cuáles son estos barrios en relación relativa con la media estadística local, analizada siguiendo una serie de parámetros que señalarían los riesgos de exclusión. Otra de las cuestiones fundamentales de la ley es su voluntad de actuación transversal, ya que es obligatorio para acceder a las ayudas económicas que en las áreas seleccionadas las intervenciones sean tanto físicas como sociales.

Las mujeres son quienes tienen menos acceso al derecho a la ciudad en estos entornos segregados. Esto es debido, entre otras razones, a las responsabilidades asignadas del cuidado que lleva a la triple conciliación de las esferas laboral, familiar y personal en los entornos especialmente adversos de la fragmentación. Y en este sentido la ley de barrios reconoce, de manera pionera, la experiencia urbana de las mujeres como un conocimiento que se ha de incorporar al proyecto urbano.

Muchas veces son las prácticas locales y microlocales las que nos señalan buenas prácticas contra la privatización, la segregación y la fragmentación. Es el caso de las propuestas realizadas en la ciudad de Girona por las diferentes responsabilidades que ha tenido Isabel Salamaña como regidora de la ciudad durante veinte años hasta las elecciones de mayo de 2011. Reseñaré dos actuaciones que, desde la perspectiva del urbanismo genérico y de la gran escala, pueden parecer menores, pero que son fundamentales para la mejora de lo cotidiano. La primera fue la voluntad de crear espacios de juego infantil para los y las más pequeñas en situaciones próximas a las casas. La idea, en gran parte conseguida, era que a no más de 300 metros de cada vivienda se encuentren estos espacios de juego y encuentro. La siguiente actuación, como encargada de las brigadas de manteni-

miento de la ciudad,<sup>7</sup> se refiere a la atención del sector del extremo opuesto de la pirámide poblacional. Pensando de manera muy acertada que las razones que nos llevan a sentarnos en la ciudad no siempre obedecen a situaciones de placer, de observación y de recreo, sino atendiendo a las dificultades de movimiento y desplazamiento de las personas mayores, buscó generar una ampliación de los recorridos y para ellos se propuso colocar la mayor cantidad de bancos posible. Pensar la ciudad desde los extremos con más dificultades de movilidad, de acceso a los recursos y oportunidades es hacer una ciudad con mayor igualdad de oportunidades para todas y todos.

La participación es el ejercicio de un deber y un derecho: el deber de ser responsables de nuestros entornos y el derecho democrático de participación en la cosa pública. Este aprendizaje, como todos, es esencial que se realice desde la infancia, y en este sentido es de destacar el programa *Fem un jardí*, que se ha llevando a cabo en la ciudad de Granollers, coordinado por el concejal Albert Camps, para que los estudiantes de los dos últimos cursos de la enseñanza primaria, en cooperación con el ayuntamiento, colaboren para crear un espacio público lindero a su centro. El proyecto del espacio público se trabaja como parte de la materia de síntesis: los y las estudiantes realizan de manera consensuada todo el trabajo que va desde el programa al seguimiento del proyecto y la construcción, pasando por los planos, los permisos y las cuestiones previas al comienzo de la obra. Se trata de un sistema de pequeños espacios públicos, como el parque de las Cinc, los jardines de Fàtima, Can Gili y el parque de la Mediterrània, que se constituyen en esenciales por situarse en estrecha proximidad con los espacios del día a día de los más pequeños. Para completar este objetivo conseguido de que los jóvenes desarrollos su sentido de pertenencia y de conocimiento de la historia, se trabaja en contacto con la Comisión Municipal de Nomenclátor para consensuar los nombres de cada nuevo espacio público.

Las microprácticas nos señalan caminos para actuar contra la segregación y fragmentación, que son producto del entendimiento del urbanismo como mera práctica especulativa de la que la ciudadanía queda muchas veces excluida. Por ello, se ha de actuar desde la política y desde el reconocimiento de las diferencias para no generar desigualdades en el derecho a la ciudad.

---

7. La importancia que Isabel Salamaña ha dado al mantenimiento urbano está en la línea de lo que Daphne Spain ha señalado en su libro *How Women Saved the City* (University of Minnesota Press, 2001), en el que se refiere a este tipo de atención por los detalles de bienestar de la ciudadanía en las calles como el Municipal Housekeeping.

# La salud en áreas urbanas: desigualdades y políticas para reducirlas

Carme Borrell,<sup>1,2,3,4</sup> Davide Malmusi,<sup>1,4</sup> Mercè Gotsens,<sup>2,1,4</sup>

Mariona Pons-Vigués,<sup>1,4</sup> Marc Marí-Dell'Olmo,<sup>2,1,4</sup> Joana Morrison,<sup>2,1,4</sup>

Laia Palència,<sup>2,1,4</sup> Èlia Díez<sup>1,2,4</sup>

1. Agència de Salut Pública de Barcelona

2. CIBER de Epidemiología y Salud Pública (CIBERESP)

3. Universitat Pompeu Fabra

4. Institut d'Investigacions Biomèdiques Sant Pau (IIB Sant Pau)

Las desigualdades sociales en salud hacen referencia a las diferencias en salud injustas y evitables que existen entre las personas en función de su clase social, género, territorio o etnia, lo que se traduce en una salud peor en los colectivos menos favorecidos socialmente. Estas páginas pretenden señalar la importancia de dichas desigualdades en las áreas urbanas, enunciar sus causas y describir políticas para reducirlas, mostrando ejemplos de nuestro entorno.

Actualmente, existe información sobre las desigualdades en salud en áreas urbanas, pero las políticas para reducirlas son prácticamente inexistentes. Las desigualdades sociales en salud están causadas por un amplio abanico de factores principalmente fuera del sector sanitario y, por lo tanto, las políticas deben basarse en ello. Para poder avanzar en su instauración es necesaria una fuerte voluntad política, un compromiso a largo plazo y un avance en el trabajo intersectorial.

## Introducción

Las desigualdades sociales en salud hacen referencia a las diferencias en salud injustas y evitables que existen entre las personas en función de su clase social, género, territorio o etnia, lo que se traduce en una salud peor en los colectivos menos favorecidos socialmente (Whitehead, 1992). Son desigualdades que causan gran número de enfermedades y muertes que se podrían evitar si existieran políticas dirigidas a disminuirlas (Benach, 1997). Para ilustrarlo, en Barcelona, la esperanza de vida al nacer cambia según el distrito municipal en el que se vive.

Así, en 2008 era de 75,2 años en los hombres y de 84 años en las mujeres del distrito de Ciutat Vella, distrito con una situación socioeconómica desfavorecida, y de 80,5 años en los hombres y 86,2 años en las mujeres de Sarrià-Sant Gervasi (distrito con alto nivel socioeconómico) (Agència de Salut Pública de Barcelona, 2010). Representa una diferencia entre los dos distritos de 5,3 años en los hombres y de 2,2 años en las mujeres.

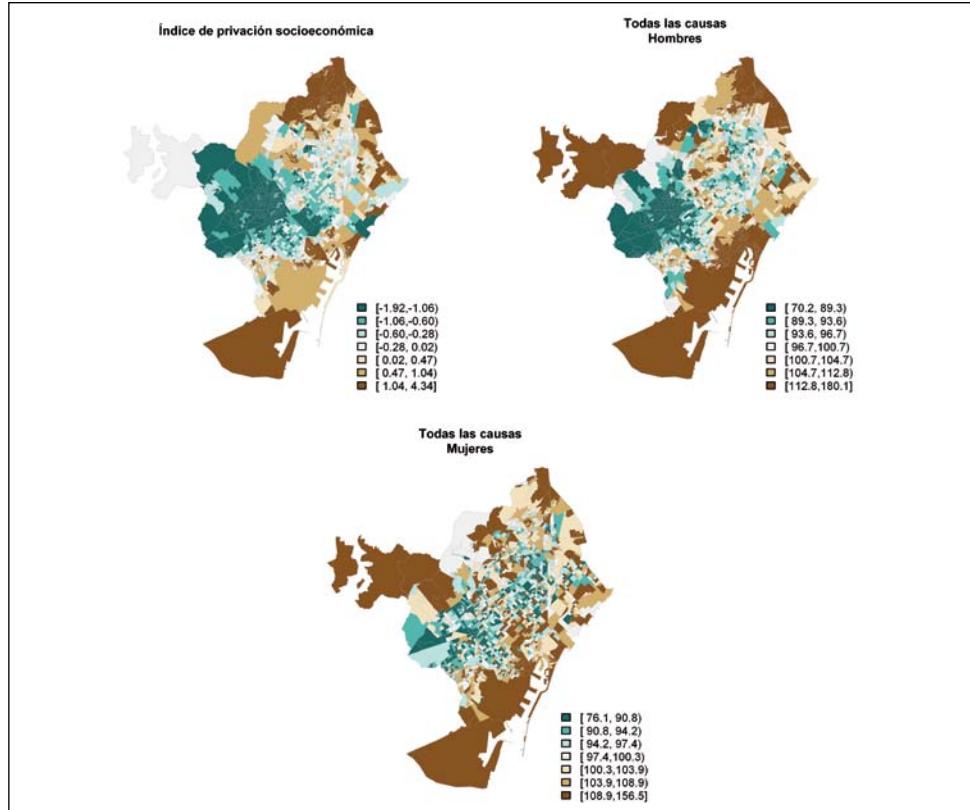
Estas páginas pretenden señalar la importancia de las desigualdades en salud en las áreas urbanas, enunciar las causas de estas desigualdades y describir políticas para reducirlas, mostrando ejemplos de nuestro entorno.

## **La salud y las desigualdades en salud en áreas urbanas**

La mayoría de la población vive en ciudades y, por lo tanto, los procesos que ocurren en las áreas urbanas son factores clave para entender las transformaciones económicas, sociales, políticas y de salud de un país. Las áreas urbanas tienen características que influyen en la salud (Vlahov *et al.*, 2007): *a*) son zonas con alta densidad y diversidad de población. La densidad varía en las distintas zonas de la ciudad y suele ser mayor en las zonas céntricas. La diversidad se refiere a la existencia de población de distintas nacionalidades, culturas y religiones, lo que a veces requiere que las intervenciones de salud se adapten a subpoblaciones específicas; *b*) las ciudades cuentan con gran cantidad de tejido asociativo como, por ejemplo, las organizaciones comunitarias o los sindicatos, que pueden influir en la salud de la población y contribuir a la puesta en marcha de intervenciones; *c*) las ciudades administran servicios de salud, de educación o sociales, a menudo más accesibles que en las áreas rurales; *d*) las áreas urbanas y las administraciones locales se relacionan con otros niveles políticos, como las áreas metropolitanas o los Estados, algo que hay que tener en cuenta al implementar políticas o intervenciones; y *e*) las desigualdades socioeconómicas en salud tienden a ser mayores en las áreas urbanas. Las poblaciones desfavorecidas y pobres se concentran en los barrios con mayor privación socioeconómica, habitualmente las zonas céntricas de la ciudad, donde suele haber mayor incidencia de tuberculosis, sida y sobredestrucción de drogas (WHO/UN-HABITAT, 2010, Díez Roux y Mair, 2010).

En el Estado español hay abundante evidencia de las desigualdades sociales en salud (Borrell, Benach y CAPS-FJ Bofill Working Group, 2006; Borrell *et al.*, 2004; Balcigalupé, Martín, 2007; Escolar *et al.*, 2008), pero en áreas urbanas esta es más limi-

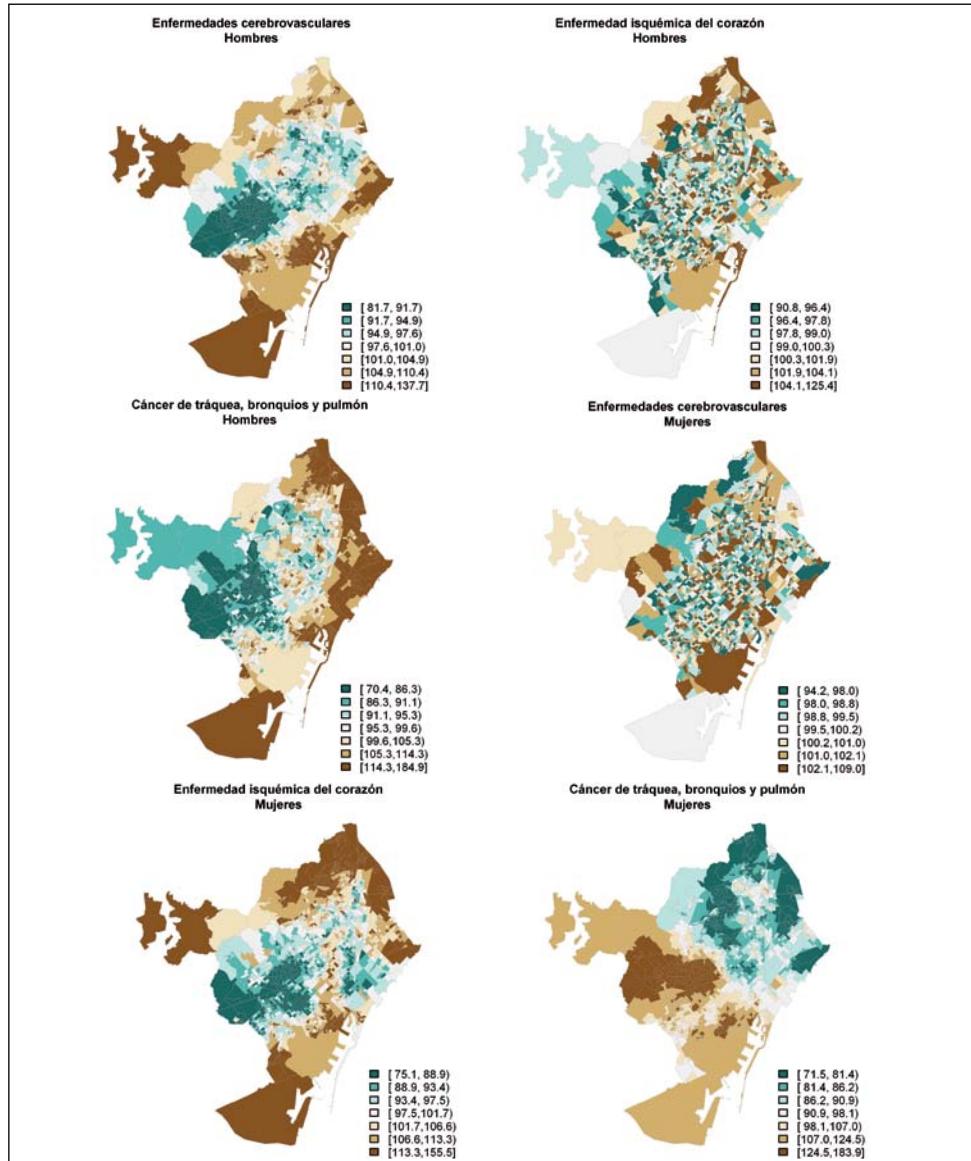
**Figura 1. Distribución del índice de privación socioeconómica (2001) y de las Razones de Mortalidad Estandarizadas suavizadas (RME) por todas las causas (2002-2007) en las secciones censales agrupadas en septiles. Hombres y mujeres de la ciudad de Barcelona**



Nota: La RME, calculada mediante modelos estadísticos bayesianos, compara las muertes observadas en una sección censal con las esperadas si las tasas de mortalidad para cada grupo de edad fuesen las mismas que en el global de la ciudad (se expresa en tanto por 100).

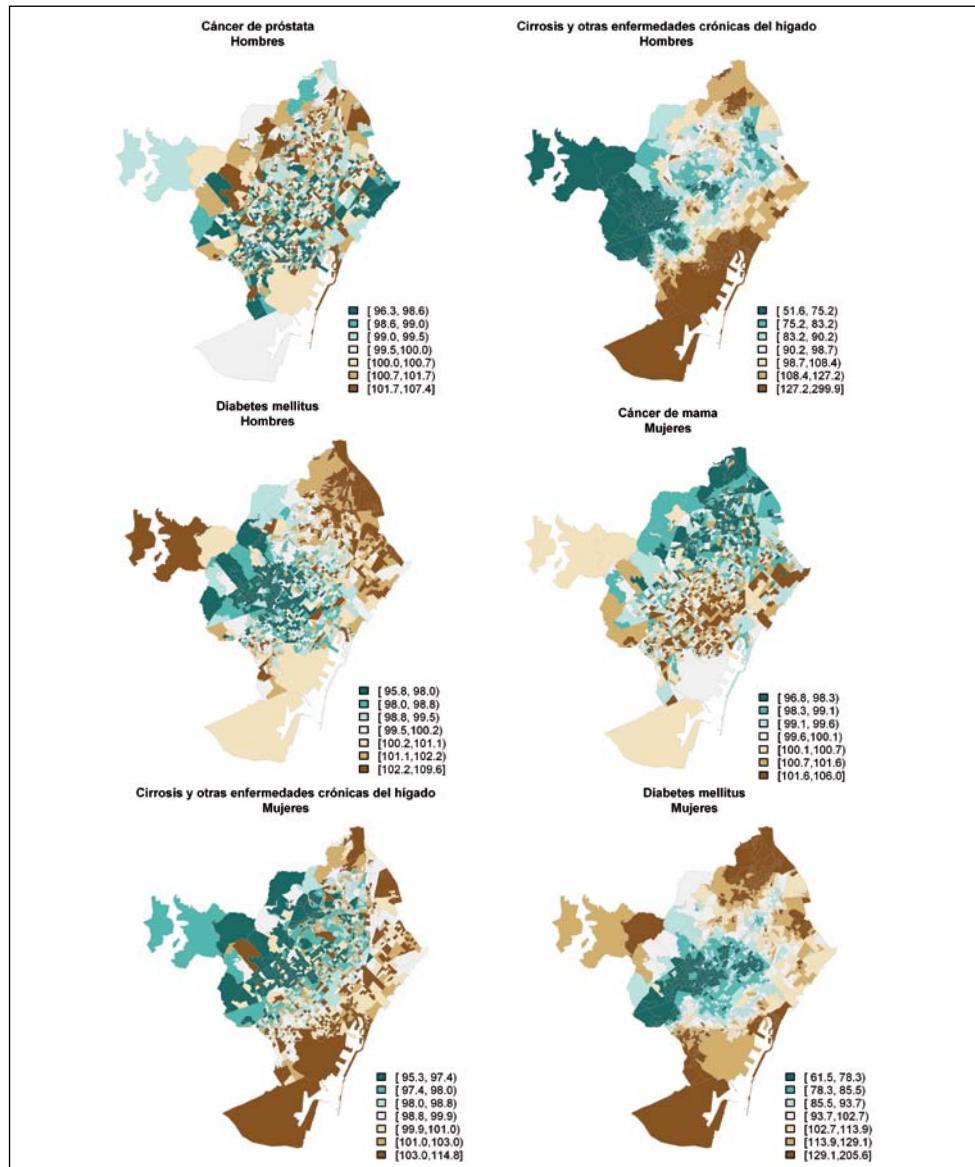
tada. Como un ejemplo, las figuras 1 a 3 muestran las desigualdades en privación socioeconómica y en mortalidad en áreas pequeñas (secciones censales) de la ciudad de Barcelona. En la figura 1 se observa la distribución de un índice compuesto de privación socioeconómica construido a partir de 5 indicadores (desempleo, trabajadores manuales, asalariados eventuales, instrucción insuficiente, instrucción insuficiente en jóvenes) (Domínguez-Berjón *et al.*, 2008), evidenciándose cómo las zonas con peor situación, en color marrón, son las zonas céntricas (distrito de Ciutat Vella) y del norte de la ciudad y, en cambio, las zonas con menor privación son las

**Figura 2. Distribución de las Razones de Mortalidad Estandarizadas suavizadas (RME) por enfermedades cerebrovasculares, isquémica del corazón y cáncer de pulmón (2002-2007) en las secciones censales agrupadas en septiles. Hombres y mujeres de la ciudad de Barcelona**



Nota: La RME, calculada mediante modelos estadísticos bayesianos, compara las muertes observadas en una sección censal con las esperadas si las tasas de mortalidad para cada grupo de edad fuesen las mismas que en el global de la ciudad (se expresa en tanto por 100).

**Figura 3. Distribución de las Razones de Mortalidad Estandarizadas suavizadas (RME) por cáncer de próstata y de mama, cirrosis y diabetes (2002-2007) en las secciones censales agrupadas en septiles. Hombres y mujeres de la ciudad de Barcelona**



Nota: La RME, calculada mediante modelos estadísticos bayesianos, compara las muertes observadas en una sección censal con las esperadas si las tasas de mortalidad para cada grupo de edad fuesen las mismas que en el global de la ciudad (se expresa en tanto por 100).

de los distritos del suroeste de la ciudad (distritos de Sarrià-Sant Gervasi y de Les Corts). En la misma figura, los mapas de mortalidad por todas las causas muestran el exceso de riesgo de morir, estimado con métodos estadísticos bayesianos, que hay en cada área de la ciudad. Estos mapas reflejan un mayor (color marrón) o menor (color verde) exceso de riesgo de mortalidad en las secciones censales, de modo que se puede apreciar fácilmente una relación entre la mayor privación y el mayor exceso de riesgo. Los mapas que se presentan en las [figuras 2 y 3](#) ponen en evidencia como, para la mayoría de las causas de defunción presentadas, este patrón espacial se mantiene, sobre todo, en la mortalidad por enfermedades cerebrovasculares, por cáncer de pulmón y por cirrosis en los hombres y en la mortalidad por enfermedad isquémica del corazón, cirrosis y diabetes en las mujeres.

## **Las causas de las desigualdades en salud en áreas urbanas**

Las desigualdades en salud están causadas, principalmente, por factores o determinantes externos al sector sanitario, relacionados con las condiciones de vida y de trabajo de las personas. El marco conceptual de la [figura 4](#), adaptado de la propuesta del informe *Hidden Cities* (WHO/UN-HABITAT, 2010) y de Vlahov (Vlahov et al., 2007), muestra los determinantes sociales de la salud de la población urbana. Este marco se centra en los aspectos que son responsabilidad de las administraciones locales y pretende ser útil para orientar las políticas destinadas a reducir las desigualdades en salud en las ciudades. A continuación se detallan los determinantes por apartados:

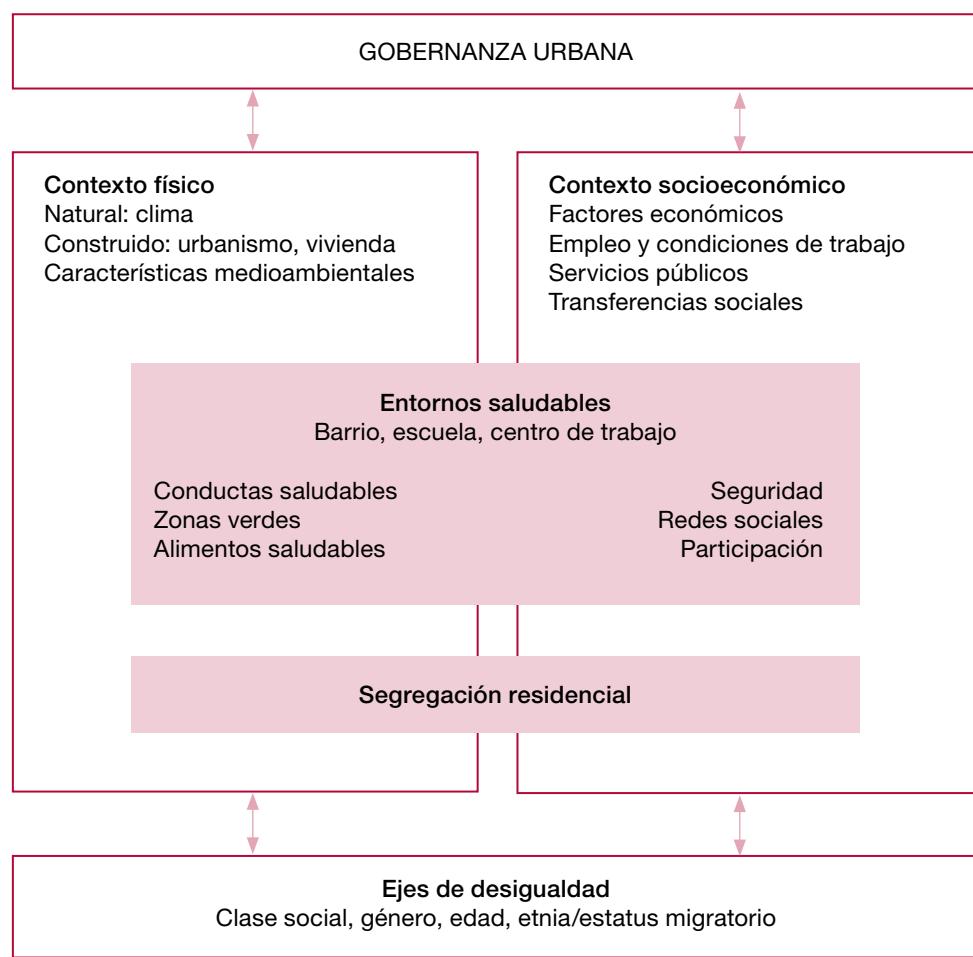
### **Gobernanza urbana**

La gobernanza tiene en cuenta que el poder existe dentro y fuera de las instituciones de gobierno. Se refiere no solo al gobierno (local, regional, nacional), sino también a otros actores que juegan un papel importante, como el sector privado y la sociedad civil a través de grupos de la comunidad.

### **Contexto físico**

Tanto el contexto natural (clima, geografía, etc.) como el construido tienen implicaciones en las desigualdades en salud. El entorno construido se basa en las políticas urbanísticas y de vivienda. Las urbanísticas determinan los equipamientos existentes en los barrios (instalaciones deportivas, sanitarias, de educación, etc.), sus infraestructuras (comunicaciones, red de saneamiento, etc.) y la distribución y catalogación del suelo. Las políticas de vivienda influyen en la promoción y exis-

**Figura 4. Marco conceptual de los determinantes de las desigualdades en salud en áreas urbanas**



Modificado de: Vlahov *et al.*, 2007; WHO/UN-HABITAT, 2010.

tencia de viviendas de calidad asequibles para toda la población, sobre todo, para familias de bajos ingresos. Estas políticas son fundamentales para garantizar la calidad de vida de las personas.

El contexto natural y construido influyen en las características ambientales, como la calidad del agua o del aire, la contaminación acústica o la presencia de zonas

verdes. Por otra parte, debemos recordar que las zonas urbanas, principalmente las de los países de renta alta, contribuyen al cambio climático debido a las emisiones de gases de efecto invernadero.

### Contexto socioeconómico

Se refiere a los factores económicos, el empleo, las condiciones de trabajo, los servicios públicos y las transferencias sociales. Aunque la mayoría de ellos son responsabilidad del gobierno del país, las ciudades tienen la capacidad de moderarlos. Por ejemplo, el gobierno de la ciudad puede tratar de mejorar las condiciones de vida de la población redistribuyendo la renta a través de los impuestos municipales. Además, puede ofrecer oportunidades de empleo y promover buenas condiciones de trabajo. Hay también servicios públicos que en nuestro medio son responsabilidad local, como el transporte, los servicios sociales o, parcialmente, los servicios de salud pública (vigilancia, protección y promoción de la salud).

### Entornos saludables

Según la Organización Mundial de la Salud, los entornos son los lugares o contextos sociales en los que las personas llevan a cabo su actividad diaria; en ellos, los factores ambientales, organizativos y personales interactúan y afectan a la salud y el bienestar.<sup>1</sup> Algunos ejemplos de entornos son los barrios, las escuelas y los centros de trabajo. Estos entornos están influidos tanto por el contexto físico como por el contexto socioeconómico. Las acciones para promover la salud en los entornos pueden tomar muchas formas, como, por ejemplo: mejorar el acceso a los alimentos saludables, lo que implica que estén disponibles físicamente y a un precio asequible; facilitar el acceso a espacios públicos donde hacer actividad física, como zonas verdes o polideportivos; acciones de promoción de la seguridad y refuerzo de redes sociales y acciones para promover la participación.

### Segregación residencial

Las características del entorno construido y socioeconómico influyen en la segregación residencial de la población, lo que implica que las personas de clases sociales desfavorecidas o las inmigrantes de países de baja renta tienden a vivir en los barrios en los que la vivienda es más barata o en donde se concentran personas de su mismo país de origen. Esta segregación residencial determina las características de la población del barrio y, entre ellas, la salud.

---

1. WHO. Healthy settings. [http://www.who.int/healthy\\_settings/en/](http://www.who.int/healthy_settings/en/)

### Ejes de desigualdad

La distribución o exposición a los factores comentados anteriormente, así como su impacto en la salud, puede cambiar según los ejes de desigualdad de la estructura social. Estos ejes son la clase social, el género, la edad, la etnia y el origen o estatus migratorio. Dependen de variables sociales y no de cualidades inherentes a las personas (como la biología), y, por lo tanto, pueden cambiar a lo largo del tiempo y en distintos espacios.

### Políticas para reducir las desigualdades en salud en áreas urbanas

A pesar de la evidencia existente sobre desigualdades en salud en nuestro medio, las políticas para disminuirlas prácticamente no han entrado en la agenda política (Whitehead, 1998; Díez y Peiro, 2004) y menos aún las políticas referidas a las áreas urbanas.

Para ilustrar ejemplos de políticas, se presenta a continuación el trabajo realizado por la Comisión para Reducir las Desigualdades Sociales en Salud en España. Esta Comisión fue nombrada en noviembre de 2008, a petición de la Dirección General de Salud Pública y Sanidad Exterior del Ministerio de Sanidad y Política Social, con el mandato de elaborar una propuesta de medidas de intervención a corto, medio y largo plazo para disminuir las desigualdades sociales en salud (Comisión para Reducir las Desigualdades Sociales en Salud en España, en prensa).

La Comisión, formada por 18 profesionales, realizó un análisis de situación sobre las desigualdades en salud y las políticas para reducirlas, revisó documentos internacionales y consultó a 56 expertos de distintos ámbitos. En mayo de 2010, la Comisión presentó el documento «Avanzando hacia la equidad: Propuesta de políticas e intervenciones para Reducir las Desigualdades Sociales en Salud en España» (Comisión para Reducir las Desigualdades Sociales en Salud en España, 2010). En el documento se detallan 166 recomendaciones, divididas en 14 áreas (**cuadro 1**) y ordenadas por prioridad. Debe tenerse en cuenta que estas recomendaciones se hicieron para todo el país, y, por lo tanto, ponen el énfasis en factores estructurales determinantes de las desigualdades como, por ejemplo, las intervenciones sobre la financiación (apartado «La financiación justa y gasto público para la equidad», dentro del capítulo «Distribución del poder, la riqueza y los recursos»).

**Cuadro 1. Recomendaciones realizadas por la Comisión para Reducir las Desigualdades Sociales en Salud en España (n = 166), agrupadas en grandes partes y áreas**

Grandes partes y áreas	Número de recomendaciones
Parte I. La distribución del poder, la riqueza y los recursos	
Área 1. Salud y equidad en todas las políticas	7
Área 2. Financiación justa y gasto público para la equidad	8
Área 3. Poder político y participación	6
Área 4. Buena gobernanza mundial	5
Parte II. Condiciones de vida y de trabajo cotidianas a lo largo del ciclo vital	21
Área 5. Infancia	
Desarrollo de la primera infancia	
Socialización de género	
La importancia de la educación a lo largo de la infancia y la adolescencia	
Área 6. Empleo y trabajo	23
Entorno internacional favorecedor de la reducción de las desigualdades	
Condiciones de empleo justas y saludables	
Condiciones de trabajo justas y saludables	
Compaginación de la vida laboral y familiar	
Área 7. Envejecimiento	21
Apoyo social y participación	
Seguridad económica	
Servicios sociales y atención a la dependencia	
Prevención de la dependencia y recuperación de la función perdida	

(Continúa)

(Continuación)

Grandes partes y áreas	Número de recomendaciones
<b>Parte III. Entornos favorecedores de la salud</b>	Área 8. Entornos físicos acogedores y accesibles Área 9. Acceso a una vivienda digna Área 10. Entornos favorecedores de hábitos saludables
	9
	7
	17
<b>Parte IV. Servicios sanitarios</b>	Área 11. Un sistema sanitario que no causa desigualdad
	32
	Desigualdades en las necesidades de atención
	Desigualdades en los cuidados informales de los problemas de salud
	Desigualdades en el acceso y la calidad de la atención sanitaria
	Desigualdades debidas a los costes de la atención sanitaria para el usuario
	Desigualdades en las prácticas preventivas y promoción de conductas saludables
	Impacto del sistema sanitario sobre los determinantes sociales
<b>Parte V. Información, vigilancia, investigación y docencia</b>	Área 12. Información, vigilancia y evaluación
	3
	Área 13. Investigación
	4
	Área 14. Docencia
	3

El cuadro 2 muestra algunas de las recomendaciones del citado documento que tienen que ver con políticas urbanas y municipales. La mayoría están en las áreas de «Entornos físicos, acogedores y accesibles» y de «Entornos favorecedores de hábitos saludables», aunque también las hay en otros apartados. Para citar algunos ejemplos, en este último apartado constan recomendaciones como el «promover planes comunitarios de reducción de las desigualdades en la salud mediante la participación de la ciudadanía, los profesionales de los servicios sanitarios y sociales y otros posibles agentes con implicaciones para la salud. Estos planes deben desarrollar este proceso participativo en todas sus fases, desde el momento de su diseño» o el «potenciar zonas 30<sup>2</sup> alrededor de las escuelas, principalmente en los barrios más desfavorecidos para que la población infantil y adolescente pueda ir a la escuela a pie o en bicicleta».

**Cuadro 2. Ejemplos de recomendaciones de la Comisión para Reducir las Desigualdades Sociales en Salud en España relacionadas con las políticas urbanas y municipales**

**Entornos físicos acogedores y accesibles**

Introducir en la planificación de los entornos la perspectiva de equidad en salud, utilizando los marcos de la evaluación de impacto en salud y de la planificación urbana saludable (que implican la participación ciudadana).

Desarrollar planes de renovación urbanística priorizando según privación, teniendo en cuenta las necesidades de la población y sin generar procesos especulativos que acaben desplazando a la población residente más vulnerable.

Desarrollar planes locales participativos para mejorar la calidad del entorno en los barrios con mayor privación, con especial énfasis en la seguridad (tráfico, crimen) y limpieza de las calles.

Desarrollar políticas de movilidad que tengan especialmente en cuenta las necesidades diferenciales de desplazamiento y de uso del espacio público de las mujeres, las clases trabajadoras y las personas ancianas.

(Continúa)

2. Zonas 30: zonas donde los vehículos no pueden circular a más de 30 km por hora.

(Continuación)

Llevar a cabo acciones para la mejora de la calidad ambiental relacionada con el tráfico.

Asegurar una adecuada accesibilidad de la ciudadanía a los bienes básicos. Esto incluye el apoyo y la promoción de los establecimientos comerciales de proximidad y el empleo local, especialmente en zonas desfavorecidas.

#### **Entornos favorecedores de hábitos saludables**

Promover planes comunitarios de reducción de las desigualdades en la salud mediante la participación de la ciudadanía, los profesionales de los servicios sanitarios y sociales y otros posibles agentes con implicaciones para la salud. Estos planes deben desarrollar este proceso participativo en todas sus fases desde el momento de su diseño.

Promover en todos los barrios áreas en las que puedan realizar actividad física todos los grupos de edad, teniendo en cuenta las necesidades diferentes.

Potenciar zonas 30 alrededor de las escuelas, principalmente en los barrios más desfavorecidos, para que la población infantil y adolescente pueda ir a la escuela a pie o en bicicleta.

#### **Acceso a una vivienda digna**

Promocionar las viviendas de protección oficial, tanto de venta como de alquiler, liberando terrenos de propiedad municipal y revisando los criterios de acceso para garantizar su aprovechamiento por la población con menos recursos.

#### **Salud y equidad en todas las políticas**

Crear órganos o comisiones interdepartamentales con suficiente autoridad delegada y capacidad para identificar las áreas y acciones de gobierno (políticas públicas) con mayor incidencia potencial sobre las desigualdades sociales en salud, e identificar y proponer periódicamente acciones de mejora para la reducción de estas desigualdades.

#### **Poder político y participación**

Asegurar la participación y representación de toda la ciudadanía en el diseño de sus propios entornos, así como en la definición e implementación de programas de intervención, en la provisión de servicios y en la evaluación.

(Continúa)

(Continuación)

### **Infancia**

Ampliar la cobertura de escuelas infantiles para niños y niñas de 0 a 3 años, con medidas especiales para las familias de situación más desfavorecida atendiendo a aspectos socioeconómicos, geográficos y de exclusión social.

Introducir e impulsar los planes y programas de apoyo que permitan un seguimiento y acompañamiento del proceso de crecer, en colaboración entre servicios educativos, sanitarios y sociales, implementando sistemas de detección, atención y estimulación temprana, información y formación a cuidadores, y programas domiciliarios.

### **Empleo y trabajo**

Fomentar la contratación fija con salarios dignos evitando las desigualdades en los tipos de contrato y retribuciones. Facilitar e incentivar la visibilización y mejora de las relaciones contractuales.

Intensificar los esfuerzos para reducir las desigualdades de género en el salario, asegurando igual salario por igual trabajo.

Aumentar los recursos públicos para el cuidado de las personas dependientes.

### **Envejecimiento**

Aumentar la sensibilización social hacia la población mayor y su problemática y crear redes de apoyo social que favorezcan la participación de las personas mayores, por ejemplo redes de detección y apoyo vecinal para ancianos solos.

Ampliar y sistematizar el trabajo social y sanitario a domicilio para la adecuación de los servicios a las circunstancias concretas del medio en que viven las personas.

Incrementar la oferta de dispositivos residenciales y de asistencia domiciliaria que permitan a los familiares dedicar al cuidado el tiempo deseado y disponible en cada caso, priorizando el acceso de las personas con mayor necesidad social y económica.

### **Información, vigilancia y evaluación**

Impulsar la evaluación del impacto en la salud y en las desigualdades en la salud de las políticas públicas tanto del sector sanitario como del no sanitario.

El cuadro 3 muestra un ejemplo concreto de una política que puede influir en la disminución de las desigualdades en salud: la «Llei de Barris» (Ley de Barrios) (2/2004) de Cataluña y el programa asociado «Salut als Barris» (Salud en los Barrios).<sup>3</sup> Esta ley, instaurada por el gobierno tripartito de la Generalitat de Catalunya en 2004, pretende la mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial y actúa sobre los determinantes de las desigualdades en salud, fundamentalmente mejorando el espacio público y aumentando la provisión de equipamientos (Nel·lo, 2009). El cuadro muestra también las actuaciones realizadas en el ámbito más concreto de la salud a través del programa «Salut als barris» que se ha instaurado en la mayoría de barrios beneficiados por la «Llei de Barris».

#### **Cuadro 3. Reducir las desigualdades en salud actuando sobre el entorno urbano.**

#### **La Llei de Barris (2/2004) de Cataluña y «Salut als Barris»**

La priorización de las zonas más desfavorecidas en la implementación de políticas que pueden mejorar los determinantes de la salud se considera una estrategia muy útil, como complemento a las políticas universales, para avanzar en la reducción de las desigualdades en salud.

En este sentido, un buen ejemplo puede ser la Ley 2/2004 de la Generalitat de Catalunya de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial. Entre 2004 y 2010, se han financiado proyectos en 142 barrios o municipios de Cataluña, con una población diana cercana al millón de residentes, por un importe de 1.330 millones de euros.

La inversión se ha destinado principalmente a la mejora del espacio público y a la dotación de espacios verdes (46%), y en segundo lugar a la provisión de equipamientos como centros cívicos o instalaciones deportivas (22%) (Nel·lo, 2009). Las áreas beneficiarias no se seleccionan solo en función de la precariedad de su situación socioeconómica, sino en función de la calidad de los proyectos presentados por los ayuntamientos para obtener, de la Generalitat, la financiación del 50% del presupuesto. Con esta estrategia se pretende estimular la iniciativa, la toma de decisiones y la asunción de responsabilidades a un nivel local y cercano a las necesidades del vecindario.

(Continúa)

---

3. Departament de Salut. «Salut als Barris». [www.gencat.cat/salut/depsalut/html/ca/dir3484/index.html](http://www.gencat.cat/salut/depsalut/html/ca/dir3484/index.html)

(Continuación)

Las primeras evaluaciones de resultados para las áreas beneficiarias de la primera convocatoria muestran cierta mejora en los indicadores sociales estudiados, y un buen grado de satisfacción de la población con la calidad de vida en el barrio en una encuesta *ex post*. Otras evaluaciones están en curso, incluido un análisis de sus efectos en la salud. La mejora de la calidad del entorno de residencia, de los servicios y de las condiciones de vida en general y de las oportunidades de participación pueden ser mecanismos para mejorar la salud y reducir las desigualdades en comparación con áreas socialmente más favorecidas.

Finalmente, la Llei de Barris ha servido también de estímulo para que otros sectores decidiesen poner en marcha programas específicos en estas mismas zonas. Son ejemplos los programas llevados a cabo por los Departamentos de Trabajo, Vivienda, y también de Salud, con el programa «Salut als Barris». Ejecutado por el Departament de Salut, y por la Agència de Salut Pública de Barcelona en esa ciudad, el programa detecta las necesidades subjetivas y objetivas existentes e implanta acciones de promoción de la salud.

Algunos ejemplos de intervenciones puestas en marcha en Barcelona a raíz del programa «Salut als Barris» son las salidas acompañadas por voluntariado de personas mayores aisladas en el domicilio por barreras arquitectónicas; grupos de taichí y caminatas en los parques municipales; apoyo económico a la actividad física en horario no lectivo para escolares de primaria y secundaria; o guías de apoyo al duelo por la pérdida de seres queridos (Fuertes *et al.*, 2011). Asimismo, los procesos participativos de diagnóstico de necesidades han contribuido a fomentar las redes entre profesionales y el aprovechamiento de oportunidades en la comunidad para objetivos comunes (por ejemplo, el fomento de la actividad física y el deporte, o de las habilidades parentales).

## A modo de reflexión

Este trabajo ha señalado que las desigualdades sociales en salud están causadas por un amplio abanico de factores principalmente fuera del sector sanitario y, por lo tanto, las políticas para reducirlas deben basarse en ello. En este sentido, es necesario desarrollar y trabajar en lo que la Organización Mundial de la Salud ha llamado «Salud en todas las políticas». Este enfoque supone identificar y actuar sobre los determinantes de la salud presentes en ámbitos como la economía, el

mercado laboral, el urbanismo, la vivienda, la educación o las políticas sociales, entre otros, en los cuales se generan o transmiten las desigualdades sociales (Artazcoz *et al.*, 2010). En este sentido, hay herramientas que pueden ayudar a orientar las políticas hacia la mejora de la salud y la reducción de las desigualdades, como, por ejemplo, la Evaluación de Impacto en Salud. Esta trata de utilizar un método, cuyo desarrollo en el Estado español es reciente pero prometedor, para estudiar el impacto que tendrán, en la salud o en sus desigualdades, las políticas que se pretenden poner en marcha en distintos sectores (Esnaola *et al.*, 2010), algo que se ha realizado ampliamente respecto al impacto ambiental.

Pocos países tienen programas e intervenciones dirigidos a disminuir las desigualdades en salud, y aún menos en el caso de las ciudades. Un ejemplo a señalar es el de la ciudad de Londres que, desde hace ya años, tiene una estrategia específica con este objetivo en la ciudad (Greater London Authority, 2010). Además, el plan incluye un seguimiento y evaluación de las intervenciones propuestas. Esta experiencia puede ser útil para las administraciones locales de nuestro país, donde, en muchas ocasiones, los programas de intervención no son evaluados.

Tal como se ha descrito, en nuestro medio empieza ya a haber información sobre las desigualdades en salud en áreas urbanas, pero las políticas para reducirlas son prácticamente inexistentes. Para poder avanzar en su instauración es necesario una fuerte voluntad política, un compromiso a largo plazo y un avance en el trabajo intersectorial.

## Agradecimientos

Este trabajo se ha realizado utilizando resultados de los siguientes proyectos: Proyecto MEDEA (Desigualdades socioeconómicas y ambientales en mortalidad en ciudades de España, <http://www.proyectomedea.org>), financiado por el Instituto de Salud Carlos III; proyecto INEQ-CITIES (Socioeconomic inequalities in mortality: evidence and policies in cities of Europe, <https://www.ucl.ac.uk/ineqcities/>), financiado por la Unión Europea, y el trabajo realizado por la Comisión para Reducir las Desigualdades Sociales en Salud en España, financiado por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Las y los autores agradecen a todas las personas que han colaborado en estos proyectos.

## Bibliografía

AGÈNCIA DE SALUT PÚBLICA DE BARCELONA. 2010, «La salut a Barcelona 2009, indicadores per districtes», [Online]. Disponible en: [http://www.asp.es/quefem/docs/salut\\_Bcn\\_2009\\_districtes.pdf](http://www.asp.es/quefem/docs/salut_Bcn_2009_districtes.pdf).

ARTAZCOZ, L.; J. OLIVA; V. ESCRIBA-AGUIR; O. ZURRIAGA. «La salud en todas las políticas, un reto para la salud pública en España. Informe SESPAS 2010», *Gaceta Sanitaria*, vol. 24, Suppl 1, 2010, p. 1-6.

BACIGALUPE, A.; U. MARTÍN. *Desigualdades sociales en la salud de la población de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, 2007.

BORRELL, C.; J. BENACH; GRUPO DE TRABAJO CAPS-FJ BOFILL. «La evolución de las desigualdades en salud en Cataluña», *Gaceta Sanitaria*, vol. 20, núm. 5, 2006, p. 396-406.

BORRELL, C.; M. GARCÍA-CALVENTE; J. MARTÍ-BOSCÀ, (eds.). *Informe de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria (SESPAS) 2004: La salud pública desde la perspectiva de género y clase social* *Gaceta Sanitaria* (Supl. 1), 2004.

BENACH, J. «La desigualdad social perjudica seriamente la salud». *Gaceta Sanitaria*, vol. 11, núm. 6, 1997, p. 255-258.

COMISIÓN PARA REDUCIR LAS DESIGUALDADES SOCIALES EN SALUD EN ESPAÑA. *En prensa*, «Propuesta de políticas e intervenciones para reducir las desigualdades sociales en salud en España», *Gaceta Sanitaria*.

COMISIÓN PARA REDUCIR LAS DESIGUALDADES SOCIALES EN SALUD EN ESPAÑA 2010, «Avanzando hacia la equidad: Propuesta de políticas e intervenciones para reducir las desigualdades sociales en salud en España». Disponible en: <http://www.msps.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/EquidadSaludDSS.htm>.

DÍEZ Roux, A.V.; C. MAIR. «Neighborhoods and health», *Annals of the New York Academy of Sciences*, vol. 1186, 2010, p. 125-145.

DÍEZ, E.; R. PEIRO. «Intervenciones para disminuir las desigualdades en salud», *Gaceta Sanitaria*, vol. 18, Suppl 1, 2004, p. 158-167.

DOMÍNGUEZ-BERJON, M.F.; C. BORRELL; G. CANO-SERRAL; S. ESNAOLA; A. NOLASCO; M.I.

PASARÍN; R. RAMIS; C. SAURINA; A. ESCOLAR-PUJOLAR. «Construcción de un índice de privación a partir de datos censales en grandes ciudades españolas (proyecto MEDEA)», *Gaceta Sanitaria*, vol. 22, núm. 3, 2008, p. 179-187.

ESCOLAR, A.; M. MARTÍNEZ, A. DAPONTE, (eds.). *Primer Informe sobre Desigualdades y Salud en Andalucía*, Asociación para la Defensa de la Sanidad Pública, Puerto Real (Cádiz), 2008.

ESNAOLA, S.; A. BACIGALUPE; E. SANZ; E. ALDASORO; C. CALDERON; J. ZUAZAGOITIA; K. CAMBRA. «La evaluación del impacto en la salud: una vía para introducir la salud en todas las políticas. Informe SESPAS 2010», *Gaceta Sanitaria*, vol. 24, Suppl 1, 2010, p. 109-113.

FUERTES, C.; E. DÍEZ; M. PASARÍN; L. ARTAZCOZ; C. BORRELL, et al. *Avaluació del programa Salut als Barris al Poble-Sec*. Barcelona: Agència de Salut Pública de Barcelona, 2011.

GREATER LONDON AUTHORITY. *The London Health Inequalities Strategy*. London: Greater London Authority, 2010.

NEL·LO, O. *La Llei de Barris, una aposta col·lectiva per la cohesió social*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2009.

VLAHOV, D.; N. FREUDENBERG; F. PROIETTI; D. OMPAD; A. QUINN; V. NANDI; S. GALEA. «Urban as a determinant of health», *Journal of urban health: bulletin of the New York Academy of Medicine*, vol. 84, núm. 3, Supl, 2007, p. i16-26.

WHITEHEAD, M. «The concepts and principles of equity and health», *International Journal of Health Services*, vol. 22, 1992, p. 429-445.

WHITEHEAD, M. «Diffusion of ideas on social inequalities in health: a European perspective», *The Milbank quarterly*, vol. 76, núm. 3, 1998, p. 469-92, 306.

WHO/UN-HABITAT. *Hidden cities: unmasking and overcoming health inequities in urban settings*. Geneva: World Health Organization, 2010.

## Excluidos del derecho a la vivienda

**Ada Colau**

Observatorio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)

Al problema histórico del Estado español de grave dificultad para amplios sectores de la población para acceder a una vivienda, con la crisis se suma la pérdida masiva de vivienda por motivos económicos. Desde el estallido de la burbuja inmobiliaria, el fenómeno de los desahucios fruto de las ejecuciones hipotecarias genera una auténtica emergencia habitacional: entre 2007 y el segundo trimestre de 2011, se han iniciado 313.826 ejecuciones en España, y según los datos de 2011, cada día se producen 178 desahucios.

Si estas cifras ya dibujan un panorama suficientemente complicado, aún lo es más cuando profundizamos en la problemática. Por un lado, las personas afectadas por estos desahucios pertenecen a los sectores sociales más castigados por la crisis: las personas que han perdido el trabajo y, entre éstas, los colectivos tradicionalmente más vulnerables, como son las personas migrantes o las familias monoparentales. Por otro lado, a la pérdida de trabajo y la consiguiente pérdida de vivienda se suma una consecuencia inesperada y de graves efectos: el actual procedimiento de ejecución hipotecaria prevé que en caso de impago la vivienda vaya a subasta. Si esta queda desierta (cosa que sucede en la mayoría de los casos), la entidad financiera se puede adjudicar la vivienda por el 60% del valor de tasación y seguir reclamando el resto de la deuda pendiente, más intereses y costas judiciales, a la persona afectada durante el resto de su vida. Así, a la pérdida de trabajo y vivienda, se suma una deuda irrecuperable que supone el embargo de nóminas, cuentas, herencias, etc., además de constar como persona morosa en todos los ficheros públicos. En muy poco tiempo España está fabricando una generación condenada a la pobreza y la exclusión social que deberá recorrer a la economía sumergida para poder sobrevivir. Al mismo tiempo, el gobierno que no acude en ayuda de las personas más vulnerables rescata con miles de millones y sin ninguna contrapartida a unas entidades financieras que no solo son responsables de la crisis, sino que siguen declarando beneficios millonarios sin asumir ninguna responsabilidad. Por su parte, las administraciones autonómicas y locales no habían previsto esta oleada de nuevos excluidos sociales y ahora se ven completamente desbordadas.

En este contexto, es fácil comprender el surgimiento de iniciativas como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), constituida en febrero de 2009 y que en poco tiempo está dando apoyo a miles de personas. Dos son las reivindicaciones básicas de los afectados: por un lado, la regulación de la dación en pago retroactiva, de manera que con la entrega de la vivienda quede saldada la totalidad de la deuda y las familias puedan volver a empezar de cero. Por otro lado, una moratoria de los desahucios y la reconversión de las hipotecas impagables en alquileres asequibles, ya que no tiene sentido que bancos y cajas acumulen pisos vacíos al mismo tiempo que miles de familias sin recursos se quedan en la calle.

La crisis hipotecaria y los desahucios masivos en España plantean el reto de qué pueden hacer las ciudades para resolver un problema que, en el mejor de los casos, depende de leyes estatales. De repente, muchas ciudades están al borde de la quiebra, sobreendeudadas igual que las familias, sin perspectivas de recuperación económica a corto plazo, y sin embargo con más demanda de ayudas y servicios sociales. Fruto de la política mercantilizadora de la vivienda de los años precedentes, tampoco disponen de un parque público en régimen de alquiler social donde recolocar a las familias desahuciadas. Más demanda y más urgente que nunca, pero menos recursos que nunca.

Con este panorama, se impone una suerte de rebelión de las ciudades que supera la estrechez de la perspectiva competencial. Y más aún cuando en el caso español en materia de vivienda nadie puede decir que el problema sea la escasez del bien: si sumamos a la vivienda vacía por motivos especulativos el stock nuevo sin vender a causa de la crisis y las viviendas vacías tras ser desahuciados sus propietarios, tenemos un excedente considerable de viviendas que puede superar los 3 millones. El problema persiste porque esas viviendas están mayoritariamente en manos de grandes propietarios, inmobiliarias y entidades financieras, amparados por una legislación que se desentiende del derecho a la vivienda y suspendita la función social de la misma al interés especulativo.

Desde este planteamiento, en 2010 la PAH empezó una campaña específica dirigida a los ayuntamientos en la que se les interpelaba como responsables del territorio en el que se está vulnerando el derecho a la vivienda de los desahuciados, pero también como víctimas ellos mismos de la crisis. Se impulsó la aprobación de mociones en las que los gobiernos locales instan al Estado a cambiar la normativa hipotecaria, de manera que se apruebe la dación en pago, pero también se comprometen a tomar medidas desde el ámbito municipal para frenar los

desahucios. En seis meses, más de cien ciudades habían aprobado la moción. Por supuesto, muy pocas han ido más allá de aprobar la declaración de intenciones, pero alguna sí está siendo pionera en la búsqueda de soluciones más allá de las competencias administrativas. Por ejemplo Terrassa, ciudad de la zona metropolitana que rodea Barcelona, y en la que una PAH muy activa ha espoleado a los responsables municipales logrando que estos interpelaran públicamente a las entidades financieras para forzarlas a sentarse en una mesa y ofrecer alternativas reales a los desahucios, como puede ser la reconversión de las viviendas hipotecadas en alquiler social.

No es un problema de competencias, sino de voluntad política. En este sentido, algunos ejemplos permiten abrir el horizonte de lo posible más allá de lo que el discurso hegemónico dice que es posible. Así, algunas ciudades francesas, como Bobigny, se han declarado «ciudades libres de desahucios» sin tener una competencia específica que se lo permitiera. A través de una ordenanza que se remite a distinta normativa constitucional e internacional en materia de protección de derechos fundamentales, el ayuntamiento identifica los desahucios por motivos económicos como «indignos de una sociedad moderna y que atentan gravemente contra la dignidad humana». Señala que la pérdida de vivienda implica la pérdida de muchos otros derechos, por lo que los desalojos se convierten en fuente de alteración del orden y la tranquilidad públicas. En la medida en que el ayuntamiento es el responsable de mantener la paz social, y considerando que los desahucios de personas en situación de dificultad económica son de una «violencia insostenible», el ayuntamiento prohíbe la realización de los mismos, obligando a los propietarios a pasar antes por una comisión municipal que buscará una solución alternativa.

Vivimos tiempos difíciles, y lo que la sociedad exige es más valentía y ejemplaridad. Necesitamos ciudades que defiendan a sus ciudadanas y ciudadanos.

# Delincuentes o incívicos: nuevas inseguridades en el ámbito local

Gemma Galdon Clavell

Programa de Políticas de Seguridad, Universitat Oberta de Catalunya (UOC)

En los últimos años, el «civismo» ha entrado con fuerza en las agendas políticas locales como herramienta de lucha contra comportamientos que alteran la convivencia en el espacio público. No obstante, el creciente recurso al civismo como principio de la convivencia parece vivir atrapado entre una concepción *próxima* del término, vinculada a actos cotidianos y a principios básicos de urbanidad, que se transmiten y se comparten de manera informal, y otra más *difusa*, que se impone a través de la sanción policial y que se aleja del civismo próximo para incluir una lista aparentemente interminable de conductas, desde la posible molestia (patines, bicicletas, pelotas, ruidos, etc.) hasta actos ya tipificados como delito (venta ambulante, juegos de azar), pasando por prácticas *alegales* (como la prostitución).

El uso y abuso del término «civismo», pues, esconde una complejidad legal, política y hasta filosófica que es imprescindible abordar para situar el discurso actual sobre los comportamientos propios e impropios en el espacio público en un marco de análisis más amplio, en el que confluyen desde las presiones económicas a las que está sometido el espacio público en un contexto de globalización y competencia urbana, hasta el progresivo proceso de erosión de la tolerancia y el respeto en el ámbito local. Las políticas de civismo son, en consecuencia, un reflejo de procesos más amplios, la plasmación de tendencias globales que se hacen locales a través de las políticas urbanas de seguridad, y viceversa.

Entender el discurso y la práctica del civismo implica, por un lado, reconocer que el liderazgo municipal en la definición de políticas de convivencia esconde una redefinición de las funciones del ámbito local en la provisión de seguridad: funciones y competencias que anteriormente emanaban solo de ámbitos de decisión estatales o de la plasmación de estas en prácticas policiales son ahora apropiados por unos espacios locales de representatividad que elaboran agendas securitarias propias y se dotan de herramientas de aplicación (ignorando a menudo provisiones jurídicas superiores) a través de ordenanzas y órdenes municipales

(de civismo en nuestro entorno, de tranquilidad pública en Francia, de decoro urbano en Italia, de comportamientos antisociales en Gran Bretaña, etc.).

Por otro, implica poner sobre la mesa el progresivo proceso de confusión acerca de los límites de la frontera entre la seguridad interior y la seguridad ciudadana. En la ciudad asustada, se justifican herramientas de intervención propias de grandes riesgos nacionales en función de ansiedades propias de la seguridad cotidiana, a la vez que se enarbolan las nuevas ansiedades urbanas para reforzar políticas de defensa nacional. Paralelamente, el discurso del civismo eleva a riesgo para la seguridad comportamientos que hasta hace poco no superaban la categoría de molestos, y convierte en amenazas las diferencias culturales y generacionales en el uso del espacio público.

Además, al crear un mismo paradigma para comportamientos molestos, ilegales y no regulados, y supeditar el juicio sobre la gravedad de la infracción y su vulneración de la convivencia al juicio de los miembros de los cuerpos de seguridad, las ordenanzas de civismo alejan a la policía de las estrategias de proximidad basadas en la prevención y la mediación para reforzar su autoridad sancionadora. Esta apuesta por la intervención policial y la mano dura, no obstante, se hace en paralelo a la defensa de la participación comunitaria, generando un discurso de seguridad esquizofrénico y abriendo abismos de discrecionalidad en la aplicación de la norma.

Finalmente, la articulación de un discurso basado en los comportamientos apropiados e inapropiados que se justifica en función del agotamiento del modelo social que emerge del fin de la dictadura supone una reelaboración de las bases ideológicas de las opciones políticas de centro-izquierda que han copado el poder en España durante los últimos 30 años, en línea con procesos europeos análogos en los que la socialdemocracia tradicional opta por competir con las opciones conservadoras en materia de seguridad (con resultados, todo hay que decirlo, poco menos que catastróficos).

En este contexto, la emergencia del incivismo como preocupación local de primer orden deja de ser una anécdota municipalista para convertirse en el producto de una confluencia de procesos clave para la comprensión del cómo y el por qué de la contribución local a la definición de la agenda securitaria nacional y global del siglo xxi.

## Bibliografía

- BANNISTER, J.; N. FYFE; A. KEARNS. «Respectable or Respectful? (In)civility and the City». *Urban Studies* 43(5-6), 2006, p. 919-937.
- GARLAND, D. *La cultura del control. Crimen y orden social en la ciudad contemporánea*. Barcelona: Gedisa, 2005. (Primera edición en inglés publicada en 2001).
- GRAHAM, S. *Cities Under Siege: The New Military Urbanism*. London: Verso, 2010.
- RACO, M. «Remaking Place and Securitising Space: Urban Regeneration and the Strategies, Tactics and Practices of Policing in the UK». *Urban Studies* 40(9), 2003, p. 1869-1887.
- SENNETT, R. *El declive del hombre público*. Barcelona: Anagrama, 2011. (Primera edición en inglés publicada en 1977).

# Redes de intercambio solidario en espacios urbanos

Gemma Ubasart i González

Universidad Autónoma de Madrid. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP)

En el mundo académico y político se comparte la idea de que si la responsabilidad de diseñar e implementar las políticas urbanas no puede recaer exclusivamente en los gobiernos locales, tampoco puede dejarse solamente en manos de agentes institucionales. La política y la gestión pública se sitúan en un marco de complejidades crecientes y es necesario tener en cuenta cambios como el paso del gobierno tradicional a un contexto de gobernanza (o gobierno en red) y de administración deliberativa. Normalmente este punto de vista se aplica sustancialmente a políticas locales «duras» (urbanismo o infraestructuras, por ejemplo) o temporalmente en el momento de problematizar la cuestión y el diseño de la política pública. No obstante, pensamos que es necesario ir más allá y trabajar para que los ciudadanos sean partícipes del proceso (completo) de elaboración e implementación de (todas) las políticas públicas y que se les considere como actores fundamentales para llevar a cabo intervenciones urbanas exitosas.

En este sentido, las redes de intercambio solidario deben entenderse como generadoras de nuevas dinámicas asociativas y relaciones, de construcción y consolidación de capital social. Valores como la solidaridad, la cooperación, la reciprocidad, la confianza, la transparencia y la responsabilidad se encuentran en la base de estas experiencias, y todas buscan extender y reforzar los vínculos ciudadanos. De este modo, asumen un papel central en la acción comunitaria del ámbito local y, por lo tanto, en las políticas sociales realizadas en espacios urbanos. La acción comunitaria puede definirse como la «dinamización de las relaciones sociales de cooperación entre los miembros de un determinado ámbito o espacio de convivencia en la ciudad (barrios o comunidades de vecinos, centros o proyectos educativos y sanitarios, deportivos, etc.) para la mejora del bienestar cotidiano de las personas».<sup>1</sup>

---

1. Definición tomada de la *Guia operativa d'acció comunitària* elaborada por Moisés Carmona y Óscar Rebollo y publicada por el Ayuntamiento de Barcelona en 2009.

Estas redes son plurales en cuanto a tipología, origen y lógicas subyacentes, así como en cuanto a las personas que las impulsan y que participan en ellas. A modo descriptivo, podemos identificar cuatro tipos de experiencias,<sup>2</sup> cada vez más numerosas estos últimos años en Cataluña, que también funcionan como estructuras coordinadoras: bancos de tiempo, redes de intercambio de conocimientos, redes de intercambio de bienes y cooperativas de consumo agroecológico.

Los bancos de tiempo se pueden definir como «bancos que no acumulan dinero ni lo ofrecen con el interés correspondiente. Su principal filosofía es la de proponer la posibilidad de intercambiar servicios entre los socios, no necesariamente de forma directa o inmediata, sino cuando estos lo necesiten».<sup>3</sup> Las personas que participan en estas experiencias brindan su tiempo realizando determinados servicios a cambio del tiempo de otras personas; de este modo, la unidad de medida es la hora. Entre los servicios propuestos figuran pequeñas reparaciones domésticas, traducciones, sesiones de masajes, clases de cocina y acompañamiento de personas dependientes, entre muchas otras posibilidades.

Las redes de intercambio de conocimiento constituyen «otra de las formas posibles de realizar intercambios al margen de las redes de intercambio comercial. A pesar de que la idea es la misma que la anterior, ya que se da una lógica de intercambio, lo que impulsa la red de intercambio es el deseo de saber. El objetivo de estas redes es dar y recibir conocimiento».<sup>4</sup> Además, se realiza de una manera colectiva. El inicio de estas redes se remonta a la década de 1970 en Francia, cuando algunos maestros empezaron a introducir nuevas metodologías de aprendizaje en el aula. La idea que vehiculaban estas iniciativas era la constatación de que todos podían enseñar algo y que era bueno compartir e intercambiar conocimiento. Dichos proyectos se consolidaron y se extendieron en el espacio, al traspasar las fronteras francesas y las de la escuela. Dejó de ser una iniciativa estrechamente educativa y se convirtió en un instrumento ideal para el desarrollo de redes sociales y el trabajo comunitario.

Las redes de intercambio de bienes ponen en contacto a personas que desean intercambiar bienes. Nacen siguiendo una lógica de crítica al consumismo y fo-

---

2. UBASART, G.; R. RÀFOLS y E. VIVAS: *Barcelona per l'acció comunitària. Guia de xarxes d'intercanvi solidari*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 2009.

3. RECIO, C.; E. MÉNDEZ y J. ALTÉS: *Los bancos de tiempo. Experiencias de intercambio no monetario*. Barcelona: Graó, 2009.

4. Ibídem.

mento del consumo responsable, privilegiando criterios ecológicos y de justicia social. Cabe destacar que la mayoría de las redes que se han creado en Cataluña están impulsadas por personas que han participado en movimientos sociales del ciclo de protesta de 1994-2004 (de los movimientos zapatistas, insumisos y okupa, a los antiglobalización y las movilizaciones contra la guerra de Irak). Las primeras iniciativas que se llevaron a cabo fueron consecuencia de mercados de intercambio puntuales y consolidaron posteriormente redes de intercambio de bienes más estables.

Por último, las cooperativas de consumo agroecológico son asociaciones formales o informales de personas que buscan consumir de una manera distinta, con criterios sociales y ecológicos, y con una relación directa con el productor. Algunos de estos grupos de consumo se constituyen formalmente como cooperativas, pero la mayoría no está constituida como tal. En muchos casos estas iniciativas actúan como núcleos generadores de redes de confianza y ayuda. Además, muchas de estas se relacionan con bancos de tiempo o redes de intercambio, que en algunos casos promocionan también puntos de intercambio.

---

### **3.3. Cómo se gobiernan las políticas urbanas**

# El «modelo de Mánchester» en apuros: ¿continuidad, colapso o reajuste? Gobernanza metropolitana<sup>1</sup>

**Alan Harding**

Director del Instituto de Gobernanza Política y Económica (IPEG), Universidad de Mánchester

**Michael Harloe**

Universidad de Salford. Profesor visitante de la Escuela de Economía de Londres

**James Rees**

Centro de Investigación sobre el Tercer Sector, Universidad de Birmingham

## ¿Como si nada hubiera pasado?

Los estudios críticos de la economía política de Mánchester (véase, por ejemplo, Peck y Tickell, 1995; Quilley, 2000) han tendido a un franco escepticismo en relación con el «renacimiento» de la ciudad, pese a haber recibido elogios por parte de entidades políticas nacionales e internacionales, así como de comentaristas no especializados. En cierto sentido, el fallo de los escépticos resultó prematuro. Mánchester y la región urbana más extensa en la que se encuentra experimentaron un notable giro económico durante los veinte años que precedieron a la reciente crisis financiera, al menos según los estándares del Reino Unido si se deja de lado la dominante «super-región de Londres». A pesar de la supresión de 186.000 empleos en la industria manufacturera entre 1981 y 2006 –más de la mitad de la base productiva que quedaba en la «primera ciudad industrial» del mundo (Hall, 1998) y sus alrededores– la región urbana de Mánchester registró un incremento neto de 187.000 puestos de trabajo durante el mismo periodo (aumento del 11,3%), con un crecimiento particularmente elevado en el núcleo de empleo central de la conurbación en servicios financieros y empresariales, sector TIC,

---

1. Este artículo fue publicado previamente en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 34, apartado 4, pp. 981-991, diciembre de 2010, Joint Editors and Blackwell Publishing Ltd.

empresas creativas y de medios, ciencias biológicas, así como provisión pública de servicios de salud y educación (MIER, 2009a).

Gran parte de las críticas más usuales durante el cambio de siglo respecto al efecto de la transformación económica experimentada por la región urbana de Mánchester, que afirmaba que era parcial tanto geográfica como socialmente (por ejemplo, Peck y Ward, 2002), no deja de ser acertada. El «milagro» contribuyó indiscutiblemente al desarrollo de un «Mánchester de dos velocidades» en al menos dos aspectos. Por un lado, se puede observar un contraste entre el norte y el sur, sustentado en experiencias diferenciales de reestructuración económica. Por otro, existen diferencias pronunciadas cuyo origen proviene de variaciones de nivel y competencias en el ámbito educativo y en el acceso a los mercados del trabajo y de la vivienda, entre las oportunidades y experiencias de los residentes de las zonas más atractivas del centro y la periferia de la región urbana, que han recibido la mayor parte de los beneficios del cambio económico estructural y los que, concentrados sobre todo en las zonas residenciales de menor calidad del interior de la zona metropolitana, han obtenido menos (MIER, 2009b).

Pese a que se sigue cuestionando cuán completa y equitativa ha resultado la transformación económica de la región urbana a lo largo de los quince años de crecimiento económico nacional sin precedentes, existe un cierto consenso entre los que critican y los que defienden la magnitud del cambio (compárese, por ejemplo, Peck y Ward, 2002, y King, 2006) en afirmar que la ciudad –y, crecientemente, la región urbana– se ha caracterizado cada vez más por la «construcción coherente» que David Harvey (1989: 139-155) identificó como esencial para la innovación y el crecimiento económico basado en el territorio. La recesión y sus secuelas representan una severa prueba para el modelo urbano-regional cuidadosamente desarrollado por Mánchester. Una cuestión clave consiste en saber si el brusco frenazo del auge económico nacional –que los principales partidos coincidieron en afirmar que contaba con una base estrecha y era insostenible– ha destruido las condiciones que, por más parciales y desequilibradas que sean, fundamentaron el renacimiento urbano-regional. Otra cuestión, también importante, consiste en saber si el resultado de los esfuerzos del gobierno británico para gestionar la crisis financiera y consolidar la base de un repunte sostenible conllevará la continuación, el colapso o el reajuste de las formas específicas de «construcción coherente» que se habían desarrollado en y para el Gran Mánchester ante todo durante un largo periodo de crecimiento económico.

Al momento de redactar el presente artículo resulta prematuro dar respuesta a las cuestiones planteadas, pero en las tres siguientes secciones se aportan algunas opiniones provisionales basadas en el análisis del pasado reciente y conjeturas sobre el futuro a medio plazo. La primera sección contiene un resumen del «milagro de Mánchester» que desde nuestro punto de vista está estrechamente relacionado con la evolución, coherencia e influencia tanto de los acuerdos como de los estilos de gobernanza de Mánchester. La sección siguiente analiza brevemente el impacto de la recesión hasta ahora y los retos que surgen en la segunda fase de la crisis, mientras el nuevo gobierno de coalición del Reino Unido intenta corregir el déficit estructural de las finanzas públicas que dicha crisis ha provocado. La última parte del artículo especula sobre futuros posibles en torno a formas de gobernanza urbano-regional específicas de Mánchester a partir de lo que se conoce sobre la agenda política del nuevo gobierno.

## **El milagro de Mánchester**

En un sentido, el periodo de renacimiento de Mánchester anterior a la crisis puede considerarse afortunado en tres aspectos clave. Primero, pese al ocaso del sector industrial de la ciudad a lo largo del siglo xx –inicialmente en un sentido relativo, pero a la larga en un sentido absoluto–, logró conservar una concentración de activos fundamentales que había sustentado su antiguo papel como centro de servicios más importante del norte de Inglaterra (incluso durante el apogeo industrial, Mánchester no solo fue sede de las fábricas de algodón sino también de su comercio). Entre los principales factores que impulsaron la recuperación previa a la crisis figuran el aeropuerto internacional de propiedad municipal, el alto nivel de conectividad consecuencia de su situación nodal en las principales rutas de las infraestructuras de transporte tanto privadas como públicas y la gran concentración de servicios públicos y privados. Segundo, dichas ventajas residuales fueron adquiriendo un mayor peso a medida que el periodo más largo de crecimiento económico consistente registrado en la historia del Reino Unido, en conjunción con marcadas preferencias de localización en la metrópoli de sectores basados en el conocimiento clave (Rees y Harding, 2010), impulsaron una expansión sin precedentes del sector de servicios privado. Tercero, el crecimiento económico sostenido del país posibilitó un incremento considerable de la inversión en los servicios públicos, especialmente durante los primeros años del nuevo milenio, lo que resultó particularmente beneficioso para ciudades como Mánchester que desem-

peñan funciones centrales y de alto nivel en la provisión regional de servicios públicos sanitarios, educativos y administrativos.

Estos tres factores resultaron fundamentales para sustentar un nivel de creación tanto de riqueza como de empleo en Mánchester y la región circundante que se podía equiparar, durante los años de auge, con lo experimentado por Londres y el sureste. Durante los 25 años que precedieron el inicio de la crisis económica actual, el continuo declive de la industria en la región urbana, que destruyó más de la mitad de los empleos, fue compensado con creces por el aumento del número de puestos de trabajo de cuello blanco en el sector privado que se multiplicó por dos, la considerable expansión del sector público (hasta de un tercio) y el crecimiento del empleo de más del 20% en el transporte, las comunicaciones, la distribución, la hotelería y la restauración (MIER, 2009a). Mánchester se hizo cada vez más atractivo para la inversión exterior –en el creciente sector de los servicios basados en el conocimiento, los servicios de venta al por menor y de ocio para un conjunto cada vez mayor de trabajadores acomodados, el mercado inmobiliario residencial y no residencial (oficinas), así como en el mercado floreciente de la cultura y del turismo.

En 2008, el espacio para oficinas más selecto en el corazón urbano de Mánchester era el más caro después del de Londres y el alquiler de oficinas en esa ciudad experimentó el mayor crecimiento de todo el Reino Unido, justo detrás de Canary Wharf, en la capital. La construcción de viviendas de nueva planta en Mánchester hacia el final de los años de auge presentaba un ritmo de desarrollo más rápido que cualquier otra gran ciudad británica y era un 50% superior a la media nacional (Parkinson, 2009: 27). Después de décadas de declive y paralización, la población del núcleo urbano volvió a aumentar a partir del año 2000, particularmente en la zona regenerada y se esperaba que siguiera incrementándose, impulsada a corto plazo por la inmigración nacional e internacional, y, a largo plazo, por el mayor índice de natalidad que se preveía entre esta población inmigrante joven.

La reputación internacional floreciente de Mánchester como una ciudad que había logrado superar con éxito la herencia de su pasado industrial estaba claramente fundamentada en hechos reales, como lo refleja su ascenso en numerosas clasificaciones de ciudades (véase, por ejemplo, Cushman y Wakefield, 2008). Sin embargo, el milagro de Mánchester se logró con niveles de crecimiento en la productividad comparativamente modestos (MIER, 2009a). Parte de ello se debía a la composición sectorial de la región urbana y otra parte, al hecho de que carecía

de los elementos de «mando y control» de nivel superior de los sectores clave que acogía. No obstante, también fue el reflejo de la manera desigual en que los beneficios del periodo de auge se distribuyeron en la ciudad y la región urbana, tanto si se adopta un enfoque geográfico como si se analizan los distintos grupos sociales y profesionales.

Por un lado, puede establecerse entre las mitades norte y sur de la región urbana una distinción escueta, aunque relativamente tosca, (Rees y Harding, 2010). El sur alberga el centro comercial, funciones de servicio público de nivel superior (como tres universidades importantes), el aeropuerto y la mayoría de las zonas residenciales prestigiosas que poseen las mejores conexiones del mercado laboral con el núcleo de la conurbación donde se encuentra una alta demanda de mano de obra. El crecimiento neto de empleo observado en la región urbana durante las dos décadas y media que precedieron la crisis proviene únicamente de esta mitad. Por el contrario, el norte está constituido ante todo por un conjunto de pequeños municipios que antes de ser absorbidos por la conurbación habían sido independientes. La unión de dichos municipios es física, pero dista mucho de haberse traducido en un vínculo económico y continúa esforzándose por pasar de una economía manufacturera de poco valor a actividades de valor superior, basadas en el conocimiento y en servicios personales y de consumo destinados a sus plantillas de trabajadores. En esta parte de la ciudad, el declive industrial se ha equilibrado apenas mediante el crecimiento de servicios públicos y privados de nivel inferior.

Por otra parte, un porcentaje importante de los habitantes solo obtuvo beneficios limitados del auge económico que experimentó Mánchester. Sin tener en cuenta la rápida proliferación de nuevos pisos especulativos en el centro de la ciudad, el poco interés comparativo de gran parte del parque inmobiliario público y privado significó que la mayor parte de los frutos del éxito económico se consumieron (y se consumen) en las áreas suburbanas periféricas. En contraste, gran parte del norte y del este de Mánchester, junto con otras zonas dentro de la conurbación y áreas residenciales de menor calidad de los municipios periféricos, siguieron presentando niveles elevados de pobreza y la concentración de características –como salud física y mental mediocre, desempleo, pocas ambiciones y resultados escolares pobres– sobre los que incluso quince años de crecimiento económico y renacimiento urbano solo produjeron un efecto reducido (MIER, 2009b). Ambas líneas de falla socioeconómicas, en la región urbana y la propia ciudad, han dado como resultado diferencias en las capacidades de recuperación ante la recesión.

A partir de principios de la década de 1990, el clima económico favorable representó un contexto claramente positivo para el renacimiento desigual del Gran Mánchester de manera tanto directa, al mejorar las perspectivas para la inversión privada y la rentabilidad empresarial, como indirecta, al ampliar la cobertura de los ingresos y gastos del sector público. No obstante, sería un error pensar que el patrón de desarrollo económico que precedió a la crisis descrito anteriormente estuvo fomentado únicamente por factores de mercado generalizados. De hecho, como lo sugiere el fuerte rendimiento económico de Mánchester en relación con otras ciudades provinciales del Reino Unido, se debía a factores más locales, particularmente la manera en que la ciudad pudo desplegar activos «físicos y humanos» limitados del municipio para fomentar ventajas económicas y la creación de alianzas.

Una revolución lenta pero firme en los procesos y las orientaciones de la gobernanza tanto urbana como urbano-regional, cuyo inicio precedió al último repunte económico, produjo efectos políticos y económicos significativos. Por un lado, el liderazgo político y ejecutivo del Ayuntamiento de Mánchester –que se había mantenido notablemente estable durante 25 años– abandonó su actitud de marcada oposición a la estrategia del gobierno nacional, que rayaba en la ilegalidad y la insurrección, a mediados de la década de 1980, para adoptar una postura mediante la cual la región urbana desarrolló un marco claramente articulado para la gobernanza del desarrollo económico, del transporte, de la vivienda y del urbanismo (Rees y Harding, 2010) y una «familia» extendida de instituciones del Gran Mánchester para apoyar su realización. Esto, a su vez, permitió que Mánchester se posicionara a la vanguardia de un movimiento incipiente a favor de acuerdos de delegación de gobernanza urbano-regional y actividades verticalmente integradas que permitieran fomentar el desarrollo económico y cuestiones relacionadas con este entre los niveles de gobierno nacional y local. Tras esta transformación simbólica se encontraba el éxito consistente de la ciudad a la hora de atraer tanto la financiación pública como la inversión privada discrecionales en una gran variedad de planes de infraestructuras, desarrollo físico y regeneración que permitieron mejorar la oferta de Mánchester a los consumidores, visitantes, trabajadores, inversores y usuarios en una amplia variedad de ámbitos, como deportes, ocio, cultura, comercio, diversión y establecimientos de venta al por menor, atracciones para los visitantes, infraestructuras de transporte público, viviendas en el centro de la ciudad, renovación de barrios y reubicación de servicios públicos.

El establecimiento de un «modelo de Mánchester» (para interpretaciones alternativas compárese Tickell y Peck, 1996, con Harding, 2000) que creó conexiones

verticales cada vez más fuertes con los niveles superiores de gobierno y gobernanza, al igual que vínculos horizontales con las autoridades locales del Gran Mánchester y otras organizaciones de provisión de servicios públicos y asociaciones de empresas urbano-regionales, puede considerarse como un proceso de cuatro fases consecutivas e interrelacionadas. Las tres primeras han sido ampliamente estudiadas por el ámbito académico y no requieren mayor análisis. Durante la primera fase, de mediados de la década de 1970 a la segunda parte de la de 1980, el Gran Mánchester, junto con las otras cinco zonas urbanas provinciales más grandes de Inglaterra, contaron con un efímero concejo metropolitano estratégico de elección directa (1974-1986) por única vez en toda su historia. Cuando el segundo gobierno de Thatcher abolió dichas instancias metropolitanas, en lo más álgido de la crisis relacional entre los niveles de gobierno central y local, se estableció un grado de cooperación continuada entre los diez distritos que constituyan el Gran Mánchester mediante distintos acuerdos de servicios conjuntos, coordinados de manera flexible por un organismo general que cobraría importancia con el paso del tiempo, la Asociación de Autoridades del Gran Mánchester (Association of Greater Manchester Authorities, AGMA). No obstante, a corto plazo, la desaparición de dichas entidades estratégicas fragmentó la toma de decisiones a escala metropolitana y agravó el conflicto entre el gobierno nacional y los ayuntamientos urbanos clave controlados por el Partido Laborista, entre ellos Mánchester (Boddy y Fudge, 1984; Gyford, 1985).

En la segunda fase de desarrollo, entre finales de la década de 1980 y mediados de la de 1990, la capacidad institucional a escala metropolitana se mantuvo fragmentada y relativamente débil, pero se incrementó el potencial para una colaboración más estrecha, sobre todo gracias al tan debatido «giro empresarial» del Ayuntamiento de Mánchester (en este caso también, compárese Peck, 1995; Cochrane, Peck y Tickell, 1996, y Harding *et al.*, 2004). Como resultado de un cambio súbito de opinión, el liderazgo de la ciudad empezó a obtener un éxito creciente al constituir una coalición de desarrollo flexible con el gobierno nacional y organismos públicos no departamentales, que se basaba en el acceso a inversión pública asignada mediante concurso y discrecional, así como actuaciones conjuntas, al igual que con el sector privado, basado en el riesgo compartido. Gran parte de los proyectos de desarrollo que se llevaron a cabo en este periodo se centraron totalmente en Mánchester, pero otros –como la expansión y la modernización del aeropuerto de propiedad conjunta, la terminación de la autopista periférica y el desarrollo del primer sistema de tranvía metropolitano moderno del

Reino Unido– implicó la colaboración con otras autoridades locales del Gran Mánchester.

A medida que empezó a crecer el flujo de inversiones en la economía regional de la ciudad y comenzó a desarrollarse el entorno construido con el repunte económico, a partir de mediados de la década de 1990, el atractivo creciente de la ciudad tanto para los visitantes como para las empresas dio lugar a la tercera fase de desarrollo institucional (Hebbert y Deas, 2000). Impulsado por la disolución de dos corporaciones de desarrollo urbano del Gran Mánchester que se habían creado en una época en que las relaciones con el gobierno central se encontraban en un nivel muy bajo, se fundaron dos nuevas agencias metropolitanas. La primera, MIDAS, se creó para atraer y coordinar la inversión exterior (que en un principio abarcaba las tres autoridades cuyos límites correspondían con la cobertura del principal centro metropolitano del empleo, pero que después se extendió para cubrir el conjunto de las diez circunscripciones). La segunda, Marketing Mánchester, se fundó con el apoyo de las diez autoridades, el aeropuerto y el sector privado, para proseguir el trabajo de promoción turística originalmente relacionado con la iniciativa infructuosa de acoger los Juegos Olímpicos. «City Pride», tentativa gubernamental para alinear de manera más eficaz las actuaciones urbanas de regeneración y desarrollo económico impulsadas a escala nacional, también dio lugar a una respuesta colectiva, aunque centrada en Mánchester (Williams, 1998).

En la última fase, durante el cambio de siglo, el vigor financiero y ejecutivo de las instituciones urbano-regionales creció hasta un punto que era mayor que el de cualquier otra ciudad del Reino Unido salvo Londres, donde la gobernanza metropolitana se había restablecido mediante una legislación nacional selectiva, en 1999. Esta fase fue testigo de una mayor institucionalización y un intento más consecuente de desarrollar una estrategia general para el área metropolitana en la que era indispensable poseer un conocimiento más preciso de la creciente importancia de la aglomeración en relación con patrones de regeneración y crecimiento urbanos. Lo anterior se llevó a cabo paralelamente y de manera cada vez más vinculada a una reorientación, sustancial pero vacilante, de la política nacional hacia el desarrollo y la gobernanza espaciales bajo los gobiernos laboristas de 1997-2010. Inicialmente, las administraciones Blair adoptaron un enfoque predominantemente regional, al establecer Agencias de Desarrollo Regional (Regional Development Agencies, RDA) designadas sin elección, pero que con el tiempo dio lugar a un mayor impulso al desarrollo de capacidades de crecimiento económico y de ámbitos relacionados con este a escala subregional y urbano-regional.

Incluso durante el apogeo del apoyo a un nuevo regionalismo fue necesario reconocer que las RDA, cuya tarea consistía en producir estrategias económicas regionales y coordinar su aplicación, requerían trabajar con grupos de autoridades locales, organizados en subregiones o regiones urbanas, en territorios regionales muy dispares. En el caso de Mánchester, lo anterior condujo a la creación de otro organismo urbano-regional, Manchester Enterprises, que se convirtió en una entidad para la aplicación de estrategias regionales en el Gran Mánchester, actuando como el organismo de desarrollo estratégico de la metrópoli. A mediados de la primera década del siglo xxi, Mánchester era uno de los líderes del grupo Core Cities de autoridades locales, formado por las más grandes ciudades provinciales para asumir un papel protagonista en la regeneración y el desarrollo económicos a escala subnacional. Esto permitió la redacción de nuevos planes de negocios y de desarrollo urbano-regionales entre 2005 y 2006.

El Gran Mánchester adquirió progresivamente más determinación en sus intentos de conformar las políticas nacionales y ejerció una presión constante para crear condiciones que le fueran favorables con el fin de facilitar el desarrollo institucional a escala urbano-regional y obtener una mayor delegación de funciones y capacidades. La élite política de Mánchester poseía vínculos estrechos con los ministros del Gobierno y, debido a su probada capacidad para realizar proyectos a gran escala, se incrementó su credibilidad e influencia.

En cuanto el nuevo regionalismo del Gobierno comenzó a perder fuerza, tras el rechazo decisivo de una proposición de crear una forma aligerada de gobierno regional electo por la población de la región del Noreste en un referéndum de 2004, Mánchester pasó de responder de manera reactiva a iniciativas políticas nacionales a anticipar y buscar darles forma. En 2007, año en que el Gobierno presentó un enfoque revisado del desarrollo subnacional, se idearon planes para establecer siete comisiones funcionales que cubrieran el Gran Mánchester (respectivamente a cargo de desarrollo económico, transporte, vivienda y urbanismo, medio ambiente, sanidad, mejora y eficiencia, y protección pública) y un consejo de liderazgo empresarial antes de las discusiones con el Gobierno para la creación de un Acuerdo de Zonas Múltiples (Multi Area Agreement, MAA), el principal mecanismo mediante el cual se anticipaba que las políticas y la financiación subnacionales clave se alinearían más eficazmente. En 2009, en un paso más a favor del desarrollo de capacidades y de la integración de políticas subnacionales, el Gobierno anunció el establecimiento de dos «regiones urbanas piloto», una de las cuales era el Gran Mánchester. Su designación se vio reforzada por los resultados

de un destacado estudio económico independiente (MIER, 2009c) que se había encargado para analizar las perspectivas y el rendimiento económicos de la región urbana y cuyas recomendaciones políticas determinaron nuevas reformas institucionales para mejorar las capacidades de actuación de las siete comisiones conjuntas.

En la base de las gestiones más recientes en pos de una gobernanza urbano-regional más consolidada y autónoma se encuentra un proceso interno de desarrollo de capacidades, reforma de gobernanza y negociación continua con el gobierno central. Al considerarse en conjunto, resultó claro que se necesitaban realizar cambios en la principal institución de la región urbana, la AGMA, en parte como respuesta a la renuencia del Gobierno a delegar responsabilidades a un organismo de nivel urbano-regional con autoridad y capacidades reducidas. En 2008 se acordó una nueva constitución que posibilitaba la delegación a las siete comisiones funcionales y establecía una comisión ejecutiva, compuesta por los responsables políticos de las diez autoridades locales, como principal organismo responsable de la región urbana. No se trataba de una nueva autoridad local autónoma, ya que los municipios conservaban la soberanía, pero representaba una evolución significativa respecto a la asociación voluntaria que la había precedido.

En los últimos años del gobierno laborista la situación continuó evolucionando. El Gran Mánchester intentó obtener una verdadera delegación de capacidades para el nivel de la región urbana y, a cambio, siguió mejorando y consolidando los acuerdos de gobernanza. Poco antes de las elecciones de 2010, Mánchester acordó una serie de acciones prioritarias con el Gobierno que implicaban un papel más importante para las comisiones y aportaba nuevas modificaciones a la constitución de la AGMA para posibilitar la votación por mayoría en cuestiones estratégicas clave. Poco antes de las elecciones, se sometió una proposición que se había formulado para establecer una «autoridad conjunta» con control tanto sobre el transporte como sobre la regeneración y el desarrollo económicos de las diez autoridades locales.

## **Impacto de la recesión en Mánchester**

En comparación con otras zonas, a escala tanto nacional como internacional, el impacto de la crisis financiera y sus secuelas en el Gran Mánchester ha sido relativamente limitado. El carácter diversificado de la economía de la región urbana

ha significado, por ejemplo, que no existan paralelismos claros en el tipo de inestabilidad que se transmitió a las empresas dominantes de gran tamaño y de propiedad extranjera en Alemania oriental debido a las dificultades experimentadas por sus matrices en otros países. El repentino pinchazo de la burbuja inmobiliaria tampoco tuvo los mismos efectos que en algunas regiones de España. El incremento del paro, aunque fue considerable, resultó modesto en comparación con las regiones más afectadas del Reino Unido. En efecto, el aumento en el número de solicitantes de empleo entre mediados de 2007, que marcó el final del periodo de auge, y mediados de 2010 demostró que la ciudad de Mánchester (+157%) sufrió ligeramente menos que la media del Reino Unido (+166%). No obstante, el Gran Mánchester en conjunto (+182%), salió peor parado. Lo anterior refleja las diferentes formas en que resultó afectado cada sector económico.

La ralentización del crecimiento económico de la ciudad empezó a manifestarse en la segunda mitad de 2008. Como en otras partes, empezó con la caída de los mercados inmobiliarios sobrevalorados y el rápido declive del sector de la construcción. Sin embargo, al inicio de 2009, los efectos secundarios de la compresión crediticia y la caída de la demanda se hizo sentir cuando los fabricantes y los servicios de consumo vulnerables, cuyas ventas dependían en gran medida de la demanda y la confianza de los consumidores, empezaron a tener problemas. La amplitud y el ritmo de la desaceleración sorprendió a numerosos analistas. Por ejemplo, a finales de 2006, la empresa de asesoría inmobiliaria Knight Frank informaba que el alquiler de oficinas continuaba ascendiendo rápidamente y que la demanda presentaba uno de los niveles nacionales más altos en lo relativo a inmuebles industriales especulativos, particularmente para instalaciones de distribución. Incluso en 2008 las agencias seguían presumiendo el éxito continuado del mercado inmobiliario de Mánchester. No obstante, pronto se hicieron sentir los primeros síntomas del cambio. Como informó otra destacada agencia (Lambert Smith Hampton), la demanda de oficinas empezó a declinar en el último trimestre de aquel año y en conjunto había caído a niveles inferiores a los de 2007. Asimismo, indicaron que en el futuro inmediato se iniciarían pocos proyectos en la fase de desarrollo «si los había», que los acuerdos estaban tomando más tiempo en firmarse y que los planes de expansión de las empresas se habían aplazado. Los alquileres se habían estancado y se esperaba que bajaran. Datos de Knight Frank confirmaron el inicio de esta tendencia, al prever una reducción de un 11% en los alquileres preferentes entre el último trimestre de 2008 y el primero de 2009, así como un estancamiento para el resto del año.

El frenazo en el mercado de la vivienda resultó todavía más severo. En 2008 el precio de las casas en todo el Gran Mánchester cayó en un 10%, y esta tendencia experimentó una mayor aceleración al bajar en un 8% durante el último trimestre. Pero el desplome más pronunciado se observó en el mercado altamente especulativo de los pisos, que comprendía una parte significativa de propiedades que se había edificado para alquilarse y que había sido adquirida por pequeños especuladores (entre los que se encontraban personas de altos ingresos del floreciente sector de las finanzas y de los servicios empresariales). En este ámbito los precios bajaron más de un 15% durante el año en el centro urbano y hasta unos 25-30% en algunas partes más frágiles económicamente del norte de la conurbación. Gran parte de esta caída se registró en la segunda mitad del año y especialmente en el último trimestre. Además, durante 2008 se observó un repentino frenazo en el volumen de ventas en el conjunto de la región urbana. En este contexto, las ejecuciones hipotecarias y las ventas forzadas, la suspensión virtual de préstamos por parte de las instituciones financieras, así como la imposición de depósitos muy elevados estrangularon la demanda que todavía existía en el mercado.<sup>1</sup> Los precios y las ventas continuaron su descenso en 2009 y no se observaron muestras de repunte en la construcción de nueva planta. Para aquel entonces las ventas en el núcleo urbano se habían reducido en más del 75% respecto al pico de 2006-2007.

El sector de la construcción se detuvo con el bajón en las actividades de desarrollo. Numerosos promotores desaparecieron o entraron en insolvencia mientras que otros experimentaron grandes dificultades para terminar y vender proyectos que estaban demasiado avanzados para suspenderse. La actividad inmobiliaria de Mánchester se estancó con previsiones muy reducidas de nuevas obras por un lapso de tiempo indefinido. El único emplazamiento comercial donde se mantuvo la actividad fue Salford Quays, sitio donde la BBC había previsto transferir una parte considerable de su capacidad de producción –que hasta entonces se encontraba en Londres– en 2011, pero en el resto de la región urbana el panorama era desolador. A finales de 2008 comenzó a hacerse patente la amplitud de las consecuencias para la economía de la ciudad y sus perspectivas. La cámara de comercio local, «la mayor del Reino Unido con más de 5.000 empresas», publicó

---

1. Los datos provienen de un estudio realizado por y para el Consorcio para la Renovación del Mercado de la Vivienda de Mánchester Salford (Manchester Salford Housing Market Renewal Partnership, MSP) y aprovechan la experiencia personal de Michael Harloe como presidente del MSP.

los resultados pesimistas de una encuesta de sus miembros sobre las previsiones de negocios para la ciudad, al informar que la demanda de productos manufacturados y la confianza del sector se habían desplomado a los niveles más bajos desde que se había lanzado la encuesta por primera vez, en 2003. Solo un cuarto de las empresas trabajaban a plena capacidad, el flujo de caja estaba decayendo y el ritmo de las reducciones de personal empezaba a acelerarse.

Esta ralentización era algo nuevo porque, hasta ese entonces, aunque bajaban los indicadores de empleo y de actividad en el sector de los servicios, la industria se había mantenido relativamente a salvo. Resultaba claro, pues, que la crisis estaba afectando a todos los ámbitos de la economía. El informe también señalaba que la contracción económica era particularmente pronunciada en el sector de los servicios relacionado con la construcción, lo que no era ninguna sorpresa dado el pinchazo de la burbuja inmobiliaria. A finales de 2009 los indicadores de la confianza empresarial presentaban una cierta mejoría desde los mínimos históricos alcanzados el año anterior.<sup>2</sup>

Al principio, los responsables políticos locales intentaron atribuir el incremento del paro que se hizo patente durante 2008 a la agonía de la antigua economía industrial, a la vez que atraían la atención sobre los sectores basados en el conocimiento que (todavía) parecían no haber perdido su dinamismo y crecimiento. Por ejemplo, Graham Stringer, miembro del Parlamento y responsable del Ayuntamiento de Mánchester en la época en que la ciudad emprendió su «giro empresarial» a finales de la década de 1980, afirmó que «la sustitución de empleos de la industria tradicional en ciudades como Wigan, Bolton y Rochdale [que se encuentran al norte de la región urbana] ha tenido menos éxito que en Mánchester. El reemplazo de dichos empleos por puestos de trabajo en el sector financiero, en los medios y, más generalmente, en la “economía del conocimiento” ha resultado más sostenible. La economía en Mánchester es más sólida que en cualquier otro lugar del Noroeste, pero aún existen bolsas de pobreza residuales» (*Manchester Evening News*, 21 de octubre de 2008).

En cierta medida, las afirmaciones de Stringer resultaron acertadas ya que, hasta mediados de 2009, el índice de crecimiento anual del paro de Mánchester era

---

2. No obstante, cabe señalar que se trata de una encuesta en la que las propias empresas de la cámara completan los cuestionarios y no es representativa. También es digno de mención que el número de participantes se redujo drásticamente entre 2008 y 2009. ¿Acaso se trata de una situación en la que sobrevivieron los más aptos y, por lo tanto, los más optimistas?

efectivamente inferior (un 1,8%) al de algunos municipios del norte, donde se habían registrado incrementos de hasta el 2,5%. No obstante, el ritmo de crecimiento de dicho índice era marginalmente inferior al de la propia ciudad en las zonas periféricas más ricas del sur de la región urbana. Estas cifras demostraban que, en vez de tratarse de una recesión que se limitaba a los servicios financieros y a los sectores que habían obtenido los mayores beneficios de la economía de «burbuja», había afectado fuertemente a las empresas más marginales y más dependientes del consumidor, así como a los trabajadores más vulnerables y poco cualificados. Por este motivo, la zona sur de la región urbana, que se había beneficiado más durante los años de auge, resultó ser ligeramente más resistente a la crisis que la zona norte, pero las áreas donde vivía la gente con un poder adquisitivo relativamente reducido, y entre ellas partes significativas del núcleo urbano, también resultaron gravemente afectadas.

A mediados de 2010 el paro había bajado un tanto y la oferta de empleo ascendía. Según la Comisión para la Nueva Economía, las perspectivas de negocio permitían albergar ciertas esperanzas. Sin embargo, se observó que «persistía un alto grado de pesimismo e incertidumbre». Además, el mercado de la vivienda se mantenía considerablemente deprimido, con muy poca actividad, al igual que el de la construcción de oficinas.

Lo que se puede concluir de este breve estudio de la evolución de la crisis es que el impacto sobre el Gran Mánchester siguió un patrón más general en la evolución global de la recesión económica, en la que una crisis que comenzó en el sector financiero y se tradujo en fuertes restricciones en la inversión se convirtió rápidamente en una crisis de la demanda, con efectos inevitables sobre todo en el comercio mundial de productos manufacturados. Lo anterior, transpuesto al contexto del Gran Mánchester, significó que el impacto neto en el sector privado se resintió inmediatamente en el sector de la construcción, pero se propagó con rapidez al sector manufacturero y más adelante, en una forma menos aguda, a distintos servicios de consumo. Por lo tanto, las principales víctimas fueron las industrias manufactureras más vulnerables, cuyos productos estaban destinados al mercado de consumo (más que al sector público), y los trabajadores más vulnerables de los sectores fragilizados (construcción, servicios de consumo, etc.). Como consecuencia, se amplió la brecha que se había creado durante el periodo de auge económico entre, por un lado, la parte norte y la parte sur del Gran Mánchester y, por el otro, las zonas ocupadas por las personas con menos poder en el mercado laboral.

Durante un tiempo, esta modesta recuperación se debió al mantenimiento del nivel de inversión y gasto públicos, así como a la adopción de una serie de medidas (fiscales, monetarias, etc.) mediante las cuales el gobierno laborista respondió a la crisis económica. Sin embargo, incluso antes de que se aplicara, el mismo gobierno empezó a realizar recortes en el gasto debido al déficit estructural en el que había incurrido, en parte por la decisión de rescatar ciertos bancos británicos y en parte por el déficit de ingresos y el alza en los costes de la asistencia social provocados por la recesión. Cualquiera que fuere el partido que ganara las elecciones nacionales de mayo de 2010, no tendría otra alternativa que continuar saneando el déficit para que el país conservara su calificación crediticia en los mercados financieros. Una vez que la coalición de conservadores y liberales demócratas asumió el poder, se anunció un programa para eliminar el déficit estructural en cuatro años, financiado en un 80% por recortes en el gasto y un 20% por un incremento fiscal. Posteriormente se confirmó, como parte del presupuesto de emergencia, que los recortes en el gasto que se aplicarían en octubre implicarían reducciones de un 25%, sobre un periodo de cuatro años, para todos los ministerios del gobierno salvo dos que estaban «protegidos»: sanidad (principal gastador) y cooperación internacional (relativamente pequeño). Por lo tanto, el incremento del gasto y del empleo públicos, que habían servido para impulsar el crecimiento antes de la crisis, dieron marcha atrás como resultado del programa de austeridad más severo desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

## **¿Hacia dónde se dirige el modelo de Mánchester?**

No hay duda alguna de que la combinación de los efectos continuados de la crisis financiera sobre la liquidez y la capacidad de las empresas y los hogares para endeudarse, aunados a cuatro años de recortes y despidos públicos previstos, han eliminado dos de los motores clave del renacimiento de Mánchester anterior a la crisis. Asimismo, ha impuesto la racionalización de las infraestructuras institucionales dispares que se habían desarrollado a escala del Gran Mánchester. En términos generales, las consecuencias de la crisis económica a corto y medio plazo amenazaron varias de las condiciones previas sobre las que se había sustentado la marca, elaborada con esmero, de entendimiento empresarial entre gobiernos, entre organizaciones y público-privado, así como la regeneración y el desarrollo económico impulsado por el sector inmobiliario y forjado durante los años de auge. En el futuro inmediato no se prevé un regreso rápido al crédito ase-

quible que fomentó los altos niveles de desarrollo especulativo y la acumulación de riqueza personal basada en el sector inmobiliario. Escasearán los fondos discrecionales del gobierno central destinados a apoyar la modernización de la base de activos urbanos. Los efectos de un ritmo de crecimiento lento y la perspectiva de recortes públicos probablemente debilitarán el mercado laboral de alto nivel que había contribuido al auge del consumo en la ciudad. Además, en una época de gasto público muy limitado, existe un riesgo considerable de que el patrón de desempleo provocado por la recesión británica de 1980 se reproduzca durante varias generaciones, con implicaciones sociales importantes. Dichos cambios, que ya eran patentes antes de la elección del nuevo gobierno en 2010, comportan consecuencias graves y potencialmente desestabilizadoras para Mánchester y para el tipo de enfoques que se adoptaron para el desarrollo de la ciudad y la región urbana en circunstancias radicalmente distintas.

El modelo de crecimiento de Mánchester descrito en el presente artículo se basaba esencialmente en la misma ideología adoptada por el gobierno laborista a partir de 1997 y se encuentra en el centro de sus políticas urbanas –la creencia en un círculo virtuoso que vincula éxito económico e inclusión social. Tal como uno de nosotros ya había comentado, dicha relación todavía estaba por probarse (Harloe, 2001). Más recientemente, el Análisis Económico Independiente de Mánchester (Mánchester Independent Economic Review – MIER, 2009b) destacó el fracaso de dichas políticas para vincular el crecimiento económico con la inclusión social en una interacción virtuosa de la manera prevista por los responsables políticos locales y nacionales. Al utilizar los datos oficiales de los distritos que evalúan la pobreza social, el estudio demostró que, a pesar de que la mayor parte de las zonas experimentó una mejora absoluta de su situación con el paso del tiempo, dicha mejora era menos clara en las zonas más desfavorecidas. De igual modo, un análisis realizado por el Centre for Cities (2009) muestra que de las 56 ciudades británicas estudiadas, Mánchester es donde se observa la mayor diferencia entre las zonas más y menos desfavorecidas.

Como se ha visto, uno de los factores de esta polarización es la desigualdad en la distribución territorial de los tipos de vivienda en la región urbana. No obstante, no es menos cierto que si la polarización se incrementó durante un periodo sostenido de crecimiento económico cuando el gasto público también estaba aumentando, normalmente se espera que la diferencia en las condiciones de vida se acuse durante un periodo caracterizado por un crecimiento económico nacional bajo (incluso considerando que fuese positivo) y un gasto público a la baja. Tal

como se señaló en la sección anterior, la otra «línea de falla» clave en el florecimiento económico anterior a la crisis se hizo mayor a causa de la recesión.

Estos dos retos a la cohesión de la región urbana se están haciendo más acuciantes como resultado del cambio de políticas nacionales. Por un lado, los planes del gobierno de coalición para aplicar un mayor rigor en cuanto a los derechos de asistencia social, reducir los índices de inflación aplicados a las prestaciones sociales, limitar los subsidios a la vivienda social, racionalizar los programas destinados a proveer a las personas con la confianza y las habilidades para acceder al mercado laboral e impulsar el suministro voluntario de estos y otros servicios no estatutarios supondrán una mayor degradación de las condiciones de vida de los hogares más desfavorecidos. Por otro lado, la continuación del programa «localista» de la coalición y, en particular, la intención de permitir que las autoridades locales retengan al menos una parte de los beneficios del nuevo desarrollo comercial y residencial, abolir cualquier forma de planificación estratégica e intermunicipal, y, paradójicamente, prometer congelar la suma que las autoridades pueden recaudar mediante los impuestos locales sobre la propiedad a los niveles actuales durante uno o dos años muy probablemente provocará que cualquier nuevo desarrollo se concentre en las zonas que resulten más atractivas y menos problemáticas para el mercado.

En este contexto resulta complicado sostener el enfoque implícito en los acuerdos que regulan el desarrollo urbano-regional –según el cual una mayor integración y una colaboración más estrecha permitirían reducir las disparidades internas de la región urbana a largo plazo. No obstante, en otros aspectos, la agenda política del gobierno de coalición apoya claramente la colaboración entre las autoridades locales y su autonomía. La decisión tanto de suprimir las agencias regionales, establecidas o fortalecidas por la administración anterior, como de impulsar la formación de nuevas colaboraciones empresariales locales (Local Enterprise Partnership) destinadas a «zonas económicas naturales» es fundamentalmente coherente con la nueva autoridad conjunta, aunque escueta hasta el momento, del Gran Mánchester, cuya propuesta fue aceptada por el gobierno entrante. De igual forma, la sugerencia de que en el futuro los proyectos de infraestructura clave deberían diseñarse en función del potencial de desarrollo que puedan liberar es congruente con los argumentos que las autoridades de la AGMA han expuesto, por ejemplo, en lo relativo a las mejoras del transporte público.

Por lo tanto, el reto de Mánchester consiste en replantearse el modelo de desarrollo, así como los vínculos verticales y horizontales privilegiados que lo sustentaron, ante la perspectiva de austeridad que se mantendrá durante los próximos años. En cierto sentido, la ciudad cuenta con varias ventajas para abordar dicho reto. Gracias a la magnitud de sus logros durante los años de auge económico, los gobiernos nacionales de distintas orientaciones políticas consideran cada vez más a Mánchester como un aliado natural en la aplicación de componentes mutuamente benéficos de la agenda política. En caso de que el cambio de gobierno no se traduzca en un regreso al localismo fragmentado sino en un mayor compromiso a favor de la descentralización y el desarrollo de las capacidades de las autoridades intermunicipales, Mánchester está mejor situada que cualquier otra región urbana provincial para adaptarse al cambio del entorno político-administrativo.

No obstante, resulta más difícil saber si ocupa una posición igual de ventajosa para gestionar de manera sostenible social, ambiental y políticamente el futuro desarrollo de la ciudad y región urbana en un periodo de bajo crecimiento y escasa inversión. Aunque en este caso las perspectivas sean menos prometedoras, tal vez existan oportunidades específicas que estén menos relacionadas con cuestiones de equilibrio económico y cohesión social y más vinculadas con temas más visibles y de actualidad como la mitigación del cambio climático, la reforma del servicio público y la coproducción de servicios con socios de los sectores privado y del voluntariado. Para poder continuar avanzando en dichas cuestiones se necesitan ideas nuevas y un compromiso con una serie de actores que no desempeñaron un papel protagonista en la coalición de desarrollo de Mánchester durante los años de auge económico. Sin embargo, en vista de lo aprendido a raíz de la recesión de la década de 1980, la incapacidad de construir un modelo que permita abordar la crisis desde una perspectiva urbana y territorial generará una fragmentación y una disensión que a la larga no beneficiarán a nadie.

## Bibliografía

BODDY, M.; C. FUDGE. *Local Socialism?* Basingstoke: Macmillan, 1984.

Centre for Cities. *Cities Outlook 2008*. Londres: Centre for Cities, 2009.

COCHRANE, A.; J. PECK; A. TICKELL. «Manchester plays Games: exploring the local politics of globalisation». *Urban Studies* 33, 8, 1996, p. 1319-1336.

CUSHMAN y WAKEFIELD. *European Cities Monitor 2008*. Londres: Cushman and Wakefield, 2008. <<http://www.investinmanchester.com/wp-content/themes/midas/docs/indicies-01.pdf>>

GYFORD, J. *The Politics of Local Socialism*. Londres: George Allen & Unwin, 1985.

HALL, P. *Cities in Civilisation*. Londres: Weidenfeld & Nicolson, 1998.

HARDING, A. «Regime formation in Manchester and Edinburgh», en Stoker, G. (ed.). *The New Politics of British Local Governance*. Basingstoke: Macmillan, 2000, p. 54-71.

–, DEAS, I.; S.R. EVANS; S. WILKS-HEEG. «Reinventing cities in a restructuring region? The rhetoric and reality of renaissance in Liverpool and Manchester», en Boddy, M. y Parkinson, M. (ed.). *City Matters: Competitiveness, Cohesion and Urban Governance*, 2004, p. 33-50.

HARLOE, M. «Social justice and the city: the new “liberal formulation”». *International Journal of Urban and Regional Research* 25, 2001, p. 889-897.

HEBBERT, M.; I. Deas. «Greater Manchester – “up and going”?», *Policy and Politics*, 28, 1, 2000, p. 79-92.

KING, R. *Detonation: Rebirth of a city*. Warrington: Clear Publications, 2006.

MIER (Manchester Independent Economic Review). *Understanding labour markets, skills and talent: Final report of Project 5*. Manchester: MIER, 2009a.

MIER *Sustainable communities: Final report of Project 6*. Manchester: MIER, 2009b.

MIER *Reviewers' report*. Manchester: MIER, 2009c.

PARKINSON, M. *The Credit Crunch and Regeneration: Impact and Implication*. Londres: DCLG, 2009.

PECK, J. «Moving and shaking: business elites, state localism and urban privatism». *Progress in Human Geography* 19, 1995, p. 16-46.

– y A. TICKELL, A. «Business goes local: Dissecting the “business agenda” in Manchester», *International Journal of Urban and Regional Research* 19, 1, 1995, p. 55-78.

– y K. WARD (eds.). *City of Revolution: Restructuring Manchester*. Manchester: Manchester University Press, 2002.

QUILLEY, S. «Manchester first: from municipal socialism to the entrepreneurial city». *International Journal of Urban and Regional Research* 24, 2000, p. 601-615.

REES, J.R.; A. HARDING. Greater Manchester Case Study: Appendix C2 to *The Case for Agglomeration Economies in Europe*, informe final, Luxemburgo: ESPON, 2010.

TICKELL, A.; J. PECK: «The return of the Manchester men: men's words and men's deeds in the remaking of the local state», *Transactions of the British Institute of Geographers* 21, 4, 1996, p. 595-616.

WILLIAMS, G. «City vision and strategic regeneration – the role of City Pride», en Oatley, N. (ed.). *Cities, Economic Competition and Urban Policy*. Londres: Paul Chapman, 1998.

## Gobernanza local y políticas urbanas tras el gerencialismo

Janet Newman

The Open University

Este capítulo, que se centra en el cambio experimentado en la gobernanza local, repasa los paradigmas pasados de las políticas públicas y mira hacia el futuro para detectar nuevas posibilidades y peligros. A lo largo del repaso, pretendo señalar las consecuencias que tiene un cambio de paradigma para los profesionales responsables de formular e implementar las políticas urbanas.

Cuando yo trabajaba en el gobierno local en el Reino Unido en los setenta y principios de los ochenta –en el Ayuntamiento de Birmingham–, se tenía una gran fe en la pericia profesional. Los políticos locales de las principales aglomeraciones urbanas a menudo viajaban a Europa continental y a EE. UU. para importar nuevas ideas y nuevas concepciones de la ciudad. El socialismo municipal a menudo constituyó un apoyo institucional sólido para los grandes programas de desarrollo y renovación. Sin embargo, los principales impulsores del cambio eran profesionales: urbanistas, arquitectos y los que contaban con experiencia en el ámbito de la vivienda, del transporte y de la renovación urbana.

A finales de la década de los ochenta y a lo largo de la de los noventa, la hegemonía del poder profesional se vio cuestionada por el auge del gerencialismo. Las razones de dicho auge son complejas (véase Clarke y Newman, 1997). En la renovación urbana se puede relacionar con el incremento de la competencia mundial y el intento de las naciones y de las regiones de posicionarse para atraer empresas, industrias culturales y el «tipo correcto» de ciudadano. Al mismo tiempo, quedaron al descubierto los límites del paradigma de la planificación del socialismo municipal: la degradación de grandes propiedades, bloques de pisos e infraestructura pública condujo a una serie de experimentos en el desarrollo y el diseño. Sin embargo, el enfoque tendió a alejarse de las soluciones en masa de las poblaciones urbanas para tender hacia proyectos de prestigio e intentar «poner marca» a las ciudades para atraer recursos e inversión. Se empezaron a valorar

nuevos tipos de habilidades: en desarrollo económico, en marketing, en turismo, etc. Los alcaldes y los gestores de la ciudad formaron una nueva élite que encabezaba un cambio «estratégico». El sector privado se involucró más, no solo al invertir en infraestructuras importantes (a menudo por medio de cooperación público-privada), sino también al promover proyectos culturales de renovación en asociación con las élites urbanas. Los profesionales que permanecieron en las burocracias de los gobiernos locales quedaron sujetos a los nuevos imperativos gerencialistas y empresariales. A menudo se pasó a contar con la colaboración de consultores: como fuentes de experiencia, dado que se había cuestionado la credibilidad de los profesionales existentes, y como impulsores de la reforma gerencial en el gobierno local. En algunos casos los servicios se subcontrataron; la dotación de personal disminuyó; las jerarquías desaparecieron y los empleados quedaron sujetos a objetivos de rendimiento que se incrementaban constantemente.

### **«Nueva gobernanza»**

Dichas tendencias se han mantenido. No estamos hablando de algo que empezó «después» del gerencialismo. Pero junto a estos desarrollos entre mediados y finales de la década de 1990 estaba ocurriendo algo más, especialmente en países con gobiernos llamados de «tercera vía», que combinaban las políticas económicas neoliberales con una preocupación por los problemas y déficits sociales: educación, sanidad pública, cohesión social, delincuencia juvenil, etc. La retórica de la «gobernanza» –mediante redes, asociaciones y colaboraciones– desplazó, en parte, un enfoque en el «gobierno» autoritario desde arriba (Newman, 2001, 2005; Rhodes 1997). Las redes y cooperaciones evidentemente no eran nuevas –de hecho los profesionales de la renovación urbana y los responsables políticos estaban en la vanguardia de los cambios, al trabajar en cooperaciones tanto transnacionales como locales. Pero la atención se desvió hacia la manera en que estas formas de gobernanza podrían tratar los problemas de las zonas urbanas «olvidadas» en detrimento de proyectos prestigiosos en el centro de la ciudad. Al mismo tiempo, los profesionales de la renovación urbana, los gestores de la ciudad, los responsables políticos y los propios políticos pasaron a formar parte de las redes y cooperaciones diseñadas para ofrecer soluciones «comunes» para algunas de las «complejidades» anteriormente señaladas.

Deseo explorar brevemente tres conjuntos de retos y tensiones para los profesionales que surgieron como resultado de estas nuevas formas de gobernanza. El primero, como ya se ha señalado, pone énfasis en el trabajo en equipo. Para ello, los profesionales de la renovación urbana tuvieron que encontrar modos de trabajar con socios que tenían formas de conocimiento muy distintas y objetivos contradictorios. La racionalidad económica a menudo chocaba con las perspectivas que se centraban en promover las relaciones sociales y las capacidades de la comunidad; las habilidades de negociación y de gestión de conflictos pasaron a ser tan importantes como las habilidades técnicas. El enfoque de asociación requería formas muy distintas de liderazgo –participativo y distribuido– a diferencia de las formas tradicionales de gestión del gobierno local (que se basaba en marcadas jerarquías departamentales y profesionales) o el liderazgo heroico (visionario y directivo) asociado con el régimen gerencial.

Un segundo conjunto de desafíos provino del énfasis en la participación pública. Su origen fue múltiple: preocupación por fomentar la renovación democrática; mayor participación de los usuarios de servicios y enfoque en la mejora de la legitimidad y la responsabilidad. Foros de deliberación, ejercicios participativos de presupuestación, proyectos de codiseño, jurados ciudadanos, foros de vecinos, consultas en línea y, más recientemente, han proliferado iniciativas *crowd sourcing*. Guardaban una relación indirecta con los progresos experimentados anteriormente en materia de renovación urbana, desde consultas de planificación hasta proyectos de arquitectura de la comunidad, pero a menudo cuestionaban la autonomía profesional. Las habilidades «blandas», de relación y de desarrollo de capacidades iban cobrando relevancia, mientras que las habilidades técnicas en la planificación y gestión de proyectos ya no bastaban. Además, los miembros electos de las autoridades locales a menudo eran muy contrarios a las formas deliberativas de la práctica democrática.

Un tercer desafío de la nueva gobernanza derivó de la creciente atención prestada a lo local, al invitar a los residentes a contribuir en las decisiones sobre los asuntos locales. El énfasis en lo local aumentó mediante la delegación de funciones del gobierno local y recursos a las oficinas locales, el desarrollo de órganos de cooperación local y los intentos de concentrar la prestación de servicios en equipamientos integrales. Un resurgimiento en el desarrollo comunitario contrastó claramente con las tradiciones de planificación local y regional, y los distintos niveles de gobernanza ofrecieron prioridades de desarrollo contradictorias.

Cada una de estas tres características de la nueva gobernanza local constituía una fuente de tensiones con los modelos y las prácticas existentes. Los profesionales se enfrentaban al desafío de combinar la aportación democrática con la experiencia profesional o los mandatos políticos, y los profesionales de alinear la voz de los usuarios (potenciado por la tendencia al consumismo), con los diagnósticos profesionales. La toma de decisiones estratégica se hizo más problemática dado que los imperativos gerenciales y económicos resultaron socavados por el espíritu participativo. Además, la existencia de distintos niveles de toma de decisiones y participación generó una mayor complejidad. Emergieron nuevas líneas de conflicto, como en torno a quién podía «representar» intereses particulares legítimamente, o también entre los «ciudadanos expertos» y la «gente común».

## **Discursos emergentes**

El siglo XXI ha sido testigo de nuevos retos para los profesionales de la renovación urbana. El cambio climático y el creciente índice de desastres naturales y provocados por el hombre han llevado un mayor énfasis en la resiliencia y la recuperación más que en la planificación y el diseño (aunque el codiseño de la prevención y la alta participación en la recuperación son dimensiones cruciales de la eficacia). La velocidad del cambio y la disponibilidad de nuevos medios de comunicación social han centrado la atención en los experimentos de pequeña escala, así como en la innovación en la participación pública y el codiseño. «Conformar el espacio» y «el espacio total» se han convertido en discursos que construyen y amplían el espíritu de la «cooperación», con considerables implicaciones para el modo en que los recursos se asignan y despliegan. Las cuestiones «verdes» han conducido a nuevas preocupaciones sobre la sostenibilidad y el desarrollo. Como resultado de las nuevas movilidades y migraciones se han politizado más los temas de ciudadanía y pertenencia, a lo cual es necesario sumar el ascenso de los partidos de la extrema derecha.

Cada uno de estos temas y agendas supone un reto más para el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP). El proyecto «Nueva síntesis en la administración pública» (New Synthesis of Public Administration)<sup>1</sup> pretende reequilibrar el enfoque de la NGP en el rendimiento y el cumplimiento de objetivos tanto de resilien-

---

1. <http://www.nsworld.org/about>

cia como de «emergencia». En conjunto ofrece un enfoque global para la creación de capacidades para la regeneración.

Un enfoque sobre la «emergencia» reconoce que las cuestiones emergentes anteriormente señaladas necesitan una mayor consideración en la formulación de políticas, y que es posible que las instituciones y los actores públicos consolidados no cuenten con los instrumentos para lograrlo. La «emergencia», por lo tanto, centra su atención en dos aspectos. En primer lugar, denota *cuestiones de emergencia pública*. ¿Cuáles son las nuevas cuestiones que preocupan a la gente o que la afectarán en el futuro? El cambio climático, la sostenibilidad, la seguridad, el ascenso de los partidos políticos de la extrema derecha, la disponibilidad de recursos básicos –comida, agua, un salario digno, etc.–, todo ello sale a relucir cuando, por ejemplo, una fábrica local cierra o se producen recortes gubernamentales sustanciales. En segundo lugar, el enfoque en la emergencia llama la atención hacia *públicos emergentes* –grupos religiosos, juveniles, en línea, de protesta, redes sociales, etc.– que fomentan nuevas relaciones entre las formas de autoridad públicas y privadas.

Con el fin de desarrollar modelos de regeneración urbana que puedan abordar dichas cuestiones, es necesario que las autoridades públicas se encarguen de dirigir e impulsar más que de gestionar y controlar. De hecho, los equipos gestores existentes y las estructuras de rendición de cuentas pueden impedir la emergencia de modelos innovadores e inhibir la participación de públicos vulnerables. Las autoridades públicas y los expertos deben, pues, colaborar entre ellos y con los actores locales para permitir que emerjan nuevas formas de acción pública y basarse en ellas para obtener resultados sostenibles. La clave aquí es no confiar en lo establecido –instituciones, cuestiones y grupos– sino fomentar la innovación; o, más bien, percibir dónde está teniendo lugar la innovación para construir sobre ella. Esto constituye el «sentido común» de gran parte del trabajo de regeneración urbana. Sin embargo, mi percepción es que existe poco reconocimiento de cómo se pueden apoyar y sostener los actores, los grupos y las prácticas emergentes. La profesión aún tiende a depender de las prácticas más bien superficiales de consulta que toman una foto de las vistas públicas en un momento determinado y luego se vuelven a ocultar tras las plantillas de planificación y gestión existentes. Cuando los profesionales van más allá, llegando a involucrar a los actores locales en los procesos de planificación, dichos actores fácilmente pueden llegar a profesionalizarse. Quiero enfatizar en el papel de los profesionales y políticos que construyen *lo público*, en lugar de limitarse simplemente a la consulta y la parti-

pación en las cuestiones públicas existentes. Esto significa prestar más atención a temas de temporalidad, es decir, al modo en que prácticas y públicos nuevos y emergentes interactúan con las formas establecidas a lo largo del tiempo (Newman, próxima publicación; Mahony, Newman y Barnett, 2010).

Lo anterior me lleva a abordar brevemente la *resiliencia*, tema que se ha tratado desde muchas disciplinas (Walker, et al., 2006; Wildavsky 1988) y no es ninguna preocupación nueva para los que trabajan en la regeneración urbana. Implica el paso de soluciones a corto plazo a la identificación de factores que aumenten la resiliencia de determinadas zonas (ciudades, barrios y comunidades rurales) para hacer frente a las adversidades y los desastres. La naturaleza nos puede servir como fuente de inspiración y proporcionarnos ideas sugerentes –por ejemplo, tras un incendio forestal, la vegetación vuelve a crecer. Pero la sociedad no es como la naturaleza: hace muchos años aprendimos que la demolición y la reconstrucción no es un buen método de regeneración, ya que destruye los sistemas sociales y altera las interdependencias. La resiliencia en parte se fomenta mediante el diseño físico y las infraestructuras de la localidad; al minimizar el riesgo de inundaciones, prever las necesidades de energía a largo plazo, construir zonas a prueba de terremotos y conseguir que las redes sociales no se vean afectadas por las necesidades de transporte. Pero también proviene del liderazgo local, del fomento de la confianza y del hecho de permitir que los actores locales asuman la responsabilidad de numerosos temas locales.

En una publicación reciente, Mirko Noordegraaf y yo contrastamos las lecciones que se podían extraer al comparar las respuestas a dos catástrofes locales: la explosión de un fábrica pirotécnica en una zona de Róterdam (Países Bajos) y un tornado que afectó a una zona relativamente marginada del centro de Birmingham (Reino Unido). Mientras que ambas ciudades gestionaron adecuadamente la urgencia inmediata, con el paso del tiempo aparecieron diferencias entre ellas sobre la capacidad de recuperación: restauración de la confianza en las zonas, permiso para que los ciudadanos actuaran, aportación de nuevos recursos para permitir la recuperación y desarrollo de la resiliencia en previsión de catástrofes futuras. Las diferencias surgieron debido a estructuras distintas para la toma de decisiones (en una ciudad había un alcalde fuerte; en la otra, la ciudad había adoptado un programa de descentralización y externalización de servicios dejando poca capacidad al centro), a la existencia de profesionales imaginativos que se centraron en conseguir que la población local imaginara cómo se podría reconstruir la zona, así como a la calidad del liderazgo local (Noordegraaf y Newman, 2011).

Sin embargo, la resiliencia no solo consiste en un buen liderazgo y una intervención profesional, sino también en permitir que la población local asuma una mayor responsabilidad en el cuidado mutuo y el bienestar de los barrios. No comparto la ambición política actual del gobierno de coalición conservadora del Reino Unido de crear una gran sociedad (Big Society) como alternativa a la dependencia permanente del Estado del bienestar social. También me preocupan algunas de las implicaciones del énfasis derivado de EE. UU. en el desarrollo «basado en activos» de la comunidad, que, llevado al límite, vea las necesidades que los profesionales y el Estado deben resolver como estigmatizadoras e inductoras de dependencia. Ahora bien, se están produciendo algunos progresos interesantes: los grupos y la población local trabajan para movilizar los recursos y bienes existentes en una zona local con el fin de usarlos de manera más eficaz. Los resultados incluyen no solo un mejor uso de los recursos sino comunidades más resilientes, que trabajan en favor de su propia salud y bienestar y cuidan a quienes lo necesitan.

El papel de las autoridades públicas ha cambiado, pues ha pasado de diseñar y gestionar a fomentar la acción y garantizar un nivel de «buena gobernanza» que incluya una preocupación por la igualdad y la justicia. Por ejemplo, cuando los grupos religiosos se involucran en la prestación de asistencia, ¿cómo hay que tratar a los trabajadores y usuarios homosexuales? Cuando un barrio busca promover su propio desarrollo económico, ¿qué les sucede a quienes se considera que perjudican su nueva imagen (inmigrantes, personas con dificultades de aprendizaje, personas sin hogar, etc.)?

Así pues, centrarse en la «emergencia» y la resiliencia no elimina la necesidad de disponer de instituciones públicas fuertes que puedan garantizar la igualdad y la buena gobernanza. Probablemente se seguirá dando importancia al rendimiento y al cumplimiento de objetivos –y quizás se intensificará– para aquellos que trabajan en los ámbitos relacionados con la regeneración urbana. De hecho, probablemente se intensifique con la reducción de la financiación y el incremento del volumen de trabajo. No estoy hablando de un cambio de paradigma de un modo de trabajar a otro, ya sea de la gestión a la gobernanza, o de la NGP a la cooperación y la participación. Lo que estoy proponiendo es un reequilibrio –de la formación profesional, las prioridades políticas y los papeles del liderazgo– para permitir que afloren nuevas ideas y modos de trabajar que permitan abordar mejor algunas de las cuestiones más críticas de la actualidad. La tarea es promover tanto la renovación y la regeneración profesional como la renovación y la regeneración de las ciudades en las que trabajamos.

## Bibliografía

- MAHONY, N.; J. NEWMAN; C. BARNETT. *Rethinking the public: innovations in research, theory and politics*. Bristol: Policy Press, 2010.
- NEWMAN, J. *Modernising governance*. Sage, 2001.
- NEWMAN, J. (ed.): *Remaking governance*. Bristol: Policy Press, 2005.
- NEWMAN, J. «Public Leadership as Public Making». *Policy and Politics*, 2012 (próxima publicación).
- NOORDEGRAAF, Mirko; J. NEWMAN. «Managing in Disorderly Times». *Public Management Review*, 13: 4, 2011, p. 513-538.
- RHODES, R.A.W. *Understanding governance*. Buckingham: Open University Press, 1997.
- WALKER, B.; D. SALT, D; W. REID. *Resilience Thinking: sustaining ecosystems and people in a changing world*. Washington: Island Press, 2006.
- Wildavsky, A. *Searching for safety*. Transaction Books, 1988.

# Gobierno multinivel y políticas urbanas: el ejemplo de la Ley de Barrios

Quim Brugué y Ramon Canal

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

Las políticas urbanas son políticas complejas y, consecuentemente, requieren ser abordadas desde múltiples perspectivas. De aquí la necesidad de combinar los esfuerzos de diferentes niveles gubernamentales y de articular una efectiva aproximación multinivel. Para justificar estas afirmaciones, el artículo arranca con unas referencias genéricas al concepto de *gobierno multinivel*, utiliza el caso de la Ley de Barrios como un ejemplo sobre el que apoyar los diferentes argumentos y propone cuatro ideas básicas para avanzar en la lógica multinivel: basarse en proyectos, incorporar la racionalidad deliberativa, gestionar la confianza e introducir una cultura de la colaboración. Finalmente, en las conclusiones, recordamos la importancia de reconocer que estamos ante relaciones de interdependencia, donde hemos dejado de jugar cada uno nuestro papel para jugar como un equipo que se necesita y se complementa mutuamente.

## Gobierno multinivel y políticas urbanas

La idea misma de un «gobierno multinivel» se nos antoja, inicialmente, como contraintuitiva y alejada del sentido común. Más que gobernar *revueltos*, lo que deberíamos hacer es *ordenarnos*. Es decir, no se trataría de ver cómo nos organizamos para *trabajar juntos*, sino de diseñar una adecuada asignación de recursos, competencias y responsabilidades. Cada nivel gubernamental debería saber cuáles son sus obligaciones y disponer de los medios para ejecutarlas. En principio no parece muy complicado, aunque, como veremos, en la práctica sí lo es.

La racionalidad de una aproximación que se limita a distribuir recursos y responsabilidades comporta, de hecho, una simplificación excesiva. Los asuntos que son objeto de políticas públicas –y en particular los que se refieren al desarrollo urba-

no—no pueden trocearse y distribuirse entre diferentes unidades gubernamentales sin que ello tenga consecuencias sobre la efectividad de la acción pública. Las interrelaciones son demasiado fuertes como para que cada cual se ocupe de sus competencias sin tener en consideración las de los demás. La administración pública ha operado tradicionalmente a través de la simplificación de los problemas; es decir, delimitándolos y asignándoles un especialista responsable de su resolución. Hoy, en asuntos de creciente complejidad, la estrategia de la simplificación ya no funciona. No nos queda otra opción que asumir la complejidad y, por lo tanto, entrar en el también complejo mundo de las relaciones intra e intergubernamentales.<sup>1</sup> No es que no sepamos distribuir tareas, es que no podemos hacerlo.

Cuando trasladamos estas primeras reflexiones al ámbito de las políticas urbanas, lo primero que desaparece es la posibilidad de usar la estrategia habitual de buscar respuestas en el conocimiento experto y en la especialización institucional. Las políticas urbanas –como muchas otras– se desarrollan en un contexto de creciente complejidad e incertidumbre, de manera que necesitan dotarse, ellas mismas, de integralidad, flexibilidad y capacidad para la innovación y el aprendizaje. Para alcanzar estos atributos ya no nos sirve la *asignación* de recursos y responsabilidades, sino que necesitamos poner en el centro el hecho de *compartir* y de *trabajar juntos*, aunque seamos de niveles de gobierno diferentes.

Este trabajo conjunto, sin embargo, no es nada fácil de articular. Siempre hemos trabajado separados y, además, hemos considerado que esto era lo más racional, de manera que ahora no disponemos ni de los hábitos ni de los recursos para reorientar nuestras maneras de hacer. El reto no es solo sustantivo (una nueva política urbana), sino también operativo (una nueva manera de realizarla). No existen soluciones sencillas, aunque diversos autores sugieren algunas líneas de actuación: aprender a gestionar organizaciones en forma de red (Kooiman, 1993; Marsh, 1998), incorporar la deliberación en las relaciones administrativas (Fisher y Foster, 1993; Hager y Wagenaar, 2003) o buscar maneras de gestionar la cooperación y la confianza (Child y Faulkner, 1998; Goldsmith y Egger, 2004). No entramos ahora en el debate académico, sino que nos limitaremos a utilizar algunos de los conceptos que aquí aparecen para reflexionar sobre el gobierno multinivel en las políticas urbanas.

---

1. Existe una creciente literatura especializada que discute sobre el concepto de complejidad y su incorporación a la gestión de políticas públicas: Holland, 1998; Axeldrod y Cohen, 1999; Cillier, 2005 o Wagenaar, 2007.

El gobierno multinivel, en términos generales, nos obliga a tomar conciencia tanto de la importancia de las *relaciones* (y no únicamente de las *atribuciones*) como de sus características. Es crucial que los diferentes niveles gubernamentales reconozcan que deben relacionarse entre ellos, pero también que entiendan que estas relaciones no pueden articularse a través ni de la *dependencia* ni de la *independencia*. El gobierno multinivel nos sitúa en el mundo de las *interdependencias*. No se trata ni de sumar lo que hacemos separados ni de que una administración condicione las actuaciones de otra. Se trata, en cambio, de reconocer que solo lograremos *trabajar conjuntamente* desde la complementariedad, reconociendo que nos necesitamos los unos a los otros. En definitiva, que somos interdependientes.

### **La dimensión multinivel de la ley de barrios**

La Ley del Parlamento de Cataluña 2/2004, de 4 de junio, para la mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren atención especial (DOG 4151) –más conocida como *Ley de Barrios*– es un ejemplo de innovación tanto sustantiva como operativa. Sustantivamente ha promovido una política pública destinada a recuperar áreas urbanas que requerían actuaciones intensas e integrales, anticipando las nefastas consecuencias que se han vivido en algunos guetos americanos o en algunos suburbios franceses. Sin embargo, ahora nos interesa detenernos en sus novedades operativas y, más concretamente, en la dimensión multinivel de una política que promovió el Gobierno autónomo de Cataluña pero que, para desarrollarse, necesitaba del trabajo conjunto con los ayuntamientos donde se ubican los barrios que son objeto de tales intervenciones.

Para valorar la dimensión de esta iniciativa, conviene recordar que desde su aprobación en 2004 hasta su primera evaluación en 2009 se han realizado actuaciones en 92 barrios y se ha generado una inversión directa de 990 millones de euros. En estos 92 barrios viven 804.000 personas, algo más del 10% de la población de Cataluña. Cuantitativamente, la dimensión multinivel se constata en el reparto del esfuerzo inversor: 495 millones subvencionados por el Gobierno autonómico y 495 millones más aportados por los gobiernos locales beneficiarios del programa.<sup>2</sup>

---

2. Cabe señalar que dichas aportaciones podían proceder tanto de fondos propios como de transferencias de capital aportadas por otras administraciones (fondos FEDER, diputaciones...), lo que, al menos de forma indirecta, supone añadir más complejidad a la dimensión multinivel de la política.

Más allá de las cifras, Oriol Nel·lo (2009), a la sazón secretario de Planificación Territorial y principal impulsor de la iniciativa, ha sintetizado los principales aprendizajes de la experiencia en lo que ha calificado como las 10 lecciones:

1. La necesidad de una visión de conjunto
2. Financiar proyectos, no problemas
3. Transversalidad de las actuaciones
4. El rol crucial de la inversión pública
5. Un nuevo tipo de relación entre la Generalitat y los ayuntamientos
6. Compartir la financiación
7. La implicación de los vecinos
8. La importancia de capitalizar las experiencias
9. El compromiso de evaluar los resultados
10. Adaptarse a los cambios

Buena parte de estas lecciones tienen un claro componente multinivel y, por lo tanto, justifican que utilicemos la Ley de Barrios como ejemplo para ilustrar y contrastar nuestros planteamientos:

I. En primer lugar, la referencia a la necesidad de una **visión de conjunto** nos recuerda la imposibilidad de diferenciar tanto los diversos vectores del problema (urbanísticos, sociales, educativos, etc.) como los variados ámbitos que en él inciden (barrio, local, regional). La política urbana requiere de una aproximación multinivel, ya que tanto las dinámicas urbanas como las capacidades de intervención se encuentran dispersas entre múltiples dimensiones territoriales y sectoriales. Por ejemplo, lo que le sucede a un barrio depende de las dinámicas de la vivienda a nivel nacional, aunque se manifiesta con las peculiaridades de un entorno urbano determinado. Simultáneamente, no se puede intervenir en un área urbana sin conocer los matices que solo ofrece la proximidad, aunque a menudo tampoco una política urbana es eficiente si no se incardina en un plan territorial de mayor alcance. La visión de conjunto, en definitiva, no es únicamente una de las lecciones de la Ley sino también uno de los requisitos para trabajar desde la interdependencia que acompaña la noción de gobierno multinivel.

La segregación urbana, en Europa en general y en Cataluña en particular, ha dejado de ser una cuestión local, responde a dinámicas sociales y territoriales de escala, como mínimo, metropolitana y ha de ser combatida con los recursos y la voluntad del conjunto de la sociedad catalana. (Nel·lo, 2009: 13)

II. En segundo lugar, la lección que se resume como **financiar proyectos, no problemas**, también ilustra la naturaleza multinivel de esta política urbana. No solo se trata, como ya hemos mencionado anteriormente, de un modelo de financiación compartida y multinivel. Se trata, también, valga la reiteración, de financiar proyectos en lugar de problemas. La financiación de problemas responde a una lógica clásica: frente a los problemas locales se invierten recursos supralocales. La relación intergubernamental, en consecuencia, reproduce dinámicas de dependencia y, por qué no, de subordinación. Aquel que dispone del dinero decide, mientras que aquel que padece los problemas hace lo que sea para acceder a los recursos. Financiar proyectos, en cambio, puede ser el inicio de una nueva lógica. De una dinámica donde las relaciones intergubernamentales se conviertan en un proceso destinado a la construcción conjunta de un proyecto. No se trata de que uno tiene el problema y el otro la solución, sino que ambos sufren el problema y ambos son parte de la solución. En la construcción de proyectos compartidos, las relaciones multinivel alcanzarían un estadio de madurez que no encontramos en la tradicional transferencia de recursos de arriba abajo. En el caso de la Ley de Barrios podemos anticipar avances en esta dirección, pues en la selección de los proyectos se combinan los criterios de la Generalitat con los datos aportados desde el municipio, intentando premiar la integralidad, la coherencia y la complementariedad de un proyecto de naturaleza propiamente intergubernamental.

III. Como un factor que refuerza los argumentos esgrimidos en el punto anterior, Oriol Nel·lo también destaca el **rol crucial de la inversión pública**: «(...) la inversión y el gasto público en los barrios que requieren atención especial han de tener dos efectos directos y uno indirecto: ayudar a hacer frente a los problemas sociales del barrio, incrementar de manera sustancial el nivel de inversión pública y actuar como un catalizador capaz de atraer más inversión pública y generar inversión privada» (2009). Es decir, en un proyecto urbano, la inversión es crucial para resolver problemas directos, pero también como palanca para propiciar estrategias de colaboración, tanto público-público (relaciones intergubernamentales) como público-privado (partenariados).

IV. La quinta lección se refiere de manera directa al objeto de este documento: la aparición de un nuevo tipo de relación entre la Generalitat y los ayuntamientos. Tal como lo expone Oriol Nel·lo (2009):

(...) la intervención de la Generalitat en los procesos de rehabilitación urbana es totalmente necesaria para proveer los recursos necesarios: si las políticas de rehabilitación han de ser esencialmente políticas de redistribución social, entonces éstas implican necesariamente cierta transferencia territorial de recursos fiscales, y para su existencia es imprescindible disponer de una instancia superior a la local.

En este terreno, sin embargo, cuando observamos cómo se definen estas nuevas relaciones, aparecen algunas dudas sobre su novedad. Habíamos mencionado que un gobierno multinivel debería favorecer relaciones de construcción conjunta, no de especialización de funciones. Tampoco una relación en la cual, simplemente, la instancia superior financia los problemas locales. En cambio, la Ley de Barrios parece haber favorecido unas relaciones donde la Generalitat se ocupa de impulsar, seleccionar, financiar y evaluar los proyectos, mientras que su diseño y ejecución es local. Existen espacios de intersección (por ejemplo en la comisión que selecciona los proyectos), pero su debilidad no compensa una tendencia a la especialización funcional y a la dependencia financiera que estaría dificultando el desarrollo de una política urbana efectivamente intergubernamental.

La Ley de Barrios, en definitiva, nos proporciona una experiencia muy significativa tanto de una política urbana dedicada a la rehabilitación de barrios con necesidades especiales como de una intervención pensada y ejecutada desde la lógica multinivel. Es cierto que al valorar las relaciones intergubernamentales propiciadas por esta ley podemos encontrar luces y sombras, pero es indudable que se trata de una iniciativa innovadora en este terreno, una iniciativa en la que deberemos indagar si, como es el caso, nos interesa profundizar no únicamente en la retórica multinivel sino también en su puesta en práctica. En esta dirección, en el siguiente apartado apuntamos algunas claves que, sin pretender dar una respuesta definitiva, nos permitan ir avanzando en la práctica de las relaciones intergubernamentales.

## **Analizando la dimensión multinivel de una política urbana**

Gobernar y gestionar desde una lógica multinivel supone un reto para nuestras administraciones públicas, las cuales deben luchar contra su inercia monopolista

y aprender a compartir tanto los problemas como las soluciones. Este reto, además, no reclama únicamente nuevos circuitos de trabajo o protocolos más sofisticados de coordinación. Reclama, sobre todo, una renovada mentalidad institucional, una nueva cultura organizativa capaz de poner en el centro factores hasta ahora desconocidos como la colaboración, la confianza o la capacidad de compartir. No entraremos ahora en una aproximación conceptual a estos términos, sino que nos limitaremos a identificar cuatro retos, cuatro líneas de cambio que, en nuestra opinión, contribuirían a desarrollar una política urbana desde una dinámica efectivamente intergubernamental.

### **Del gerencialismo (solitario) al proyecto (relacional)**

David Harvey, en un magnífico artículo publicado el año 1989, anticipaba una evolución en las políticas locales desde el antiguo *urban managerialism* hasta un nuevo *urban entrepreneurialism*. La etiqueta *gerencialismo urbano* servía para definir un modelo de gobierno municipal donde primaba la capacidad individual de unos dirigentes que, apoyados en sus conocimientos y habilidades expertas, definían el qué y el cómo de las intervenciones públicas. El *gerencialismo* comporta una actuación solitaria, donde los que detentan las capacidades monopolizan las actuaciones. Las relaciones son superfluas, ya que, en realidad, lo importante es gestionar de manera efectiva aquellas competencias que cada cual tiene asignadas. No hay espacio para la lógica multinivel. En el ámbito de las políticas urbanas, en Cataluña, y especialmente en Barcelona, el *gerencialismo* ha venido acompañado de la posición central y predominante de los técnicos en urbanismo. Llàtzer Moix nos ofrece un relato espléndido de esta situación en su obra *La Ciudad de los Arquitectos*.

El gerencialismo solitario tuvo su época de esplendor mientras las intervenciones públicas se concentraron en la faceta más *constructora* de las políticas urbanas. Sin embargo, las políticas urbanas focalizadas en las *piedras* pronto mostraron sus límites. La reconstrucción urbana tiene una dimensión física, pero no hay que olvidar que son el capital humano y el social lo que define el espíritu de los barrios y de las comunidades donde se pretende intervenir. Las capacidades tecnocráticas del gerencialismo no podían absorber la complejidad de una mirada más integral y transversal al desarrollo urbano. No podían delimitar los problemas ni monopolizar las soluciones, de manera que su actitud solitaria se convertía en una

traba a la hora de diseñar e implementar políticas urbanas más complejas y sofisticadas.

La Ley de Barrios es una política que ejemplariza esta nueva complejidad y, consecuentemente, la necesidad de una intervención más relacional que monopolizadora. Se trata de una política que, explícitamente, se desmarca del debate entre *políticas de piedras y políticas de personas*. Asume que las políticas son simultáneamente ambas cosas y que, en definitiva, una política de rehabilitación urbana es una intervención destinada a mejorar la cohesión de nuestra sociedad –trabajando tanto con las piedras como con las personas. La Ley de Barrios es una iniciativa sofisticada, compleja y de vocación integral, de manera que choca frontalmente con los límites del gerencialismo urbano. No se puede rehabilitar un barrio desde un despacho, sino que es inevitable hacerlo desde múltiples despachos e, incluso, desde fuera de estos despachos. El factor relacional es, pues, un elemento clave que se traslada a las relaciones dentro de la propia administración (coordinar actuaciones urbanas de diferentes departamentos), con los diversos actores de la comunidad (articulando espacios y procesos de participación ciudadana)<sup>3</sup> y, centrándonos en nuestro foco de interés, entre diferentes niveles gubernamentales (favoreciendo una política multinivel).

Esta nueva óptica relacional presta menos atención a la gestión y más al proyecto. Se gestiona desde conocimientos expertos individuales, mientras que los proyectos se construyen y se impulsan colectivamente. La Ley de Barrios, como hemos mencionado anteriormente, incide de manera particular en este aspecto cuando se refiere a la necesidad de trabajar desde una visión de conjunto, o cuando se menciona la voluntad de financiar proyectos y no problemas. Al pasar del gerencialismo (solitario) a los proyectos (relacionales), la política de rehabilitación urbana abre la puerta a las relaciones intergubernamentales y afirma la necesidad de trabajar desde una perspectiva multinivel.

### **De la racionalidad tecnocrática a la racionalidad deliberativa**

Para trabajar desde una perspectiva multinivel, sin embargo, hay que tener algo más que un proyecto consensuado. También necesitamos que dicho proyecto se

---

3. En este punto son muy interesantes las propuestas planteadas por Martí-Costa i Cruz en: Martí-Costa i Parés (p. 137-150).

haya construido colectivamente y que, por lo tanto, sea percibido como propio por todos los actores relevantes, gubernamentales y no gubernamentales. No se trata únicamente de diseñar un proyecto (desde la racionalidad tecnocrática) y lograr el acuerdo de los demás, sino de construirlo conjuntamente desde el diálogo y la suma de aportaciones (racionalidad deliberativa). El gerencialismo no solo es solitario, sino que también es tecnocrático. Los proyectos no solo son relacionales, sino también deliberativos.<sup>4</sup>

En el marco de una política urbana, la racionalidad deliberativa significa que el proyecto se construye desde el diálogo y desde la jerarquía. James C. Scott, en su ácida crítica al hiper-modernismo, nos ilustra este punto a partir del contraste entre Le Corbusier (1964) y Jane Jacobs (1961). Para el primero, «(t)he wisdom of the plan sweeps away all social obstacles: the elected authorities, the voting public, the constitution, and the legal structure. At the very least, we are in presence of a dictatorship of the planner; at the most, we approach a cult of power and remorselessness that is reminiscent of fascist imagery.» (Scott, 1989), mientras que para Jacobs «... (t)he city as a social organism is a living structure that is constantly changing and springing surprises. Its interconnections are so complex and dimly understood that planning always risks unknowingly cutting into its living tissue, thereby damaging or killing vital social processes. She contrasts the art of the planner to the practical conduct of daily life (...). The core of Jacobs's case against modern city planning was that it placed a static grid over this profusion of unknowable possibilities.» (Scott, 1989).

Le Corbusier representa la racionalidad tecnocrática y, consecuentemente, se erige, en tanto que experto, en el responsable de indicarnos cómo hemos de vivir en la ciudad. Jane Jacobs, en cambio, desde la racionalidad deliberativa, quiere entender cómo vivimos y, a partir de este conocimiento, planear nuestro espacio urbano. Excede las posibilidades de este documento demostrar si la Ley de Barrios se acerca más a la lógica *lecorbusiana* o a la *Jacobsiana*, aunque podemos apuntar algunas intuiciones. Sobre el papel, esta ley reconoce la necesidad de recuperar los espacios urbanos desde las relaciones intergubernamentales y desde la participación de la comunidad. Sin embargo, la prueba de la práctica nos obliga a matizar esta afirmación, ya que, según algunos de los actores comunitarios im-

---

4. Sobre el concepto de deliberación se ha generado una amplia producción académica, aunque nuestra visión sobre el tema viene especialmente influida por trabajos como los de Hager y Wagenaar (2003), Gutmann y Thompson (2004) u O'Leary y Blomgren (2009).

plicados, la participación ha sido excesivamente débil y, según algunos gobiernos locales, la relación con la Generalitat ha sido demasiado jerárquica.

La racionalidad tecnocrática todavía impregna las mentalidades tanto de los responsables públicos como de los operadores administrativos y, consecuentemente, no es fácil avanzar hacia la racionalidad deliberativa. Pero sin este avance, aunque sea lento y progresivo, el gobierno multinivel queda limitado a una declaración de intenciones. Porque el gran reto no es repartirnos las tareas, sino construirlas de forma compartida. No se trata de que un nivel gubernamental ponga el dinero y que otro ejecute, sino de trabajar conjuntamente. El gobierno multinivel exige incorporar la racionalidad deliberativa, aunque nuestro ADN es todavía el de la racionalidad tecnocrática. La Ley de Barrios, en definitiva, nos muestra tanto el intento de avanzar hacia la racionalidad deliberativa como las dificultades para lograrlo. También nos muestra cómo hemos construido una política multinivel, aunque sea con claras limitaciones.

### **De la autoridad (vertical) a la confianza (horizontal)**

Una de las principales limitaciones del gobierno multinivel la encontramos en la poca confianza entre los diferentes niveles gubernamentales. En nuestra tradición administrativa los diferentes niveles gubernamentales compiten por competencias, recursos y protagonismos. Cada ámbito se muestra celoso de su parcela de poder y, en consecuencia, tiende a observar con desconfianza las relaciones con otros espacios institucionales. Esta tendencia, compartida por otras tradiciones administrativas occidentales, se ve acentuada por la relativamente reciente creación de nuestro sistema político-administrativo. La *juventud* de los ayuntamientos democráticos y, todavía más de las administraciones autonómicas, hacen que todavía predomine la lucha de las instituciones por hacerse un sitio y consolidar determinados espacios de poder. En este contexto de recelos y desconfianzas, la posibilidad de establecer relaciones de colaboración no encuentra precisamente un terreno abonado. Las relaciones, cuando se dan, responden a criterios de especialización funcional y a dinámicas de jerarquía vertical.

En el ámbito de las políticas urbanas estas tensiones se observan con claridad. Los ayuntamientos son la administración más cercana a los asuntos urbanos, al tiempo que toman la iniciativa a la hora de, por ejemplo, diseñar planes urbanísticos o poner en marcha operaciones de rehabilitación. Adicionalmente, desde los gobiernos locales es más sencillo elaborar intervenciones integrales y trans-

versales, con posibilidades de superar la distinción entre *piedras y personas*. Junto a la dimensión local de las políticas urbanas, buena parte de las competencias y de los recursos se sitúan en el ámbito autonómico, desde la aprobación definitiva de los planes urbanísticos hasta las políticas sectoriales clave, como vivienda, empleo, educación o salud. Las políticas urbanas, en definitiva, se encuentran naturalmente situadas en un espacio intergubernamental, pero éste es un espacio donde la desconfianza se convierte en una grave dificultad a la hora de propiciar una colaboración efectiva entre administraciones. En este sentido, la Ley de Barrios ha propiciado un punto de encuentro entre los gobiernos locales y el gobierno autonómico. La experiencia ha mostrado la necesidad de sumar esfuerzos, recursos y habilidades; pero también ha sufrido las tensiones propias de unas relaciones históricamente marcadas por recelos y desconfianzas.

Para mejorar las potencialidades del gobierno multinivel es necesario, por lo tanto, generar mayores niveles de confianza intergubernamental. La confianza es factor intangible y, consecuentemente, su gestión no es tan *inmediata* como, por ejemplo, el rediseño de un circuito administrativo. Esto no significa, sin embargo, que la confianza no se pueda –y no se deba– gestionar. En esta dirección, los trabajos de Child y Faulkner (1998) nos ayudan a observar cómo podríamos propiciar la confianza entre diferentes niveles gubernamentales, gestionando sus tres momentos clave: inicio, desarrollo y consolidación.

I. La confianza no aparece de la nada, sino que se inicia de manera pragmática, calculando cada actor los posibles costes y beneficios de la relación planteada. El resultado de tal balance no siempre es percibido de forma positiva, pues compartir una política puede ser interpretado en términos de cesión de recursos y protagonismo, mientras que a menudo los beneficios aparecen muy difusos. En el caso de la Ley de Barrios, ambas administraciones son conscientes de los beneficios de la relación: los ayuntamientos reciben una aportación monetaria y un esquema para impulsar la política de rehabilitación urbana, mientras que el gobierno autonómico consigue controlar la distribución de recursos y desplegar una política que siga sus prioridades y sus parámetros. Simultáneamente, los costes se reparten de manera equilibrada. La Ley de Barrios, por lo tanto, quizá no se haya desplegado en un clima de plena confianza intergubernamental, pero es un buen punto de partida para generar esta confianza.

II. Una vez disponemos de una adecuada relación costes-beneficios, la confianza se desarrolla a partir del conocimiento y el reconocimiento entre las partes. Es

decir, la confianza únicamente se consolida cuando conocemos al otro y, además, comprendemos y respetamos sus posiciones, aunque no necesariamente las compartamos. La Ley de Barrios es potencialmente una oportunidad para el desarrollo de la confianza, aunque el carácter tecnocrático y jerárquico del nivel autonómico no lo ha favorecido. A pesar de la colaboración suscitada por la ley, cada cual ha jugado su papel, manteniendo las distancias y desperdiando así la oportunidad de mejorar un conocimiento mutuo que habría cimentado la lógica de trabajo compartido.

III. Finalmente, según los autores ya citados, la confianza tiende a consolidarse cuando se produce una doble compatibilidad: estratégica y cultural. La primera se refiere al hecho de compartir objetivos, mientras que la compatibilidad cultural tiene que ver con la existencia de hábitos y pautas de trabajo similares. En el caso de las políticas urbanas, y concretamente en la Ley de Barrios, los objetivos no siempre coinciden, al tiempo que los estilos de trabajo suelen ser dispares. Reforzar ambas compatibilidades es crucial para propiciar un gobierno multinivel efectivo.

### **De la especialización a la colaboración entre instituciones**

En la administración pública, las tareas se han distribuido entre diferentes unidades sectoriales y entre diferentes ámbitos gubernamentales. La lógica dominante, como ya hemos mencionado, implica que cada parte se ocupe de lo que le toca y no interfiera en los asuntos de los demás. Sin embargo, la colaboración intergubernamental se revela como una necesidad a partir del reconocimiento de la complejidad de los objetos de la intervención pública o, usando la terminología de Rittel y Weber (1973), de la aparición de los llamados *wicked problems* (*problemas malditos*). De hecho, es la complejidad de los *problemas malditos* la que nos obliga a relacionarnos y a colaborar, incluso cuando ni sabemos hacerlo ni estamos demasiado bien predispuestos a ello. Las políticas urbanas son un caso ejemplar de problema maldito, especialmente cuando se va más allá de una visión puramente urbanística o arquitectónica de las mismas. Se trata de políticas que manifiestan su elevada complejidad en la necesidad de combinar perspectivas sociales, culturales, económicas o arquitectónicas, sin poder renunciar a ninguna de ellas. Las políticas urbanas son esencialmente poliédricas y, consecuentemente, exigen una aproximación relacional y colaboradora.

La Ley de Barrios, otra vez, es un claro ejemplo de política poliédrica que únicamente puede desplegarse desde la colaboración. Pero esta no se puede imponer, sino que forma parte –o no– de la cultura de las organizaciones. En este sentido, la retórica colaborativa de la Ley de Barrios ha chocado con un doble obstáculo. Por un lado, la cultura de la competencia intergubernamental: las relaciones intergubernamentales son percibidas como relaciones de poder y de suma cero, donde lo que uno gana el otro lo pierde. Por otro, la tradición jerárquica de las relaciones entre la Generalitat y los municipios: las autoridades autonómicas utilizan sus recursos y sus capacidades técnicas para, aprovechando las dificultades financieras de los ayuntamientos, determinar sus líneas de actuación e, incluso, sus prioridades políticas.

A pesar de las dificultades, la Ley de Barrios ha mantenido hasta el último momento su apuesta por convertirse en una política multinivel, consciente de que cualquier otra opción provoca graves limitaciones a la hora de abordar los problemas urbanos. Es más, las relaciones intergubernamentales no son descritas únicamente como una apuesta sino como un requisito tanto para la eficiencia como para la eficacia de las políticas públicas. Tal como nos proponen Graddy y Chen (2009), el gobierno multinivel es imprescindible para dar respuesta a las múltiples necesidades programáticas, para incrementar la legitimidad de decisiones complejas y para reducir los elevados costes de transacción que supone la existencia de un juego de competencia permanente.

### **Conclusiones: independencia, dependencia e interdependencia**

El gobierno multinivel conlleva la necesidad de gestionar proyectos compartidos, promover dinámicas deliberativas, construir confianzas y fomentar la cultura de la colaboración, aunque, por encima de todo ello, nos obliga a tomar conciencia de la importancia crucial de las relaciones entre diferentes actores administrativos y gubernamentales. En esta toma de conciencia, los diferentes niveles gubernamentales deben, además, darse cuenta de que ni la *dependencia* ni la *independencia* definen sus relaciones, sino que éstas, cada vez más, se rigen por la *interdependencia*.

Las políticas urbanas, espacio tradicional de relación entre ayuntamientos y gobiernos regionales o estatales, son un buen ejemplo de ello. A menudo, las debilidades materiales de los gobiernos locales han facilitado la aparición de rela-

ciones de *dependencia* respecto a administraciones superiores y más dotadas de recursos. La política de subvenciones de la Generalitat, como al menos en parte ha sucedido con la Ley de Barrios, se ha utilizado para reforzar las dinámicas jerárquicas más que las colaboradoras. En otras ocasiones, frente a las luchas competenciales, los diferentes niveles gubernamentales han intentado reducir los espacios de intersección, reclamando una mejor delimitación de sus funciones y, en definitiva, reivindicando su *independencia*. Esta es una estrategia racionalizadora y simplificadora, pero que niega la evidencia de la necesidad de una aproximación integrada a los problemas complejos. Quizá podamos reivindicar un reparto claro de funciones y responsabilidades en materia de política urbana, aunque nos parece evidente que esta reclamación choca con una realidad urbana que no acepta simplificaciones abusivas y que exige la colaboración de múltiples actores.

Las relaciones multinivel, en definitiva, nos obligan no solo a aceptar las relaciones sino, más importante aún, a aceptar que estas relaciones se definen por la *interdependencia* entre los diferentes actores. En la interdependencia las partes se necesitan mutuamente, existen complementariedades imprescindibles, se generan juegos de suma positiva y se reconoce que solo colaborando se puede desarrollar una política pública. Las diferentes unidades gubernamentales son formalmente autónomas (*independientes*) y disponen de sus atribuciones (que las hace dependientes), pero es en el espacio de una política concreta donde se vuelven interdependientes. Quizá formalmente podamos separar lo que hace una administración de lo que hace otra, pero esta separación queda sin sentido cuando pretendemos rehabilitar un espacio urbano. La realidad nos muestra toda su complejidad y nos obliga a incorporarla en nuestras formas de trabajar.

## Bibliografía

- AGRANOFF, R.; M. McGuire. «Inside the Matrix: Integrating the Paradigms of Intergovernmental and Network Management», *International Journal of Public Administration*, 26 (12), 2003, p. 1401-1422.
- AXELROD, R.; M.D. COHEN. *Harnessing Complexity. Organizational Implications of Scientific Frontier*. New York: Free Press, 1999.

- CHILD, J; D. FAULKNER, D. *Strategies of Co-operation. Managing Alliances, Networks and Joint Ventures*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- CILLIERS P. «Complexity, Deconstruction and Relativism», *Theory, Culture & Society*, Volumen 22, núm. 5, 2005, p. 255-267.
- FISHER, F.; J. FORESTER (eds.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press, 1993.
- GOLDSMITH, S.; W. EGGERS. *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2004.
- GRADDY, E.; B. CHEN. «Partner Selection and the Effectiveness of Interorganizational Collaborations», en O'LEARY, R. y L. BLOMGREN (eds.). *The Collaborative Public Manager*. Washington: Georgetown University Press, 2009.
- GUTMANN, A.; D. THOMPSON, D. *Why Deliberative Democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- HAJER, M.; H. WAGENNAR. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- HARVEY, D. «From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation of Urban Governance in Late Capitalism», *Geografiska Annaler*, vol. 71, núm. 1, 1989, p. 3-17.
- HOLLAND, J.H. *Emergence: from Chaos to Order*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- JACOBS, J. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books, 1961.
- KOOIMAN, J. (1993) *Modern Governance*. London: Sage, 1993.
- LE CORBUSIER. *The Radian City: Elements of a Doctrine of Urbanism to Be Used as the Basis of Our Machine-Age Civilization*. New York: Orion Press, 1964.
- MARSH, D. (ed.). *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press, 1998.
- MARTÍ-COSTA, M; M. PARÉS (coords.). *Llei de Barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral?* Generalitat de Catalunya, EAPC i Direcció General de Participació Ciutadana, 2009.

Moix, Ll. *La Ciudad de los Arquitectos*. Barcelona: Anagrama, 2002.

NEL·LO, O. «La Llei de Barris: Quatre Anys, Deu Lliçons» a PTOP (ed.). *La Llei de Barris. Una Apostia Col·lectiva per la Cohesió Social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2009.

O'LEARY, R.; L. BLOMGREN (eds.). *The Collaborative Public Manager*. Washington: Georgetown University Press, 2009.

RITTEL, H.; M. WEBER. «Dilemmas in a General Theory of Planning», *Policy Sciences*, núm. 4, 1973, p. 155-169.

SCOTT, J.C. *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press, 1989.

WAGENNAR, H. «Governance, Complexity and Democratic Participation», *The American Review of Public Administration*, núm. 37, 2007, p. 17-50.

## Dejemos el pesimismo para tiempos mejores: hay futuro para el movimiento vecinal

**Nacho Murgui**

Presidente de la Federación de Asociaciones de Vecinos de Madrid

La situación que de manera más o menos inesperada generó la irrupción del 15-M en la escena política dejó fuera de juego los discursos derrotistas acerca de la «solledad del corredor de fondo» y «la desmovilización social». Las coartadas que situaban en «los otros» la responsabilidad ante la falta de respuestas sociales que estuvieran a la altura de las agresiones emprendidas contra el cuerpo social y el conjunto de conquistas alcanzadas a lo largo de los últimos cuarenta años han quedado obsoletas.

El actual contexto nos sitúa ante un horizonte de posibilidad inesperadamente amplio. No es el momento de someterse a una autocritica que, por exceso, pueda resultar paralizante y desalentadora. Tampoco estaremos a la altura si, por el contrario, asumimos una actitud defensiva, patrimonialista o excesivamente autosuficiente ante las novedades de las que, de algún modo, formamos parte.

El movimiento vecinal representó en su momento una importante innovación política. Anticipaba algunos de los elementos que serían parte del patrimonio organizativo de los movimientos sociales alternativos y que, aún hoy, se presentan como algunas de las novedades más edificantes del actual ciclo de movilizaciones que arrancó el pasado 15 de mayo.

Las asociaciones vecinales fueron, en el momento de su nacimiento, expresión de las necesidades y anhelos de una serie de sectores sociales que emergían de la mano del desarrollo industrial y urbano de los años sesenta. Colectivos a los que el estrecho marco de la dictadura franquista era incapaz de integrar material y políticamente y que fueron capaces de poner en marcha espacios de participación democrática que iban mas allá incluso de las aspiraciones de la «oposición oficial al régimen».

Con el tiempo y los cambios acaecidos en cuatro décadas de historia, el movimiento ha ido adaptándose a esos cambios y evolucionando, madurando. La conquista de mejoras en los barrios, la consecución de muchas de las reivindicacio-

nes que impulsaron su nacimiento y la apertura, en muchos casos, de significativos niveles de interlocución institucional se han sucedido de forma paralela a una creciente desmovilización de su base social y, por tanto, a una notable disminución de la capacidad de presión y movilización.

Si en sus inicios el movimiento vecinal se abrió paso contra viento y marea gracias a la fuerza que le daban la organización y la movilización de su base social, a medida que maduraba y que esta fuerza se erosionaba, el reconocimiento y la interlocución institucionales iban adquiriendo mayor protagonismo.

Durante años, la «crisis» del movimiento vecinal, su lógica evolución, parecía debatirse en diferentes grados entre una salida «realista» y otra de carácter más ideológico pero sin base material en la que sustentarse.

La primera salida fija la mirada en la consolidación institucional del movimiento, en la transición de un movimiento reivindicativo y poco estructurado hacia un modelo más formalizado, con capacidad de gestión, un alto grado de profesionalización y una fuerte presencia institucional.

La segunda, que dirigía el foco de atención en la movilización de la base social y en la centralidad de los procesos reivindicativos, ha podido resultar durante años de reflujo de las movilizaciones de carácter local, excesivamente voluntarista o ideológica y con poco fundamento en la realidad social. La postura más reivindicativa se basaba más en una posición moral y resistencialista, aunque paradójicamente asumía la cruda realidad del «es que la gente ya no se mueve».

Evidentemente, ambas son tendencias y, como tales, no se presentan en estado puro, encarnadas en una u otra corriente: se dan como ingredientes en mayor o menor medida en las distintas realidades que conforman el movimiento vecinal.

### **Y sin embargo se mueve...**

Entre los factores que en el diagnóstico que hace pocos meses hacíamos desde el movimiento vecinal explicaban la erosión de nuestra capacidad de movilización se encontraban el individualismo y la anomia social; el acomodamiento y el apoliticismo de quienes, en su día, conformaban nuestra base.

De un día para otro «la gente» ha dejado «de pasar de todo» y ha puesto en marcha un movimiento ciudadano de unas dimensiones desconocidas en las últimas

décadas. Un movimiento que ha venido a llenar el vacío dejado por todo lo instituido a izquierda y a derecha del espectro político.

La desafección política y la falta de participación resultaron no tener su origen en el «aburguesamiento» de la población, sino en el de sus representantes y en la caducidad de los canales de participación instituidos. Tal y como decíamos, si las asociaciones vecinales no existieran habría que inventarlas. Y eso es lo que ha hecho la ciudadanía una vez más: inventar instrumentos que dieran curso a su necesidad de participación y expresión política.

La ciudadanía ha renovado la apuesta por la defensa de los derechos sociales, contra la privatización de los servicios públicos y por la extensión de la democracia frente a la dictadura económica de los mercados. Ha optado por poner en marcha instancias radicalmente democráticas ensanchando de hecho el marco de derechos y libertades. Se ha movilizado demostrando que la tan traída desafección política no era desinterés por los «asuntos de la polis», individualismo o pasotismo, sino una expresión de la obsolescencia de los mecanismos de representación política.

Este hecho lleva implícita una crítica a lo instituido. Pero en el caso del movimiento vecinal, se trata de una crítica profundamente constructiva. El movimiento del 15-M nos sitúa ante una realidad compuesta por muchos elementos que nos resultan familiares y que señalan la dirección en la que debemos encaminar nuestros pasos en el futuro. Elementos que, aunque aparecen como novedosos, ya estaban en el ADN de nuestra experiencia política.

Independientemente de cuál sea su alcance y continuidad, el proceso inaugurado por el 15-M y la crítica que contiene, lejos de exigirnos una ruptura con nuestra trayectoria, nos señala la pertinencia y actualidad de muchos de los elementos que constituyan la esencia del movimiento ciudadano: la radicalidad democrática, la capacidad de articular más allá de la ideología concreta y de las identidades cerradas, la posibilidad de una ciudadanía activa que no se resigna.

Decíamos que el elemento reivindicativo y movilizador parecía haber perdido peso a la hora de definir la perspectiva de futuro de las asociaciones vecinales en favor del elemento más institucional. En este momento, sin embargo, nos encontramos junto a una sociedad civil que se moviliza y reinventa. En frente, un entramado institucional cada vez más cerrado en torno a la defensa de los intereses del mercado (es decir, de determinados grupos de poder económico) y menos dispuesto a

veleidades democráticas (como demuestra el golpe constitucional con el que inauguramos el curso político).

Esta tendencia alcanzará su cenit con el triunfo electoral de los partidos que abogan más abiertamente por la salida liberal a la crisis en todos los niveles de la administración, con mayorías absolutas que dejan poco o ningún lugar al juego institucional. Es precisamente la confianza en que el movimiento vecinal puede confiar a su intervención en ese terreno su futuro la que ahora se muestra ideológica y voluntarista. Evidentemente, debemos resistir todo lo posible también en estos espacios. El reconocimiento y la interlocución institucionales son conquistas políticas del movimiento vecinal a las que no podemos ni debemos renunciar.

No obstante, la pelota parece estar en el campo del trabajo de base.

Sin caer en dogmatismos ni en intentos de reeditar el pasado, la situación nos permite desechar los elementos más derrotistas y conformistas a la hora de elaborar un discurso sobre el futuro del movimiento ciudadano. La posibilidad de movilización de la base social frente al progresivo (aunque no definitivo) cierre del campo institucional ha retomado actualidad.

Decía Jesús Ibáñez que para enfrentar y cambiar un sistema es necesario manejar una complejidad y una lógica superiores a la del sistema que se enfrenta y se pretende cambiar.

Nuestras estrategias de futuro pueden tornarse más complejas y completas, pueden –ahora sin resultar alejadas de la realidad, utópicas o voluntaristas– recuperar los elementos más movilizadores combinándolos con las iniciativas de autogestión ciudadana de espacios y recursos públicos y la reivindicación de más democracia en todos los ámbitos, la defensa de los derechos sociales y la invención de nuevas formas de participación y acción política.

# Derechos urbanos digitales y políticas públicas en la era digital

**Mayo Fuster Morell**

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

Los «derechos digitales», y aún más lo que vendría a llamarse «derechos *urbanos* digitales» son una de las áreas de derechos y políticas públicas emergentes, pero que en gran parte aún están por definir y en torno a los cuales está teniendo lugar uno de los enfrentamiento de intereses y visiones contrapuestas más prominentes en el momento presente y cuyo resultado podría enormemente condicionar el horizonte futuro de la sociedad digital.

Los derechos digitales están vinculados a una amalgama de aspectos relativos al uso y gobierno de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y los flujos de información y recursos inmateriales. Desde una visión reducida, los derechos digitales vendrían a garantizar en el entorno digital derechos reconocidos tales como el derecho a la libertad de expresión, prensa y asociación y el derecho a la privacidad; desde una visión amplia, se abre un debate en torno al potencial de las TIC para garantizar y ampliar derechos vinculados a las esferas educativa, cultural, política, social y económica.

Entre los aspectos en discusión en la agenda digital actual, se encuentran cuestiones tales como el acceso a Internet, las política de privacidad, la gestión y acceso abierto a los datos generados por las administraciones públicas (*open data*), la regulación del contenido que circula por las redes y de las nuevas formas de espionaje y censura de contenidos por los gobiernos o corporaciones de medios, la propiedad intelectual y la actividad económica tecnológicamente intensiva, entre otros.

En un contexto en que las TIC hacen posible la abundancia en términos de posibilidades de acceso y distribución de la información y el conocimiento, en líneas generales los Estados y organismos globales están regulando en la dirección de priorizar garantías de control que dé libre flujo de la información, así como desde el establecimiento de deberes más que derechos. Con algunas excepciones, como los pasos dados por Naciones Unidas y países como Finlandia y Estonia para ha-

cer del acceso a Internet un derecho universal.<sup>1</sup> Asimismo, y siguiendo a Harvey,<sup>2</sup> aunque los ideales de los derechos humanos aparezcan en la escena, los intereses en torno a los derechos a la propiedad privada y el beneficio tratan de hacerlos prevalecer sobre las demás nociones de derechos. Intereses económicos –tanto los vinculados a la era industrial como a la nueva economía digital (aunque en ocasiones desde diversas posturas)– han visto en políticas digitales restrictivas la fórmula para mantener sus posiciones, crear escasez y asegurar su lucro. Pero las visiones pro-control y pro-proprietarias chocan con prácticas ampliamente extendidas y con las demandas del emergente *movimiento de cultura libre y por los derechos digitales* que reclama el aprovechamiento del potencial de dominio público, libertad y pro-común que abren las TIC, de tal manera que los intentos de regulación en este campo se están convirtiendo en una nueva área de conflicto y un tema muy controvertido (sirva como ejemplo la Ley Sinde).

Respecto a la dimensión *urbana* de las políticas digitales, aunque los aspectos ligados a la base «física» de Internet (por ejemplo los cables y máquinas) pueden tener una más fácil territorialización, la ventana de interacción global digital que abre Internet (junto a su lógica descentralizada) problematiza esquemas de gobernanza basados en el territorio. Políticas urbanas tienen márgenes propios para regular, pero sobre todo para promover praxis. Políticas urbanas de promoción a la accesibilidad a Internet desde sus territorios son las que están favoreciendo la consecuencia de acceso universal a Internet.

Más allá de las políticas *urbanas* digitales, cabe señalar que las TIC están modificando tanto la forma de definir las políticas públicas como redimensionando las urbes. Por una parte, las TIC amplifican los espacios de interacción y con ello amplifican el alcance de las políticas urbanas. Las urbes contemporáneas no parece que se puedan reducir a su territorio e infraestructura física, sino que vendrían a ser una síntesis ubicua y dinámica de estos, con los espacios virtuales en los que, también, la ciudadanía se informa, comunica e interactúa y que contribuyen a dar forma a la ciudad y a las relaciones establecidas entre sus habitantes. Sirva de ejemplo cómo la adopción de las TIC contribuye a la ruptura de la división de lo privado y lo público en los espacios urbanos y abre nuevas posibilidades de relacionarse con la ciudad desde otros emplazamientos físicos.

---

1. Organization for Security and Co-operation in Europe (2011). Report Freedom of Expression on the Internet. <http://www.osce.org/fom/80723>

2. HARVEY, D. «The Right to the City», *New Left Review*, October 2008.

Por otra parte, las TIC están modificando los ciclos y dinámicas de interacción entre los actores en el *policy-making*. Instituciones locales tratan, no siempre con éxito, de apoyarse en las TIC para atraer a la ciudadanía, haciendo más accesible la información que generan, impulsando procesos participativos u ofreciendo servicios públicos a través de las TIC. Al tiempo, la ciudadanía cuenta con más información para agregar demandas e identificar intereses comunes, que está dando lugar, entre otros, a la emergencia de iniciativas no impulsadas o mediadas por las instituciones políticas, sino que, bajo el ethos de *common urbanos*, constituyen nuevas formas de ciudadanía activa en y por la mejora y diseño de la ciudad.

## Otras publicaciones sobre territorio

---

### Documents de Treball

Sèrie Territori

- 1 Plans d'ordenació forestal en boscos de titularitat municipal
- 2 VI Trobada d'estudiosos de Sant Llorenç del Munt i l'Obac: Comunicacions presentades el dia 10 de novembre de 2005 al Centre de Cultura de Sant Llorenç Savall
- 3 Polítiques locals d'habitatge i actuacions en matèria d'activitats
- 4 Manual de comunicació per a les oficines locals d'habitatge
- 5 Models silvícoles en boscos privats mediterranis
- 6 Diagnosi ambiental al Parc de Collserola: Projectes de ciències ambientals. Universitat Autònoma
- 7 V Trobada d'Estudiosos del Garraf: Comunicacions presentades el dia 16 de novembre de 2006 a Castelldefels
- 8 Elements per al disseny i la implantació d'una oficina local d'habitatge
- 9 Guia metodològica per a la redacció de plans locals d'habitatge
- 10 La planificació de la prevenció contra incendis forestals a la província de Barcelona
- 11 Plec de prescripcions tècniques dels projectes d'execució d'edificació: Actualització a la normativa de l'any 2009
- 12 I Trobada d'Estudiosos dels Parcs de la Serralada Litoral Central. V Trobada d'Estudiosos del Montnegre i el Corredor
- 13 Implantació del pas de vianants a les travesseres urbanes
- 14 Plec de prescripcions tècniques dels projectes d'urbanització d'espai públic urbà
- 15 Patrimoni públic de sòl i habitatge: Inventari i gestió
- 16 VII Monografies del Foix
- 17 El valor de les noves tecnologies d'informació territorial a l'Administració local
- 18 VII Monografies del Montseny
- 19 Urbanisme i participació: iniciatives i reptes de futur: Conclusions del grup de treball sobre urbanisme i participació ciutadana en l'àmbit local
- 20 VII Monografies de Sant Llorenç del Munt i l'Obac

---

### Estudis

Sèrie Territori

- 2 L'ordenació urbanística: Conceptes, eines i pràctiques

## Otras publicaciones sobre territorio

---

- 
- 3 Instruments de planificació i gestió de la mobilitat local a Europa
  - 4 Competències en matèria de carreteres de les administracions locals de segon nivell
  - 5 Ciutats en (re)construcció: Necesitats socials, transformació i millora de barris
  - 6 Paisatges en transformació: Intervenció i gestió paisatgístiques
  - 7 Accessibilitat al tren en cadira de rodes: Cap a un estàndard internacional del gap d'embarcament
  - 8 La política de protecció d'espais naturals de la Diputació de Barcelona
  - 9 Estratègies vers la ciutat de baixa densitat: de la contenció a la gestió
  - 10 Mapa de serveis i indicadors d'habitacle de la província de Barcelona: Anuari 2010
- 
- 17 El valor de las nuevas tecnologías de información territorial en la Administración local
- 

### Estudios

Serie Territorio

- 1 La ciudad de baja densidad: Lógicas, gestión y contención
- 4 Competencias en materia de carreteras de las administraciones locales de segundo nivel
- 5 Ciudades en (re)contrucción: Necesidades sociales, transformación y mejora de barrios

## Documentos de Trabajo

Serie Territorio

- 5 Modelos silvícolas en montes privados mediterráneos
- 10 La planificación de la prevención de los incendios forestales en la provincia de Barcelona

