

Presentación. Procesos de agenda y políticas de desarrollo urbano: centrando la cuestión

Preface. Governance and urban development policies: theory and practice

MONEYBA GONZÁLEZ MEDINA / MARÍA ÁNGELES HUETE GARCÍA (coordinadoras) 6-13

Estudios

El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos

The new municipalism: right to the city and urban commons

ISMAEL BLANCO / RICARD GOMÀ / JOAN SUBIRATS 14-28

El paradigma de las smart cities en el marco de la gobernanza urbana

The paradigm of smart cities in the framework of urban governance

ADELA ROMERO TARÍN 29-35

La dimensión participativa en el diseño de políticas urbanas. El caso valenciano

The participatory dimension in the design of urban policies. The Valencian case

PILAR LLORET GUAL / JOAQUIN FARINÓS DASÍ 36-52

Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente

European policies and metropolitan governance: an unresolved matter

MARIONA TOMÀS 53-64

Gobernanza metropolitana y producción de globalidad en Madrid y Barcelona

Metropolitan governance and production of globality in Madrid and Barcelona

PEDRO LIMÓN LÓPEZ 65-81

Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas de regeneración urbana en los barrios vulnerables en España

Evolution of the parameters of the integrated approach in urban regeneration policies in vulnerable neighborhoods in Spain

ÁNGELA MATE SANZ PARELLADA / AGUSTÍN HERNÁNDEZ AJA 82-99

La iniciativa Urbana en España (2007-2013): Diseño e implementación de políticas públicas de regeneración urbana en Alicante, Cádiz, Córdoba, y Coslada

Urban Initiative in Spain (2007-2013): Design and implementation in public policies of urban regeneration in Alicante, Cádiz, Córdoba, y Coslada

ROCÍO MUÑOZ MORENO / M.^a ÁNGELES HUETE GARCÍA 100-123

La influencia de la iniciativa URBANA 2007-2013 en el desarrollo de la capacidad institucional de la administración municipal

The influence of the URBANA 2007-2013 Initiative on the development of the Institutional Capacity of Local Administration

VALLE CASADO MAESTRE / MARÍA ÁNGELES HUETE GARCÍA / RAFAEL MERINERO RODRÍGUEZ / MONEYBA GONZÁLEZ MEDINA 124-142

Experiencias y casos

Planeamiento estratégico local y evaluación del desarrollo urbano sostenible integrado en ciudades medias

Local strategic planning and integrated sustainable urban development assessment in medium-sized cities

BLANCA DEL ESPINO HIDALGO / DANIEL NAVAS CARRILLO 143-163





Número **20**
Nueva época
Noviembre, **2018**

Gestión y Análisis de Políticas Públicas

NÚMERO MONOGRÁFICO:
Gobernanza y políticas de desarrollo urbano: teoría y práctica



ISSN: 1989-8991
DOI: 10.24965/gapp
www.inap.es
<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP>

Director del INAP: Manuel Arenilla Sáez
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
(Universidad Rey Juan Carlos)

Director de la Revista: Jose Antonio Olmeda Gómez
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
(Universidad Nacional de Educación a Distancia – UNED)

Coordinación:
Centro de Estudios y Gestión del Conocimiento del INAP

Redacción y administración:
Atocha, 106, 28012 Madrid
Tel.: 91 273 91 62
correo electrónico: revistagapp@inap.es

Edita: Instituto Nacional de Administración Pública
ISSN: 1989-8991
NIPO: 174-17-019-9
Depósito legal: M-39.657-1994

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<https://publicacionesoficiales.boe.es/>

CONSEJO DE REDACCIÓN

Director: Jose Antonio Olmeda Gómez, UNED, España

Vocales: Miquel Salvador Serna, Universidad Pompeu Fabra (España). Laura Román Masedo, Universidad de la Coruña (España). Antonio Natera Peral, Universidad Carlos III (España). Juan Ignacio Criado Grande, Universidad Autónoma de Madrid (España). César Colino Cámara, UNED (España). Carmen Alemán Bracho, UNED (España). Xavier Ballart Hernández, Universidad Autónoma de Barcelona (España). Nieves Saniger Martínez, Universidad de Granada (España). Miguel Anxo Bastos Boubeta, Universidad de Santiago de Compostela (España). Lourdes López Nieto, UNED (España).

Secretario: Jose Manuel Ruano de la Fuente, Universidad Complutense de Madrid (España).

Vicesecretario: Alfonso Fernández Burgos, Jefe del Servicio de Publicaciones del INAP (España).

CONSEJO ASESOR

Javier Quintana Navío, Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración Pública (España). Ana María Ruiz Martínez, AEVAL Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (España). Gregorio Montero Montero, CLAD (México). Enrique Cabrero Mendoza, CIDE-Centro de Investigación y Docencia Económicas-México-Toluca (México). Rafael Catalá Polo, Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado (España).

GAPP es la revista pionera y más significativa en España dentro de su especialidad. Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), desde sus comienzos, en 1994, se ha distinguido por impulsar los estudios interdisciplinarios en la materia y el análisis de experiencias y casos de especial interés para los profesionales de las administraciones públicas. Con ello ha contribuido a dinamizar el debate sobre los modelos teóricos y empíricos de gestión pública, así como sobre los procesos de transformación de los escenarios de acción gubernamental. A partir del año 2009 ha emprendido una Nueva Época, buscando un mayor impacto y proyección internacional. No obstante, fiel a sus señas de identidad, continúa persiguiendo los objetivos de potenciar la reflexión analítica en el campo de las políticas públicas y de priorizar la aplicabilidad y utilidad de los estudios sobre las mismas. **GAPP** es una publicación de periodicidad semestral (mayo-noviembre) editada en formato digital que asume los criterios de exigencia aplicados en aquellas revistas que gozan de máximo reconocimiento internacional, empezando por la selección (mediante el protocolo del Open Journal System para la evaluación anónima por pares) de trabajos originales y conformes a las directrices para autores. En la evaluación participan revisores externos nacionales e internacionales ajenos al Consejo de Redacción y al INAP.



GAPP se publica bajo bajo el sistema de licencias Creative Commons según la modalidad Reconocimiento-NoComercial (by-nc): Se permite la generación de obras derivadas siempre y cuando no se haga un uso comercial. Tampoco se puede utilizar el original con fines comerciales.

Sumario

Table of contents

Presentación. Procesos de agenda y políticas de desarrollo urbano: centrando la cuestión

Preface. Governance and urban development policies: theory and practice

MONEYBA GONZÁLEZ MEDINA / MARÍA ÁNGELES HUETE GARCÍA (coordinadoras) 6

Estudios

El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos

The new municipalism: right to the city and urban commons

ISMAEL BLANCO / RICARD GOMÀ / JOAN SUBIRATS 14

El paradigma de las smart cities en el marco de la gobernanza urbana

The paradigm of smart cities in the framework of urban governance

ADELA ROMERO TARÍN 29

La dimensión participativa en el diseño de políticas urbanas. El caso valenciano

The participatory dimension in the design of urban policies. The Valencian case

PILAR LLORET GUAL / JOAQUIN FARINÓS DASÍ 36

Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente

European policies and metropolitan governance: an unresolved matter

MARIONA TOMÀS 53

Gobernanza metropolitana y producción de globalidad en Madrid y Barcelona

Metropolitan governance and production of globality in Madrid and Barcelona

PEDRO LIMÓN LÓPEZ 65

Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas de regeneración urbana en los barrios vulnerables en España

Evolution of the parameters of the integrated approach in urban regeneration policies in vulnerable neighborhoods in Spain

ÁNGELA MATESANZ PARELLADA / AGUSTÍN HERNÁNDEZ AJA 82

La iniciativa Urbana en España (2007-2013): Diseño e implementación de políticas públicas de regeneración urbana en Alicante, Cádiz, Córdoba, y Coslada

Urban Initiative in Spain (2007-2013): Design and implementation in public policies of urban regeneration in Alicante, Cádiz, Córdoba, y Coslada

ROCÍO MUÑOZ MORENO / M.^a ÁNGELES HUETE GARCÍA 100

La influencia de la iniciativa URBANA 2007-2013 en el desarrollo de la capacidad institucional de la administración municipal

The influence of the URBANA 2007-2013 Initiative on the development of the Institutional Capacity of Local Administration

VALLE CASADO MAESTRE / MARÍA ÁNGELES HUETE GARCÍA / RAFAEL MERINERO RODRÍGUEZ / MONEYBA GONZÁLEZ MEDINA.....

124

Experiencias y casos

Planeamiento estratégico local y evaluación del desarrollo urbano sostenible integrado en ciudades medias

Local strategic planning and integrated sustainable urban development assessment in medium-sized cities

BLANCA DEL ESPINO HIDALGO / DANIEL NAVAS CARRILLO

143

Recensiones

Jaime FERRI DURÁ y Manuel BARROSO SEVILLANO (coords.). *Ciudadanía y servicios públicos locales: Un estudio en las comunidades autónomas de Madrid y Castilla y León*. Madrid: INAP, 2017, 215 págs.

Jaime FERRI DURÁ & Manuel BARROSO SEVILLANO (Coords.). *Ciudadanía y servicios públicos locales: Un estudio en las comunidades autónomas de Madrid y Castilla y León*. Madrid: INAP, 2017, 215 pp.

MIRIAN KEIDEL FERNÁNDEZ

164

Luis MORENO y Raúl JIMÉNEZ, *Democracias Robotizadas. Escenarios Futuros en Estados Unidos y la Unión Europea*, Madrid, Catarata, 2018. 158 páginas

Luis MORENO & Raúl JIMÉNEZ, *Democracias Robotizadas. Escenarios Futuros en Estados Unidos y la Unión Europea*, Madrid, Catarata, 2018. 158 pp.

CARLES RAMIÓ MATAS

168

Autores

173

Recibido: 20-10-2018
Aceptado: 21-10-2018
DOI: 10.24965/gapp.v0i20.10594
Sección: PRESENTACIÓN



Procesos de agenda y políticas de desarrollo urbano: centrando la cuestión

Governance and urban development policies: theory and practice

Moneyba González Medina (coord.)
Universidad Autónoma de Madrid
moneyba.gonzalez@uam.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Ciencia Política y de la Administración (Mención Europea) por la Universidad de Santiago de Compostela (2009). Es profesora e investigadora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Su investigación se enmarca en el análisis de las políticas públicas y la modernización de las administraciones, con especial atención al ámbito urbano.

María Ángeles Huete García (coord.)
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla
mahuegar@upo.es

NOTA BIOGRÁFICA

Es profesora e investigadora del Departamento de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla. Responsable del Grupo de Investigación en Gobernanza Urbana y Metropolitana (GUM-Z) (Sej-606). Es doctora en Sociología (Mención Europea) por la Universidad Pablo de Olavide (2008). Su investigación se centra en el análisis de políticas públicas y gobernanza, con especial atención al ámbito urbano.

RESUMEN

Presentación del número monográfico *Gobernanza y políticas de desarrollo urbano: teoría y práctica*.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza urbana; desarrollo urbano sostenible integrado; agendas urbanas.

ABSTRACT

Preface of the monographic issue *Governance and policies of urban development: theory and practice*.

KEYWORDS

Urban Governance, integrated sustainable urban development; urban agendas.

SUMARIO

La promoción de una Política urbana nacional. Una nueva ola de reformas metropolitanas. Activación de los procesos de «agenda urbana». El enfoque de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (DUSI). I. Retos y nuevas formas de gobernanza. II. El enfoque de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado. Referencias bibliográficas. III. La aplicación del enfoque DUSI en España: la iniciativa URBANA.

Desde la década de los noventa, la cuestión urbana ha recabado una creciente atención. Las estadísticas¹ arrojan datos que, año tras año, desvelan la relevancia de las ciudades en términos demográficos, económicos, sociales y culturales. Son lugares donde se concentran los problemas y las oportunidades (CE, 2011), que requieren políticas públicas cada vez más complejas tanto en su dimensión sustantiva como procedimental (González, 2011; Huete et al., 2016). Las ciudades se convierten, de este modo, en laboratorios de innovación democrática y gobernanza, en espacios de experimentación donde se afrontan nuevos (y viejos) retos de desarrollo urbano de manera sostenible e integrada. Sin embargo, lo urbano ha comenzado a tener una mayor presencia en el ámbito político solo en los últimos años. La puesta en marcha de programas que promueven la construcción de una Política urbana nacional (UN-Habitat y OECD, 2018), el impulso de reformas institucionales que recuperan la cuestión metropolitana o la reciente activación de las denominadas «agendas urbanas» son algunos ejemplos.

El interés por profundizar en estas cuestiones motivó la constitución de un grupo de trabajo sobre “Políticas de desarrollo urbano en Europa: Teoría y Práctica” en el *XIII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA)*, celebrado en Santiago de Compostela (20-22 de septiembre de 2017). El grupo, coordinado por Moneyba González Medina (Universidad Autónoma de Madrid) y María Ángeles Huete García (Universidad Pablo de Olavide de Sevilla), contó con la colaboración de Carmen Navarro (Universidad Autónoma de Madrid) y Rafael Merinero Rodríguez (Universidad Pablo de Olavide de Sevilla) como comentaristas. Su objetivo era analizar nuevas formas de gobernanza y políticas de desarrollo urbano, con especial atención a los procesos de «agenda urbana» y al «enfoque DUSI». El número de propuestas, la variedad de territorios representados (Andalucía, Asturias, Cataluña, Madrid y Valencia) y el diverso *background* de los participantes (Arquitectura y Urbanismo, Ciencia Política, Derecho², Ecología, Geografía, Informática o Sociología) no solo era un reflejo del extendido interés por lo urbano en distintas disciplinas, sino sobre todo de la complejidad que le es inherente. La presente publicación recoge algunos de estos trabajos, que pueden organizarse en tres grandes bloques: I. Retos y nuevas formas de gobernanza; II. El enfoque de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado; y III. La aplicación del enfoque DUSI en España: iniciativa URBANA.

A continuación, se describirán de forma muy sucinta los procesos que sirven de marco a estos trabajos, para finalizar dando algunas pinceladas sobre las principales ideas y enfoques empleados por los distintos autores y autoras que participan en esta publicación. Finalmente, destacamos la oportunidad de este número de la *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, que coincide, además, con la inminente aprobación de la Agenda Urbana Española³.

LA PROMOCIÓN DE UNA POLÍTICA URBANA NACIONAL

La cuestión de una Política *de y para las ciudades* ha entrado en la agenda política mundial, europea y nacional de muchos países. El hecho es llamativo si se tiene en cuenta que son pocos los países que han contado tradicionalmente con una Política urbana explícita, entendida como un conjunto de medidas de gobierno dirigidas a las ciudades, adoptadas en diferentes niveles administrativos (europeo, nacional, regional o local) (Van der Berg et al., 2007). Se trata de un fenómeno nuevo que se caracteriza, además, por manifestarse con independencia del grado de desarrollo del territorio donde se inscribe. La literatura que analiza la cuestión es reciente y cada vez más numerosa (Allulli y Tortorella, 2013; González y Fedeli, 2015; Friendly, 2016; González et al., 2017), al igual que los documentos oficiales que proponen a los gobiernos ir en esta dirección⁴ (UN-Habitat, 2014; 2015; OECD, 2017; UN-Habitat y OECD, 2018).

¹ OECD Metropolitan Database: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?Datasetcode=CITIES>.

² En el grupo de trabajo hubo contribuciones de URBAN RED, una Red Temática sobre Desarrollo Urbano Sostenible, coordinada por María Rosario Alonso Ibáñez (Universidad de Oviedo), que tuvo su origen en un proyecto enmarcado en la Convocatoria 2015 de Acciones de dinamización «Redes de Excelencia», del Programa Estatal de Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016 (Proyecto: DER2015-71345-REDT). Más información: <https://www.unioviado.es/Desarrollosostenible/urban-red/index.php>.

³ Se trata de un *momentum* de centralidad política de lo urbano sin precedentes en España, que ha ido vertebrándose a caballo entre el enfoque DUSI impulsado por la Unión Europea y los ODS de Naciones Unidas. En concreto, de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible recogidos en la Agenda 2030 (2015), el ODS 11: Ciudades y Comunidades Sostenibles, es específico de las ciudades.

⁴ Tras HABITAT III, se puso en marcha *The National Urban Policy Programme* (NUPP), una iniciativa conjunta de UN Habitat, OECD y *Cities Alliance*, dirigida a trabajar de manera conjunta para dar apoyo al desarrollo e implementación de las Políticas Urbanas Nacionales a nivel global. Más información: <http://www.oecd.org/gov/national-urban-policies.htm>.

UNA NUEVA OLA DE REFORMAS METROPOLITANAS

Junto a ello, se observa un retorno de la cuestión metropolitana, especialmente en Europa. Por ejemplo, en 2014, países como Francia o Italia impulsaron reformas institucionales dirigidas a formalizar y «anclar» el hecho metropolitano en sus sistemas políticos. Ello dio lugar a muchos debates acerca de en qué escuela de pensamiento inscribir el proyecto o cuál era el mejor diseño institucional. Sin embargo, ciertamente, gran parte de estas reformas obedecieron más a razones de racionalización presupuestaria que a un auténtico deseo de formalizar jurídica y políticamente esta «categoría estadística» o «funcional», lo que ha sido interpretado por algunos autores como una manifestación de posicionamientos neoliberales por parte de la UE (Lang y Török, 2017).

ACTIVACIÓN DE LOS PROCESOS DE «AGENDA URBANA»

Pero quizás lo más llamativo haya sido la activación de procesos para la elaboración de «agendas urbanas» a escala global, europea, nacional y subnacional. En cuestión de pocos años, se han aprobado la Nueva Agenda Urbana (2016), la Agenda Urbana para la Unión Europea (2016), la Agenda Urbana del Eixo Atlántico (2017) –cuya originalidad reside en su carácter transfronterizo–, la Agenda Urbana de Andalucía (2018) y previsiblemente, a finales de este año, la Agenda Urbana Española. Además, este mismo fenómeno se observa en países tan distintos como Angola, Canadá, India o Italia (Gelli, 2016).

FIGURA 1. DESARROLLO DE LOS PROCESOS DE AGENDA URBANA



Fuente: Elaboración propia.

EL ENFOQUE DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE INTEGRADO (DUSI)

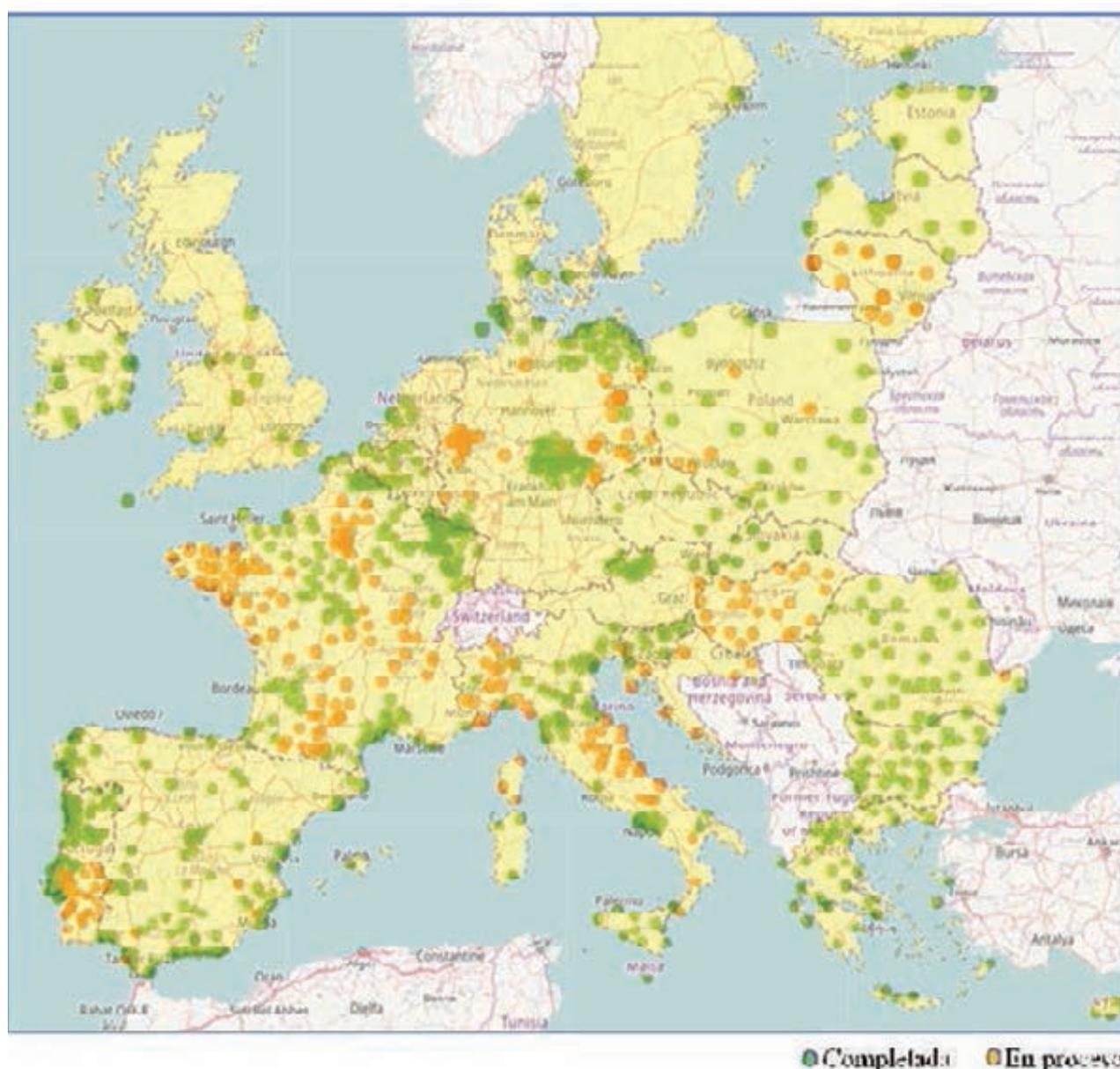
Por otra parte, bajo la rúbrica de la innovación social y el desarrollo sostenible, han ido apareciendo nuevas formas de organización y de colaboración entre actores institucionales y no institucionales, orientadas a encontrar soluciones a problemas o demandas urbanas. Algunas de estas iniciativas son el resultado de procesos de autoorganización colectiva «desde abajo» (por ejemplo, la PAH), enmarcadas, muchas veces en el ideario del «derecho a la ciudad». Otras, por el contrario, han sido impulsadas «desde arriba», con el objetivo de proveer marcos operativos para el diseño e implementación de proyectos de desarrollo urbano diferenciados de las tradicionales «maneras de hacer» de la administración (por ejemplo, el enfoque DUSI) o para la normalización del uso de las TICs en el ámbito urbano (por ejemplo, el modelo *Smart City*).

En concreto, el enfoque de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (DUSI), promovido por la UE, ha tenido una gran influencia en España. En palabras de Del Castillo y Haarich, «el principio de desarrollo urbano integrado⁵ se refiere más a cuestiones relacionadas con la planificación y la gestión del proceso de desarrollo, mientras que el carácter sostenible está más ligado a los objetivos, temas y áreas de intervención para el

⁵ Este principio está recogido en el artículo 8 del reglamento del FEDER 2007-2013 y en el artículo 7 del reglamento del FEDER 2014-2020.

desarrollo urbano. En la práctica, ambos conceptos van de la mano» (2013: 17). El DUSI (CE, 2014a; 2014b; 2015) es el resultado de más de dos décadas de implementación de proyectos integrados de desarrollo urbano, que arrancan con los *Urban Pilot Project* (1989-1999) y la Iniciativa comunitaria URBAN (1994-2006) (De Gregorio, 2017). Es, fundamentalmente, un método de trabajo caracterizado por su carácter holístico, multi-actor (o multinivel), participativo y estratégico, que permite alinear los proyectos de desarrollo urbano impulsados en las distintas ciudades europeas con las prioridades y objetivos de la Política de cohesión de la UE, de acuerdo con un modelo europeo del desarrollo urbano (CE, 2011). En otras palabras, el DUSI es el *core* o la *raison d'être* de la «Política urbana» de la UE.

MAPA 1. IMPLEMENTACIÓN DEL DUSI 2014-2020

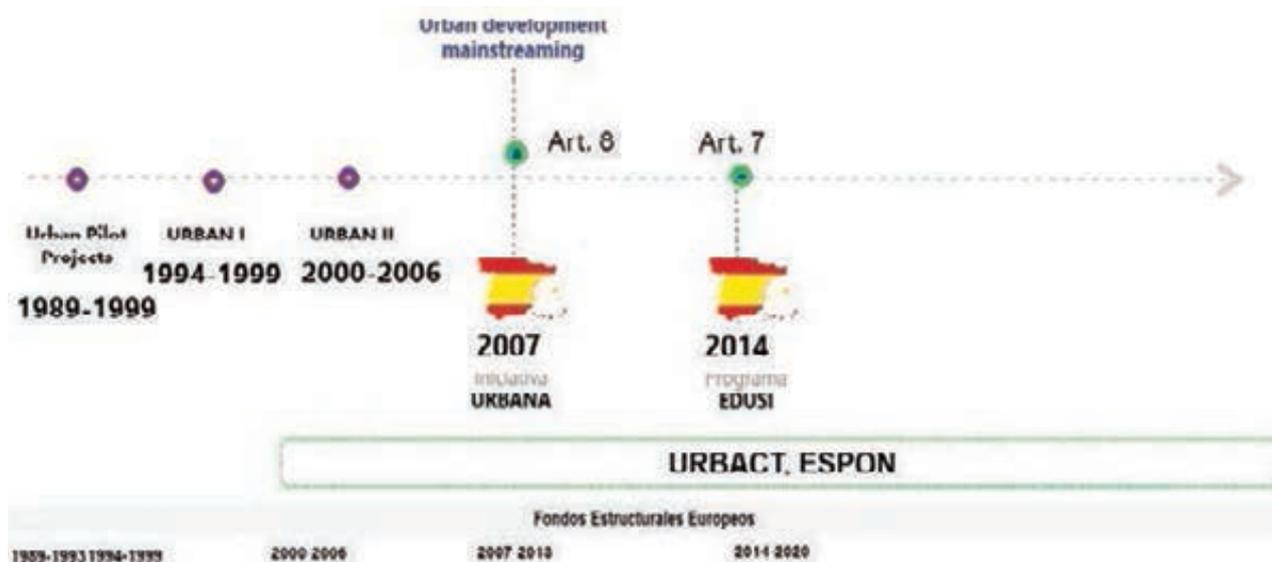


Fuente: STRAT-Board⁶

⁶ STRAT-BOARD es una herramienta de mapeo interactivo que ofrece una panorámica de la implementación del DUSI, con cargo a los Fondos EIE 2014-2020, en los 28 Estados Miembros. Datos a 19 de octubre de 2018. Más información: <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/home>.

El DUSI ha tenido una gran influencia en España, donde se ha verificado un efecto de europeización urbana *down-load*, entendido como un proceso de acomodación (domesticación) de las reglas formales e informales promovidas UE en el ámbito del desarrollo urbano en un Estado Miembro (González et al., 2017). Se encuentran evidencias de este proceso, por ejemplo, en el desarrollo de la capacidad institucional de muchas administraciones locales, cuyo personal reconoce que los proyectos de desarrollo urbano financiados con Fondos Europeos exigen formas de trabajo diferenciadas de la práctica administrativa ordinaria (Busetti et al., 2018). España, se caracteriza, además, por ser el único Estado Miembro que, durante cuatro periodos de programación consecutivos, ha impulsado de manera continuada programas de desarrollo urbano integrado (URBANA 2007-2013 y EDUSI 2014-2020) en línea con los principios promovidos por la UE (De Gregorio, 2018). Todos estos procesos han preparado el terreno para el lanzamiento de la Agenda Urbana Española (Acuerdo de Asociación de España, 2014: 222).

FIGURA 2. EVOLUCIÓN DEL ENFOQUE DE DUSI EN ESPAÑA



Fuente: Elaboración propia.

En el presente número de la revista GAPP se abordan todos estos procesos desde distintas perspectivas. Los artículos no tienen un único estilo, ni representan una misma escuela. Combinan un enfoque teórico y práctico, abarcan distintas escalas territoriales (grandes ciudades, ciudades medias y barrios) y han sido elaborados por autores y autoras con distintos *background* académicos y metodologías de investigación. A continuación, se describirán las principales ideas y enfoques desarrollados por cada uno de ellos.

I. RETOS Y NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA

En *El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos*, Ricard Gomà, Ismael Blanco y Joan Subirats abordan los retos clave de empoderamiento de las ciudades en redes horizontales de gobernanza. Analizan las distintas etapas del municipalismo en España, planteando la posible configuración de un nuevo municipalismo definido por dos dimensiones: una agenda de políticas urbanas comprometidas con el derecho a la ciudad y una agenda de prácticas urbanas vinculadas a la construcción del común. La Obra Social de la PAH es el caso escogido para evidenciar la articulación de ambos aspectos con relación al derecho a la vivienda.

Adela Romero se aproxima a la cuestión de las *Smart Cities* desde un punto de vista teórico, en un trabajo titulado *El paradigma de las Smart Cities en el marco de la gobernanza urbana*. Su objetivo es desarrollar este paradigma en el marco de la gobernanza, conectándolo con los retos de la participación, la ética pública, la sostenibilidad, la transparencia, la eficacia y eficiencia, y la rendición de cuentas.

Por su parte, Joaquín Farinós y Pilar Lloret analizan el caso de «*Decidim València*» en ***La dimensión participativa en el diseño de políticas públicas urbanas. El caso valenciano***. Se trata de una iniciativa de consulta ciudadana de inversión por barrios desarrollada por el Ayuntamiento de Valencia. Los autores se detienen en todas las fases del proceso de consulta ciudadana y hacen un balance de los problemas de implementación a los que se ha enfrentado y de sus impactos. Lo hacen, concretamente, desde el marco teórico de la *Do-ocracy*, en el que los ciudadanos cambian su rol tradicional en la producción y gestión de la ciudad, pasando de la protesta a la propuesta.

Los siguientes trabajos se enmarcan en el ámbito de la gobernanza metropolitana, si bien abordan la cuestión de dos maneras muy diferenciadas. En ***Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente***, Mariona Tomàs realiza un ejercicio de encuadre teórico de los modelos de gobernanza metropolitana en Europa a partir de cuatro variables: la fragmentación del territorio, las competencias de naturaleza metropolitana, el tipo de financiación y el tipo de representación. Igualmente llama la atención sobre el hecho de que, si bien las políticas europeas están progresivamente ampliando y reforzando su dimensión urbana y metropolitana, el papel de las autoridades metropolitanas existentes sigue siendo secundario. Por su parte, Pedro Limón presenta la cuestión metropolitana desde una perspectiva muy distinta. En concreto plantea una crítica al enfoque DUSI y a lo que denomina la «producción de globalidad» a través de mega-eventos en grandes ciudades. En su trabajo ***Gobernanza metropolitana y producción de globalidad en Madrid y Barcelona*** se detiene en dos ejemplos de gentrificación consolidados en Madrid y Barcelona: los barrios de Villaverde Alto y Trinitat Nova, respectivamente.

II. EL ENFOQUE DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE INTEGRADO

El segundo bloque de trabajos se centra en el enfoque DUSI. En su artículo ***Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas urbanas en los barrios vulnerables en España***, Ángela Matesanz y Agustín Hernández analizan la evolución de los elementos ligados al enfoque integrado en el discurso jurídico-administrativo de las políticas dirigidas a «regenerar» la ciudad consolidada en España, especialmente en barrios vulnerables. Desde una perspectiva más aplicada, Blanca del Espino y Daniel Navas describen cómo han empleado el *Reference Framework for Sustainable Cities*⁷ (RFSC), una herramienta web destinada a facilitar la aplicación del DUSI, en el II Plan Estratégico de Lucena, lanzado en 2015. Los detalles sobre esta experiencia se explican en ***Planeamiento estratégico local y evaluación del Desarrollo Urbano Sostenible Integrado en ciudades medias***.

III. LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE DUSI EN ESPAÑA: LA INICIATIVA URBANA

Finalmente, el tercer bloque de trabajos se centra en el análisis del impacto de la iniciativa URBANA, promovida por el Gobierno de España, en el periodo 2007-2013, en el contexto de la programación del FEDER. En su trabajo, ***Diseño e implementación de políticas públicas de regeneración urbana en Alicante, Cádiz, Córdoba, y Coslada***, Rocío Muñoz y María Ángeles Huete García tratan de identificar los factores que explican el desajuste entre el diseño y la implementación en cuatro iniciativas URBANA. Entre ellos, destaca la falta de estabilidad política, lo que avalaría la necesidad de adoptar un mayor consenso para elaborar un proyecto común de territorio.

Por último, en el artículo titulado ***La influencia de la iniciativa URBANA 2007-2013 en el desarrollo de la capacidad institucional de la administración municipal***, Valle Casado, María Ángeles Huete, Rafael Merinero y Moneyba González Medina realizan un ejercicio de análisis de la capacidad institucional de las administraciones locales españolas como resultado de los programas cofinanciados con Fondos Europeos, prestando especial atención a la relación que existe entre su nivel de desarrollo y otros elementos del contexto local como pueden ser la experiencia previa acumulada en programas similares y las características del modelo de gestión del programa.

En definitiva, todos estos trabajos comparten su interés por lo urbano. En el contexto de los procesos de agenda y los «nuevos» enfoques de política de desarrollo urbano, sus contribuciones constituyen un es-

⁷ Más información en: <http://rfsc.eu/>.

fuerzo por centrar la cuestión y visibilizarla en la agenda de investigación en materia de políticas públicas en España. El tema y el momento lo merecen porque cada vez hay más las evidencias de que «El tiempo nuevo que empezamos a vivir es un tiempo urbano, la era de las ciudades...» (Gomà et al., 2018).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLULLI, M. y TORTORELLA, W. (2013): "Cities in search of Policy", en *Métropoles* [Online], núm. 12, Online since 31 May 2013, connection on 30 September 2016. URL: <http://metropoles.revues.org/4654>.
- BUSETTI, S.; GONZÁLEZ MEDINA, M.; HUETE GARCÍA, M. A. y MERINERO RODRÍGUEZ, R. (2018): "Los mecanismos causales de la participación social: una aplicación a la regeneración urbana", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 164, págs. 77-96. DOI: <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.164.77>.
- COMISIÓN EUROPEA (2011): *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*. Bruselas. DOI: <http://dx.doi.org/10.2776/41803>.
- COMISIÓN EUROPEA (2014a): *Integrated Sustainable Urban Development*. Factsheet. Bruselas. DOI: <http://dx.doi.org/10.2776/47320>.
- COMISIÓN EUROPEA (2014b): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The urban dimension of EU policies – Key features for an EU Urban Agenda*. COM (2014) 490 Final, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2015): *Orientaciones para los Estados miembros Desarrollo sostenible integrado en el medio urbano Reglamento del FEDER (artículo 7)*. Bruselas.
- DEL CASTILLO, J. y HAARICH, S. N. (2013): *Desarrollo Urbano Sostenible cofinanciado por el FEDER en España 2014-2020: Directrices Estratégicas y Prioridades de Inversión. Final Report for the DG Regio*.
- DE GREGORIO HURTADO, S. (2017): "La política urbana de la UE en España: de URBAN a las EDUSI", en *TRIA – Territorio della Ricerca su Insemediamenti e Ambiente*, núm. 18, págs. 47-74. DOI: <http://dx.doi.org/10.6092/2281-4574/5309>.
- DE GREGORIO HURTADO, S. (2018): "The EU urban policy in the period 2007-13: lessons from the Spanish experience", *Regional Studies, Regional Science*, 5:1, 212-230, DOI: <https://doi.org/10.1080/21681376.2018.1480903>.
- FRIENDLY, A. (2016): "National Urban Policy: A Roadmap for Canadian Cities", en *IMFG Perspectives*, núm. 14/2016, Institute on Municipal Finance and Governance, Toronto.
- GELLI, F. (2016): "The changing geography of national urban agendas and urban policies. The cases of EU, China, Brazil, USA, Angola in perspective", comunicación presentada en *EURA Conference*, Turín, Italia, 16-18 de Junio.
- GONZÁLEZ MEDINA, M. (2011): "Elementos de una política urbana europea. Experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España", en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 27, págs. 45-67.
- GONZÁLEZ MEDINA, M. y FEDELI, V. (2015). "Exploring European Urban policy: Towards an EU-national urban agenda?", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 14, julio-diciembre, págs. 8-22. DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/gapp.v0i14.10287>.
- GONZÁLEZ MEDINA, M.; DE GREGORIO HURTADO, S.; HUETE GARCÍA, M. A. y CARPENTER, J. (2017): "Europeización y Política urbana de la UE: Impacto en las agendas urbanas nacionales de España, Francia, Italia y Reino Unido", comunicación presentada en el *XIII Congreso AECPA*, Santiago de Compostela, 20-22 de Septiembre.
- HUETE GARCÍA, M. A.; MERINERO RODRÍGUEZ, R. y MUÑOZ, R. (2016): "Urban regeneration policy from the Model of Integrated Urban Development in the European Union: an analytical approach based on the study of Spanish cities", en *Local Government Studies*, vol. 42, núm. 2, págs. 267-286.
- LANG, T. y TÖRÖK, I. (2017): "Metropolitan region policies in the European Union: following national, European or neoliberal agendas?", en *International Planning Studies*, vol. 22, núm. 1, págs. 1-13. DOI: <https://doi.org/10.1080/13563475.2017.1310652>.
- OECD (2017): *National Urban Policy in OECD Countries*. París: OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271906-en>.
- OECD (2018): *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*. París: OECD Publishing. DOI: https://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-3-en.
- UN-Habitat (2014): *New Generation of National Urban Policies*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- UN-Habitat (2015): *Issue Paper on Urban Governance*. HABITAT III ISSUE PAPERS, núm. 6. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- UN-Habitat (2016a): *Nueva Agenda Urbana*, aprobada durante Hábitat III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Quito, Ecuador, 17-20 de octubre.
- UN-Habitat (2016b). *World Cities Report. Urbanization and Development. Emerging Futures*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.

UN-Habitat y OECD (2018): *Global State of National Urban Policy*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264290747-en>.

VAN DER BERG, L.; BRAUN, E. y VAN DER MEER, J. (2007): *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.

VV.AA (2018), "El poder de las ciudades", en *Vanguardia* [Dossier], núm. 67 (enero). Barcelona; La Vanguardia Ediciones, S. L.

Recibido: 15-12-2017
Aceptado: 12-03-2018
Modificado: 11-03-2018
DOI: 10.24965/gapp.v0i20.10491
Sección: ESTUDIOS



El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos

The new municipalism: right to the city and urban commons

Ismael Blanco
Universidad Autónoma de Barcelona
Ismael.Blanco@uab.cat

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor Agregado de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Barcelona. Investigador en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP-UAB). Investigador postdoctoral y profesor visitante en la De Monfort University (Leicester, Reino Unido) y en la Universidad Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte, Brasil). Publicaciones más recientes: DAVIES, J. and BLANCO, I. (2017). "Austerity Urbanism: Patterns of Neoliberalisation and Resistance in Six Cities of Spain and the UK". *Environment and Planning A*, 44 (11): 2.687–2.704. CRUZ, H., MARTÍNEZ, R., BLANCO, I. (2017). "Crisis, urban segregation and social innovation in Catalonia". *Partecipazione e Conflitto*, 10 (1): 221-245. BLANCO, I. and LEÓN, M. (2016) "Social innovation, reciprocity and contentious politics: facing the socio-urban crisis in Ciutat Meridiana, Barcelona". *Urban Studies*, 54 (9): 2.172–2.188.

Ricard Gomà
Universidad Autónoma de Barcelona
ricard.goma@uab.cat

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor Titular de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Barcelona. Director del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona. Máster en Políticas Públicas, University of Strathclyde (Glasgow, Reino Unido). Profesor visitante en las universidades de Warwick y Bath (Reino Unido). Publicaciones más recientes: BLANCO, I. GOMÀ, R. (2016). *El municipalisme del bé comú*. Barcelona: Icària. GOMÀ, R. ROSETTI, N. (2016). "Perfiles de exclusión y políticas de inclusión en España", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 64: 53-78. GOMÀ, R. SUBIRATS, J. (2017). *Canvi d'època i polítiques públiques a Catalunya*. Barcelona: Crític. BLANCO, I. GOMÀ, R. (2017). "Construyendo el municipalismo del bien común", en OLMEDO, P. ENDARA, G. *Alternativas urbanas y sujetos de transformación*. Quito: Fundación F.Ebert.

Joan Subirats
Universidad Autónoma de Barcelona
joan.subirats@uab.cat

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Barcelona. Investigador en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP-UAB). Titular de la Cátedra Príncipe de Asturias en la Universidad de Georgetown (Washington, EEUU). Profesor visitante en la Universidad de Roma-La Sapienza, University of California-Berkeley, New York University, Universidad Nacional de México y Universidad de Buenos Aires. Publicaciones más recientes: RENDUELES, C. SUBIRATS, J. (2016). *Los (bienes) Comunes*. Barcelona: Icària. SUBIRATS, J. (2016). *El poder de lo próximo*. Madrid: La Catarata. PARÉS, M. OSPINA, S. SUBIRATS, J. *Social innovation and democratic leadership*. Londres: Edward Elgar.

RESUMEN

El artículo ofrece en primer lugar una perspectiva general sobre la era urbana, entendida como un nuevo tiempo global donde las ciudades juegan un papel central, en tanto que espacios que producen y reflejan las grandes dinámicas vertebradoras de las primeras décadas del siglo XXI. Ello permite situar un segundo elemento de discusión: lo común y la proximidad como posibles respuestas donde generar proyectos colectivos de protección y reconocimiento. En ese sentido, el artículo plantea los retos clave de empoderamiento de las ciudades en redes horizontales de gobernanza. En un plano más concreto, la reflexión se traslada a la evolución del municipalismo en España: la trayectoria de tres décadas de gobiernos locales democráticos, las dinámicas recientes de movilización urbana, y el nuevo escenario surgido de las elecciones de 2015. A partir de ahí, el artículo plantea la posible configuración de un nuevo municipalismo definido por dos dimensiones: una agenda de políticas urbanas comprometidas con el derecho a la ciudad; y una agenda de prácticas urbanas vinculadas a la construcción del común. La Obra Social de la PAH se expone, finalmente, como caso que permite articular ambos aspectos: la producción de comunes urbanos y el ejercicio del derecho a la vivienda.

PALABRAS CLAVE

Global; ciudades; común; gobernanza; movimientos; vivienda.

ABSTRACT

The article firstly draws an overall perspective on the urban age, a new global time where the cities play a central role as spaces which produce and reflect the key dynamics of the 21st Century. On this grounds, a second set of ideas are brought together: the common and proximity as possible answers to create collective projects of protection and recognition. In this sense, the article discusses the main challenge of empowering cities within systems of network multilevel governance. More concretely, the development patterns of local government in Spain are considered: three decades of democratic local government, the recent emergence of new urban movements, and the scenario after the 2015 local election. At this point the article deals with the shaping of a new municipalist model defined by a twofold dimension: a policy agenda committed with the right to the city, and a set of urban practices oriented to common-building. Finally, the Obra Social de la PAH is considered as a case study which allows the analysis of both aspects: the production of urban commons and the access right to affordable housing.

KEYWORDS

Global; cities; commons; governance; movements; housing.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. CAMBIO DE ÉPOCA Y LA NUEVA ERA URBANA: DE LA CIUDAD FORDISTA A LAS REDES DE METRÓPOLIS. 2. LO COMÚN Y LA PROXIMIDAD: CAPACIDADES COLECTIVAS FRENTE A JERARQUÍAS, CIUDADES FRENTE A ESTADOS?. 3. GOBIERNO LOCAL Y ACCIÓN COLECTIVA URBANA EN ESPAÑA: HACIA UN ESCENARIO DE NUEVO MUNICIPALISMO. 3.1. LA TRAYECTORIA DEL GOBIERNO LOCAL: TRES DÉCADAS DE CAMBIOS (1979-2011). 3.2. DINÁMICAS DE MOVILIZACIÓN URBANA (2011-2015). 3.3. EL ESCENARIO LOCAL POST-2015: HACIA UN NUEVO MUNICIPALISMO. 4. LA NUEVA AGENDA URBANA COMO CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD. Ecología urbana. Economías ciudadanas. Bienestar de proximidad. 5. LA NUEVA AGENDA URBANA COMO CONSTRUCCIÓN DEL COMÚN. 6. ARTICULAR DERECHO A LA CIUDAD Y COMUNES URBANOS. 6.1. LA PLATAFORMA DE AFECTADOS POR LA HIPOTECA: COPRODUCIR COMUNES URBANOS DE VIVIENDA. La Obra Social de la PAH de Manresa: derecho a la vivienda, disidencia y producción del común. Apuntes finales: los retos del municipalismo del común. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo plantea dos cuestiones básicas. Por una parte, la articulación entre el cambio de época (entendido como proceso de cambio sociocultural con una fuerte dimensión urbana) y el binomio común/

proximidad (en tanto que posible esquema de respuesta al reto de forjar sociedades tanto abiertas como protegidas). Por otra parte, la articulación entre una agenda de políticas municipales orientadas al derecho a la ciudad, y formas de producción de esas políticas orientadas a la construcción de comunes urbanos. Así pues una primera cuestión que se desarrolla en un plano genérico de elaboración de marcos conceptuales, y una segunda que aporta reflexiones concretas sobre dinámicas y casos de estudio. Al efecto de tratar este conjunto de aspectos, el artículo se estructura en seis bloques. Los dos primeros sitúan el marco de referencia; el tercero revisa las pautas de evolución del municipalismo en España; el cuarto y el quinto plantean, en el contexto actual, el potencial de articulación de la nueva agenda urbana en sus dos dimensiones: la sustantiva como construcción del derecho a la ciudad, y la operativa como construcción del común. El último apartado aporta el caso de la obra social de la PAHC de Manresa como práctica que permite visualizar ambas dimensiones. El trabajo concluye apuntando posibles vías de avance en la investigación de las cuestiones tratadas.

1. CAMBIO DE ÉPOCA Y LA NUEVA ERA URBANA: DE LA CIUDAD FORDISTA A LAS REDES DE METRÓPOLIS

Cruzamos las primeras décadas del siglo XXI bajo una dinámica de cambio de época. Y sabemos que una de sus dimensiones clave se despliega a través de las ciudades. El tiempo nuevo que empezamos a vivir es un tiempo urbano, la era de las ciudades, como lo expresa la declaración final de Habitat III, la cumbre de Naciones Unidas sobre desarrollo urbano celebrada en Quito (2016). En efecto, si el tiempo de la sociedad industrial fue de la mano del espacio de los estados; el *cambio de época* viene vinculado al *espacio de las ciudades*.

El proceso sociocultural de cambio de época está llamado a dibujar las trayectorias personales y colectivas de las próximas décadas. Hacia finales del siglo XX los principales parámetros que habían vertebrado la primera modernidad se tambalean de forma irreversible. Va emergiendo un mundo de complejidad creciente en los contextos vitales; aparecen incertidumbres, discontinuidades biográficas y nuevas vulnerabilidades; irrumpe internet y sus espacios digitales de interacción; se redefinen referentes de identidad y anclajes comunitarios; emergen creatividades y energías ciudadanas de nuevo tipo (Beck, 1998; Bauman, 2003; Castells, 2012). La sociedad del riesgo, del conocimiento y líquida se abre paso con fuerza: nace una segunda modernidad, entre la reflexión y la posverdad; entre la individualización y el bien común.

Las cumbres de la ONU sobre las ciudades se celebran cada veinte años. La primera tuvo lugar en Vancouver en 1976, por entonces poco más del 30% de la humanidad vivía en asentamientos urbanos. Cuando la reunión de Estambul, en 1996, esa cifra alcanzaba ya el 40%. En Quito se constata un indicador histórico: la mayoría de la población del planeta, un 54,5%, es población urbana. Si la dinámica no se trunca, y nada lo hace prever, las ciudades pueden llegar a alojar al 70% en 2050: de un tercio a dos tercios de la humanidad en menos de 100 años, una proceso demográfico impresionante. Pero no es sólo demografía, esas cifras reflejan mucho más: **a)** en las 500 ciudades más dinámicas del mundo vive el 23% de la población, pero se genera el 58% del PIB del planeta; **b)** la financiarización de la economía global tiene uno de sus anclajes principales en las rentas urbanas; **c)** las ciudades mayores de 300.000 habitantes son hoy responsables del 70% de todas las emisiones de gases de efecto invernadero; **d)** el índice de gini (distribución desigual del ingreso) ha crecido en las metrópolis un 20% en los últimos 20 años, con su correlato de segregación residencial.

En las ciudades se construye y se refleja el mundo del siglo XXI, con todas sus tensiones: dinamismo económico, especulación inmobiliaria, cambio climático, desigualdad. Es en este sentido que cobran hoy mucha fuerza los análisis que sitúan en lo urbano, en las grandes metrópolis del siglo XXI, los factores explicativos de los modelos socioeconómicos predominantes (Sassen, 2014; Harvey, 2016). También en las ciudades aparecen las lógicas de acción colectiva y las alternativas políticas más innovadoras e interesantes: el nuevo municipalismo como proyecto y praxis transformadora, de ampliación democrática, empoderamiento social y reconexión de las instituciones al bien común (Blanco y Gomà 2016). En síntesis se ha consolidado en las últimas décadas una realidad demográfica y territorial marcada por la hegemonía de lo urbano. Un predominio que se traslada a las esferas económica, social y ambiental, y sitúa a las metrópolis como verdaderos epicentros de la realidad cotidiana de la mayoría.

Las metrópolis de hoy son el resultado de interacciones complejas en el tiempo (Capel, 1975; Lefebvre, 2017). Es importante modelizar sus rasgos básicos para conocer las realidades sobre las cuales se deben

desplegar políticas públicas y dinámicas de gobernanza. Podemos partir de la idea que la construcción urbana-metropolitana reciente es el fruto de procesos en tres dimensiones interconectadas: económica, socioresidencial y ecológica (Soja, 2014; Harvey, 2016). El cruce de estos procesos y su plasmación espacial ha ido generando modelos abiertos y evolutivos de ciudades (Cuadro 1).

CUADRO 1. TIPOS DE CIUDADES Y METRÓPOLIS. DINÁMICA EVOLUTIVA EN MÚLTIPLES DIMENSIONES

	Régimen productivo	Estructura Socioresidencial	Modelo ambiental
Ciudad industrial Metrópolis monocéntricas	Fordista	Sociedad de clases Urbanismo intensivo	Cambio climático y contaminación atmosférica
Ciudad postindustrial Metrópolis policéntricas	Flexible	Sociedad dual Urbanismo difuso	
Ciudad del conocimiento Metrópolis en red	Creativo	Sociedad compleja Regeneración urbana	Transición ecológica

Fuente: Elaboración propia

En la dimensión económica, las décadas centrales del siglo xx consolidan procesos de producción y consumo de bienes estandarizados a escala masiva. La ciudad fordista consolida la especialización económica del espacio: implantaciones industriales intensivas en trabajo y desarrollo de redes de transporte. A finales del siglo xx se desencadena un importante cambio urbano. Se terciarizan las bases económicas de las metrópolis y ello genera un doble impacto territorial: los múltiples espacios del cierre industrial contrastan con la concentración de los tramos directivos en unos pocos distritos urbanos globales; y los espacios centrales de servicios financieros y tecnológicos contrastan con las periferias que alojan el terciario de escaso valor añadido. Emergen metrópolis con fuertes jerarquías y dualidades económicas en el territorio¹. Durante las últimas décadas, ya en pleno siglo XXI, se desarrolla un nuevo giro económico-urbano con tres componentes clave. La creación de valor se desplaza al conocimiento y la reactivación industrial se produce bajo condiciones de innovación tecnológica; la actividad digital irrumpe con fuerza y las plataformas basadas en internet se insertan en la economía de las ciudades; finalmente, el capital financiero se activa hacia inversiones urbanas y tiende a crear lógicas de burbuja inmobiliaria. Estos cambios, en el plano territorial, producen un juego complejo de oportunidades y riesgos sobre la configuración metropolitana. Por una parte, el potencial de diluir jerarquías y segmentaciones espaciales hacia metrópolis más reticulares y sostenibles; por otra, la amenaza de los procesos de gentrificación económica y comercial.

En la dimensión socioresidencial, las décadas centrales del siglo xx, vienen marcadas por la presencia urbana masiva del trabajo asalariado, con la clase social como eje central de estratificación (Atkinson, 2016); así como por la producción fordista de bloques de vivienda en espacios residenciales de alta densidad y lógica suburbial-metropolizadora. A finales del siglo xx se despliegan dos cambios relevantes. En la vertiente laboral el mercado se polariza entre los nuevos sectores cualificados y el trabajo terciario precarizado con escasa articulación colectiva; y en el vector residencial se produce la ciudad extensiva como espacio urbano y simbólico de las nuevas clases profesionales urbanas, con menor densidad y mixticidad². La etapa actual vuelve a presentarse como un juego de fuerzas en tensión. Por una parte, el incremento sin precedentes de la complejidad social urbana (orígenes, hogares, edades...) emerge como oportunidad hacia espacios con nuevas morfologías diversas y compactas, hacia entornos creativos cruzados por lógicas de reconocimiento; por otra parte los impactos sociales de la financiarización urbana producen expulsiones y sustitución funcional y poblacional (Sassen, 2014).

¹ En Europa central –Lombardía, Piamonte, Baviera, Baden-Wurtemberg, Austria, Rhone-Alpes– la crisis del fordismo urbano dio lugar a tejidos productivos en red, cadenas de pymes interdependientes, dinámicas intercooperativas... Ello produjo regiones urbanas menos jerarquizadas y segmentadas (TRULLÉN, 2015).

² Algunas metrópolis han mostrado la posibilidad de transitar de la ciudad industrial a la postindustrial sin dualización social. El cruce de regímenes de bienestar en fase expansiva con políticas urbanas de cohesión puede hallarse en la raíz. El caso de Barcelona aparece como uno de los referentes (PORCEL, 2016).

En la dimensión ecológica, durante las décadas centrales del siglo pasado se produjo un modelo de intensos impactos ambientales: economías urbanas con alta dependencia de energías fósiles, y expansión de la movilidad motorizada en vehículos privados. Desde finales del siglo xx ese esquema se recrudece, y no es hasta una fase muy reciente que empiezan a ponerse en marcha estrategias para revertirlo. El crecimiento de emisiones provoca una realidad de cambio y alerta climática, con las metrópolis como agentes clave del calentamiento global; el uso masivo del coche se halla en la raíz de la contaminación del aire, principal determinante ambiental de la salud; y se desencadena finalmente un proceso de consumo extensivo de espacio: entre 1996 y 2016, la población urbana crece un 25%, pero el territorio urbanizado se expande un 40%. Tenemos hoy metrópolis con riesgos ecológicos socialmente producidos por la desprotección del clima, la degradación del aire y la depredación del espacio.

En síntesis, la ciudad fordista y de clases que se dualizó y lo plasmó en procesos de urbanismo difuso, la que dio lugar a ámbitos metropolitanos policéntricos y economías terciarizadas, cruza hoy un cambio de época urbano hacia metrópolis conectadas en red, hacia espacios donde se expresan todas las complejidades: vulnerables a la financiarización pero enormemente creativas; cargadas de tantas fragilidades sociales como energías comunitarias; responsables del cambio climático y referentes a la vez de transiciones ecológicas avanzadas (Nel.lo y Mele, 2016; Pascual, 2016).

¿Cómo dotar a esta realidad desbordante de una nueva *agenda urbana* que haga posible el ejercicio cotidiano del derecho a la ciudad? ¿Qué *esquemas de gobernanza* pueden producir las capacidades colectivas y las políticas públicas necesarias?.

2. LO COMÚN Y LA PROXIMIDAD: CAPACIDADES COLECTIVAS FRENTE A JERARQUÍAS, CIUDADES FRENTE A ESTADOS?

En el marco de la nueva era urbana, emerge con fuerza un renovado interés –tanto social como académico– en torno a la idea de *lo común*: alrededor de formas de gobierno y gestión de espacios, bienes y procesos de transformación que tratan de ubicarse en parámetros ajenos a la dicotomía clásica público/institucional *versus* privado/mercantil (Bollier, 2014). Lo común sin embargo tiene sólidas raíces en el campo teórico. Polanyi (2016) planteó como el avance del paradigma binario mercado-estado había provocado la erosión histórica de las bases cooperativas de la sociedad. Bases que, según demostró Ostrom (2012), incorporan elementos sólidos para una gobernanza comunitaria de los recursos compartidos. De forma más reciente, la teoría de los (bienes) comunes ha sumado otras dos aportaciones relevantes: en el terreno de los valores, Rosanvallon (2012) sitúa la *comunalidad*, es decir, la activación cotidiana de vínculos solidarios como lógica complementaria a las políticas de reconocimiento de las diferencias; en el terreno de las prácticas, Hardt y Negri (2009) ponen énfasis en lo común como verbo, en el *commoning* en tanto que construcción sostenida de capacidades constituyentes de autogobierno social transformador.

¿Cuáles son hoy los motivos del resurgimiento de lo común?. Se observa por una parte que las dinámicas de relación social estrictamente mercantiles no sólo no protegen a los que las practican, sino que generan altos niveles de desigualdad y segregación. Las necesidades de protección y cohesión, por otra parte, fueron hallando a lo largo del siglo xx respuestas diversas –New Deal en EEUU, regímenes de bienestar en Europa...– pero todas ellas de matriz estatista y jerárquica. La pregunta hoy es si las inquietudes y malestares ciudadanos derivados de las aceleradas dinámicas de globalización y transición digital pueden encontrar de nuevo respuestas en modelos de protección a escala nacional y lógica vertical; o deben explorar alternativas vinculadas a la construcción del común en ámbitos de proximidad. Lo estatal en términos clásicos no aparece ya con capacidad suficiente de dar respuestas emancipadoras y protectoras ante las injusticias e inseguridades que plantean tanto la mercantilización global como las disrupciones generadas por el cambio digital en los itinerarios vitales de la humanidad.

Lo común resuena como un espacio de protección nacido en la cotidianidad de las personas, desde sus necesidades e incertidumbres, buscando lógicas de autogobierno y autogestión para crear bases materiales y emocionales de existencia humana. Laval y Dardot (2015) sintetizan la política del común como la articulación de democracia activa, generación cooperativa de valor, y apropiación comunitaria de servicios públicos. Más allá de las estrategias clásicas de los movimientos sociales frente a los poderes públicos, pivotando en el eje que va de la delegación/incidencia a la oposición/resistencia, la construcción del común implica erigir un espacio de creación/disidencia, de autonomía creativa, orientada a satisfacer necesidades y autotutelar derechos. Ejemplos de todo ello los tenemos en la constitución de espacios como «*Som Energia*»

(cooperativa de consumo de energía verde), Obra Social de la PAH (comunes urbanos), Wikipedia (común del conocimiento) o GuifiNet (común de acceso a internet). Estas prácticas y otras muchas ilustran cómo la perspectiva de lo común toma fuerza: en tanto que alternativa a una lógica de financiarización que precariza y la vida; y en tanto que alternativa a una lógica clásica de protección institucional *top-down* (Rendueles y Subirats, 2016).

CUADRO 2. MERCADOS, ESTADOS Y CIUDADES: ESCALAS TERRITORIALES Y LÓGICAS PREDOMINANTES

	Eje apertura/cierre	Eje protección/vulnerabilidad	Lógicas predominantes
Mercados globales	Apertura	Vulnerabilidad	Cosmopolitismo y precarización
Fronteras estatales	Cierre	Protección	Pertenencia y exclusión
Redes de ciudades	Apertura	Protección	Comunidad y diversidad

Fuente: Elaboración propia

Lo común no sólo se orienta a la exploración de alternativas a lo estatal clásico; conduce también a alterar la escala territorial: del ámbito nacional a la realidad de las ciudades. Cada vez más el reto consistirá en saber mantener nuestras sociedades abiertas (frente a reacciones de cierre xenófobo) y al mismo tiempo protegidas (frente a lógicas globales vulnerabilizadoras). Resulta clave trabajar en algo tan aparentemente contradictorio como articular sentido de pertenencia y capacidad de protección, con voluntad de acogida y reconocimiento pleno de la diversidad. El cuadro 2 ofrece una propuesta de articulación conceptual en este sentido. Las escalas territoriales (global, nacional-estatal y urbana) se definen por su cruce con el doble eje apertura/cierre y protección/vulnerabilidad. Y es ahí donde las ciudades emergen como espacios que permiten el ensamblaje de la lógica de construcción comunitaria con el tejido de la heterogeneidad, del respeto a las diferencias. En este escenario de coordenadas, las metrópolis ofrecen un potencial de respuesta que no está al alcance de los estados, demasiado encerrados en sus rigideces y rutinas. La proximidad es la gran palanca de transformación sobre la que tratar de proteger sin cerrar; el ámbito sobre el que tratar de construir comunes (Olmedo y Endara, 2017).

Pero la realidad presenta aún límites en ese doble sentido. Las ciudades, sus gobiernos locales, se encuentran presionadas por entramados de subordinación: no se sitúan en la centralidad del reparto de recursos públicos de poder; no se sitúan en el núcleo de los regímenes de bienestar y transición ecológica. Los estados pesan demasiado. Es por ello que cabe plantear un triple reto hacia un nuevo esquema de gobernanza multinivel: a) el reto del empoderamiento de las ciudades; b) el reto de las interdependencias horizontales; c) el reto del *scaling up* de políticas y prácticas urbanas.

El *empoderamiento* implica aumentar de forma sustancial las capacidades institucionales y colectivas de gobierno en la esfera local (Subirats, 2016). Resulta necesario en cuestiones como la acogida de personas migrantes, la transición energética o el control público de alquileres, *policy issues* vinculadas a lo cotidiano donde resulta además probado el fracaso de su abordaje en el ámbito estatal (Barber, 2013). Es cierto que todo ello requiere gobernanza multinivel y entra aquí en juego el segundo reto: transitar de un esquema *top-down*, de subordinación de las ciudades a los niveles «superiores», a otro de tipo horizontal donde la escala no implique jerarquía. Se trata pues de articular una *gobernanza entre iguales* como nueva gramática política entre ciudades, regiones, estados e instituciones supranacionales. Significa en la práctica que las ciudades codecidan y cogobiernen, por ejemplo, la Nueva Agenda Urbana, el Acuerdo Climático de París, o la dimensión social de la UE (el nuevo *social pillar*). Finalmente, las prácticas urbanas y las políticas locales deberían afrontar el desafío de su *scaling up*: su *transferencia* por medio de redes de municipalismo internacional y de procesos de *policy learning* multinivel. Si hace unas décadas, en una realidad menos compleja se trataba de «pensar global y actuar local»; ahora, en un mundo más complejo e interconectado se trata también de «pensar local y actuar global» (internet y el espacio digital lo hacen mucho más factible).

Cabe afirmar que en los tres ejes se hallan hoy ejemplos que dibujan trayectorias de cambio y perfilan futuros posibles y diferentes. El cuadro 3 recoge algunos de ellos. Son en algunos casos redes de aparición reciente, o bien redes aún incipientes en cuanto a su capacidad de incidencia para acercarse a los modelos deseados:

- a) *Las Ciudades de Acogida emergen, frente al fracaso de la Unión y los estados, como propuestas de empoderamiento local para hacer frente a la crisis de los refugiados en Europa; mientras que el C-40 es la red global de metrópolis que lideran las políticas locales de protección climática bajo el paraguas del Acuerdo de París. En ambos casos se construyen capacidades de gobierno urbano sin precedentes, más allá de las atribuciones formales de competencias.*
- b) *Eurocities y CGLU son quizás los dos intentos más avanzados de consolidar redes de protagonismo municipalista en sus respectivos escenarios de gobierno multinivel: presencia directa de las ciudades en las políticas de la Unión, y en la agenda urbana de Naciones Unidas, respectivamente.*
- c) *Por último, las transition towns configuran un muy interesante movimiento de ciudades europeas que han emprendido, cruzando aprendizajes, la ruta de la transición ecológica, mientras que las ciudades educadoras representan uno de los primeros moviminetos globales de innovación política de raíz municipal.*

Hay en todo ello mucho camino a recorrer, pero empieza ya a esbozar una geografía europea e internacional de ciudades con vocación de hacer frente a los retos de la era urbana, desde agendas políticas de acción potentes, interconectadas y no subordinadas.

CUADRO 3. EMPODERAMIENTO URBANO, GOBERNANZA HORIZONTAL Y TRANSFERENCIA POLÍTICA

	Redes de empoderamiento local	Redes de gobernanza multinivel	Redes de transferencia política
Ámbito Europeo	Ciudades de Acogida	Eurocities	Transition towns
Ámbito global	C-40	CGLU	Ciudades educadoras

Fuente: Elaboración propia

3. GOBIERNO LOCAL Y ACCIÓN COLECTIVA URBANA EN ESPAÑA: HACIA UN ESCENARIO DE NUEVO MUNICIPALISMO

Una vez perfilado el marco general de la nueva era urbana, las oportunidades y límites en torno al binomio emergente común/proximidad, y los retos de empoderamiento de las ciudades en redes de gobernanza horizontal, se hace ahora necesario girar la perspectiva hacia nuestro entorno; hacia la ya dilatada y compleja evolución de la esfera local democrática en España (Brugué y Gomà, 1998; Canal, 2013).

3.1. La trayectoria del gobierno local: tres décadas de cambios (1979-2011)

El cuadro 4 presenta en síntesis la evolución del gobierno local en España. Durante los años 80, las lógicas movilizadoras de la transición dan paso a un esquema representativo y partidizado. Se aprueban las primeras normas de participación y descentralización, que toman el relevo a procesos muy poco formalizados de diálogo y acuerdo con el movimiento vecinal. En la década de los 90 avanza la lógica eficientista y se repliega la ciudadana: se impulsan relaciones de tipo individualizador, en perjuicio de la activación comunitaria. Aparecen sin embargo nuevas redes vinculadas al ciclo social altermundialista y al fortalecimiento de la conciencia ambiental y de defensa del territorio. En el escenario de los años 2000 se inicia el proceso de diversificación del entramado de actores políticos, con la presencia de un número creciente de candidaturas ciudadanas (Ubasart, 2012). Se intensifica la gobernanza relacional, con más procesos de concertación, y presencia de lo local en redes multinivel. Las estructuras tradicionales de participación muestran síntomas de agotamiento, pero un tejido social cada vez más renovado plantea exigencias de aplicación democrática real. A partir de 2010, la crisis, la austeridad y el 15M desvertebran el municipalismo de la década anterior. Todo se expresa en las ciudades y en entornos de cotidianidad. El pinchazo de la burbuja inmobiliaria deja un rastro de gobiernos locales frágiles; deja sobre todo una geografía de emergencia habitacional y de nuevas fracturas. Muchos ayuntamientos se convierten en la última trinchera de políticas sociales que afrontan la cobertura cotidiana de necesidades básicas.

CUADRO 4. DINÁMICA EVOLUTIVA DEL MUNICIPALISMO EN ESPAÑA (1979-2011)

	AÑOS 80	AÑOS 90	2000-2010
	Del municipalismo participativo al profesional-burocrático	El municipalismo emprendedor y gerencial	El municipalismo constructor y la gobernanza en red
Modelos Políticos	Constitución de un modelo demo-representativo, partidizado	Consolidación modelo partitocrático Recambio generacional en liderazgos	Coexistencia del modelo de partidos con nuevas candidaturas ciudadanas
Agendas de actuación	De la mejora de barrios a la agenda tridimensional: servicios personales, territorio y promoción económica	Modelos de ciudad y planeamiento estratégico. Centralidad de la agenda del crecimiento postindustrial	Políticas urbanas expansivas (burbuja inmobiliaria). Regeneración de barrios
Modelos de gestión	Burocratización y profesionalismo	Nueva gestión pública (NGP): Gerencialismo y externalizaciones	Profundización NGP. Concertación público-privada. Trabajo en red
Estructuras de participación	Del diálogo con el movimiento vecinal a la formalización de espacios participativos	Consolidación de espacios formales. Surgimiento procesos/instrumentos de innovación democrática	Crisis estructura formales. Planes directores de participación. Nuevos escenarios de gobernanza
Ciudadanía y tejido social	Crisis del movimiento vecinal clásico y surgimiento de un nuevo tejido de entidades	Nuevos activismos urbanos y ambientales. Vínculos con ciclo alterglobalizador	Tejido asociativo diversificado. Surgimiento resistencias a especulación inmobiliaria y urbana

Fuente: Elaboración propia (a partir de Blanco, Gomà, 2016)

3.2. Dinámicas de movilización urbana (2011-2015)

Emerge en este tiempo un mosaico movilizador: desde la PAH (plataforma antidesahucios) a las asambleas sociales inscritas en la dinámica del 15M; desde las mareas en defensa de los servicios públicos a las huelgas generales contra la reformas laborales. Y surge también una cartografía de prácticas de innovación social: desde la economía solidaria a las redes de intercambio; desde las cooperativas de consumo agroecológico a la gestión comunitaria de vacíos urbanos. Adoptando el prisma de la movilización, va cristalizando una geografía de acción colectiva que podemos esquematizar en el cuadro 5.

- el *sí se puede* contra la emergencia habitacional y la pobreza energética,
- el derecho a la ciudad frente a la especulación y la mercantilización de espacios,
- la lucha laboral de las mujeres en marcos precarizados de economía urbana,
- la acción en favor de la acogida y la plena ciudadanía de refugiados y migrantes,
- las soberanías de proximidad (agua pública y sistemas alimentarios alternativos).

CUADRO 5. ORGANIZACIONES, REDES, TEMÁTICAS Y MOVIMIENTOS DE REFERENCIA

Dinámica de movilización (organización/red)	Temática (espacio de gobernanza)	Movimiento social de referencia
<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma afectados por la hipoteca • Alianza contra pobreza energética 	<ul style="list-style-type: none"> • Emergencia habitacional • Pobreza energética 	<ul style="list-style-type: none"> • Urbano/vecinal • Derechos sociales
<ul style="list-style-type: none"> • Sindicato de inquilinos • Redes de autogestión urbana 	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la vivienda • Derecho a la ciudad 	<ul style="list-style-type: none"> • Urbano/Vecinal • Autogestión

<ul style="list-style-type: none">• Sindihogar• Las kellys	Precariedad laboral, género y cuidados	Sindical Feminista
<ul style="list-style-type: none">• Queremos acoger• Papeles para todos	Acogida y ciudadanía	Solidaridad Internacional Antiracismo
<ul style="list-style-type: none">• Agua es vida• Redes de soberanía alimentaria	Soberanías de proximidad: agua y sistema alimentario	Ecologismo

Fuente: Elaboración propia

Se trata de cinco dinámicas que presentan algunas características de enorme interés. Son redes conectadas a problemas de escala supralocal, pero cuya expresión se da en el ámbito de lo urbano, «de las ciudades como expresión de contradicciones y conflictos que dan forma a la cotidianidad» (Lefebvre, 1972). Cada dinámica se enmarca en un movimiento social más amplio, pero forja una expresión concreta cuya esfera política de referencia es sobre todo municipal. Son formatos innovadores de acción colectiva: en su modelo organizativo (de orientación comunitaria); en su repertorio de acción (más disruptivo que convencional); en su narrativa (producen relatos con fuerte capacidad de penetración social). Son, finalmente, redes con clara voluntad de impacto en las agendas municipales.

3.3. El escenario local post-2015: hacia un nuevo municipalismo

Todas estas realidades se hallan en la genealogía de los nuevos actores que irrumpen en las elecciones locales de 2015. Se planteó un reto doble: transitar de la fragmentación de prácticas y actores a la confluencia; y de la esfera social a la arena política. Se fueron configurando nuevos sujetos municipalistas, resultantes de procesos de suma entre culturas de acción emergentes y preexistentes; entre la ciudadanía y espacios políticos ya organizados. Los nuevos actores emergen con fuerza. Las ciudades otorgan a las nuevas candidaturas las primeras mayorías socioelectorales. Las candidaturas alternativas, desde mayo de 2015, lideran el gobierno de 4 de las 5 mayores ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia y Zaragoza); consiguen también ganar o formar gobierno en municipios tan relevantes como Santiago, A Coruña, El Ferrol, Pamplona, Cádiz, Badalona y Sadadell.

Es un nuevo escenario sustancialmente diferente a todos los precedentes, pero que nace también con dinámicas en tensión: *a)* La asunción de cultura de gobierno puede mermar la capacidad disruptiva de los nuevos actores, pero también generar nuevas lógicas de relación entre lo institucional y lo social, desde el reconocimiento mutuo, la alianza público-ciudadana y los procesos de *commoning* (Stavrides, 2016). *b)* El contexto de austeridad puede ser procesado por el mundo local desde la resignación, pero también desde la oportunidad de construcción de alternativas: nuevas políticas de proximidad, procesos de apropiación comunitaria de servicios y espacios urbanos, una gestión más democrática y ciudadana (Harvey, 2012). *c)* Los impactos de la crisis generan sobre las personas miedos y vivencias del sufrimiento en ámbitos privados y domésticos, pero también nuevas dinámicas de innovación social, procesos de empoderamiento y prácticas de tipo cooperativo (Barranco, González y Llobet, 2016; Parcerisa, 2014). *d)* La expansión de internet reproduce desigualdades urbanas en términos de fractura digital (Dupuy, 2007), pero abre opciones inéditas de construcción de conocimientos compartidos, hace posible ciudades de código abierto como dimensión clave del nuevo municipalismo (Blanco y Gomà, 2016).

En síntesis, hemos considerado la trayectoria, el contexto y las bases del nuevo escenario. Una trayectoria de municipalismo cambiante que deja impactos y sufre vuelcos; un contexto de crisis y cambio de época que convoca a respuestas creativas y transformadoras; y un escenario de nuevos actores sociales y políticos urbanos que irrumpen en los gobiernos locales y enfrentan dinámicas en tensión. Todo ello establece las bases para analizar los contenidos del nuevo modelo: la agenda de políticas urbanas y los procesos de producción de estas políticas (Soja, 2014).

4. LA NUEVA AGENDA URBANA COMO CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD

¿Estamos ante una nueva agenda municipalista comprometida con el derecho a la ciudad? ¿Estamos ante formas de coproducción de la ciudad articuladoras de la política del común? En el terreno sustantivo, el nuevo municipalismo despliega una triple dimensión de políticas: ecología urbana, economías ciudadanas y

bienestar de proximidad (cuadro 6), una agenda orientada a forjar el derecho a la ciudad. (Borja, Carrión y Corti, 2016). Cada uno de esos vértices temáticos interactúa con los dos restantes, dando lugar a los tres ejes vertebradores de la agenda: el *desarrollo sostenible* como espacio de encuentro entre actividades productivas y entornos ambientales; la *prosperidad compartida* como lógica de diálogo entre economías y cohesión social; y la *habitabilidad convivencial* como propuesta de intersección entre la ecología y el bienestar cotidiano.

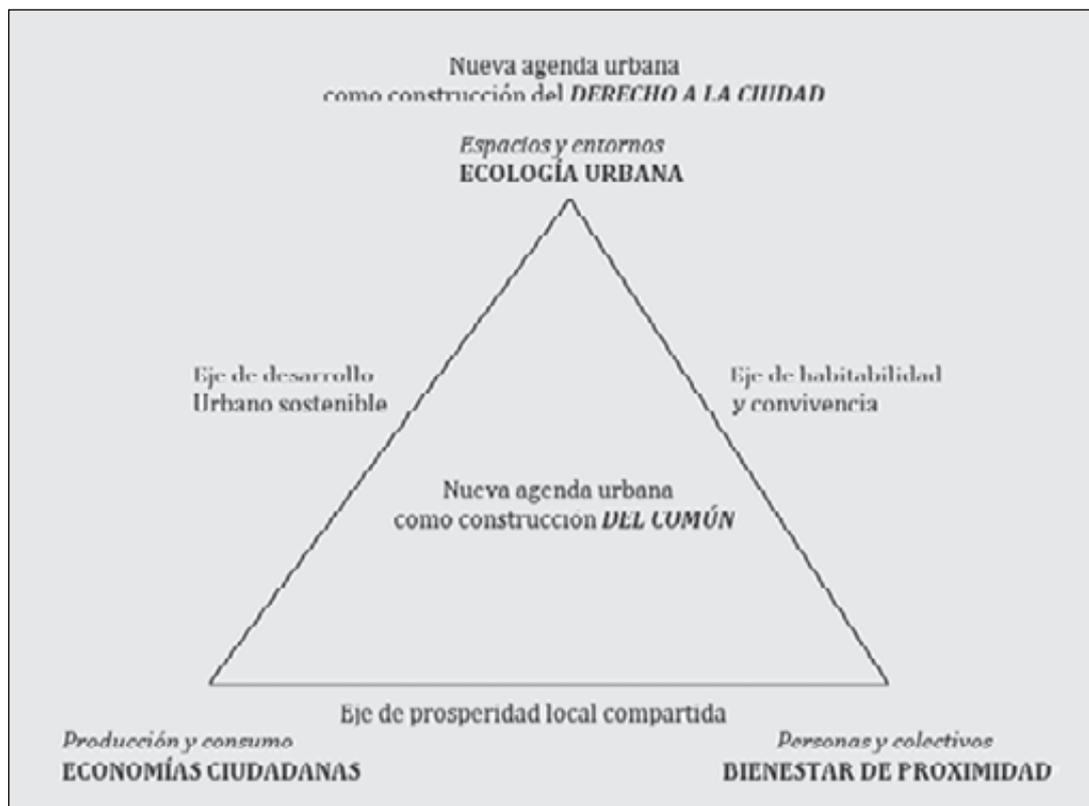
Ecología urbana

La plasmación territorial del modelo económico predominante ha dejado un legado de ciudades insostenibles y con graves problemas de injusticia espacial. Frente a esta doble realidad, el nuevo municipalismo asume el reto de construir la agenda de la habitabilidad sobre la base de hibridar las lógicas ambiental y urbana. Un nuevo urbanismo democrático y de género para la recuperación de calles y plazas; un nuevo urbanismo del bien común para hacer frente a la gentrificación, garantizar viviendas asequibles y preservar el derecho al barrio. Y un nuevo ecologismo que haga posible la vida: la protección del clima (transición energética) y la calidad del aire (movilidad sostenible); la soberanía alimentaria y la gestión pública del agua.

Economías ciudadanas

En el esquema económico predominante a escala global, las ciudades operan como plataformas de aterrizaje del capital financiero, como espacios desencadenantes de lógicas especulativas de burbuja (inmobiliaria, turística, lúdica, comercial...). Frente a ello, el nuevo municipalismo erige la apuesta por tejidos industriales y comerciales articulados a las comunidades, conectados a la resolución de necesidades y generadores de sociabilidad. Redes y ecosistemas cooperativos, cadenas de creación y apropiación compartida de valor, economías verdes y circulares. Un modelo que incorpora garantías de empleo y salario digno. El reto pasa por tanto por construir economías urbanas del bien común, innovadoras y conectadas a la investigación pública, sólidamente tramadas en la proximidad. Y sobre esas bases, abiertas a la economía global productiva, creativa y del conocimiento.

CUADRO 6. NUEVA AGENDA URBANA, DERECHO A LA CIUDAD Y GESTIÓN DEL COMÚN



Fuente: Elaboración propia

Bienestar de proximidad

La cartografía urbana de las injusticias sociales se expresa en tres dimensiones: persisten desigualdades clásicas de renta, educativas y de salud; emergen en los barrios nuevas vulnerabilidades derivadas de cambios en la estructura socioeconómica (procesos de acogida frágiles, soledad y exclusión relacional, precariedad vital y laboral...); y cristalizan los impactos de la crisis gestionada bajo políticas de austeridad (emergencia habitacional, pobreza energética, segregación urbana...). En este marco, el nuevo municipalismo se convierte en el espacio básico de reconstrucción de derechos sociales, desde una exigencia de innovación, más allá de los parámetros clásicos del estado de bienestar. Se trata de forjar una red potente de servicios de proximidad, explorar el avance hacia rentas garantizadas (Van Parijs y Vanderborcht 2017), impulsar una distribución paritaria de los cuidados, tejer políticas de inclusión social urbana y articular vías de acogida y convivencia intercultural. Se trata, en síntesis, de generar una fuerte dimensión urbana de bienestar y conseguir ubicarla en el centro del modelo social; retornar a las ciudades los mecanismos de la solidaridad colectiva que el siglo XX reservó a los estados-nación.

5. LA NUEVA AGENDA URBANA COMO CONSTRUCCIÓN DEL COMÚN

No se trata únicamente de formular nuevas políticas orientadas al derecho a la ciudad; a hacer efectiva la dimensión urbana de la justicia social, económica y ambiental. Se trata también de producir el derecho a la ciudad por medio de nuevos procesos alejados de lógicas jerárquicas y del monopolio burocrático; nuevos procesos superadores de las viejas formas de institucionalidad que reservan a la ciudadanía un papel pasivo de receptor de servicios. La nueva agenda urbana adquiere pleno sentido en la mediada que articula espacios donde forjar implicaciones cotidianas, creación de redes de fraternidad.

Pueden considerarse cinco estrategias de gestión urbana como construcción del común:

1. *Territorializar la gobernanza.* Aparece como fundamental acercar las políticas urbanas a la escala de barrio. La complejidad social hace necesaria una arquitectura más espacial de la agenda municipal. Para construir autonomía personal y bien común en una sociedad líquida y cruzada por riesgos múltiples es preciso generar un modelo urbano de fuerte proximidad, ligado a la cotidianidad.
2. *Coproducir políticas urbanas.* Coproducir el derecho a la ciudad implica articular redes de acción, forjar procesos de código abierto como exigencia ética y como valor operativo: sumar conocimientos socialmente distribuidos. Coproducir políticas urbanas implica la participación del tejido comunitario en sus procesos de diseño e implementación; implica el protagonismo de las personas en tanto que sujetos activos en el ejercicio de la ciudadanía.
3. *Impulsar la acción comunitaria.* Territorializar, coproducir... y empoderar también a las comunidades, fortalecer su autogobierno para desplegar capacidades colectivas de resolución de problemas, para autogestionar respuestas, para hacer tangible el derecho a la ciudad desde la base. La acción comunitaria como herramienta de producción urbana desde valores democráticos y desde el compromiso personal libre y consciente; como antídoto al individualismo neoliberal y al paternalismo institucional.
4. *Abrir la gestión a la ciudadanía.* Una agenda municipal enraizada en la lógica del común implica incorporar una apuesta de gestión de servicios y espacios urbanos conectada a la implicación vecinal. Los equipamientos sociales, culturales, educativos, de salud... así como muchos espacios públicos son los referentes tangibles en el ejercicio cotidiano de la ciudadanía. Configuran la geografía física del bienestar. Deberían configurar también su geografía humana, colectiva y emocional; superar la lógica tradicional de marcos físicos de prestación de servicios, y convertirse en verdaderos bienes comunes, lugares de apropiación colectiva desde valores democráticos.
5. *Apoyar la innovación social.* La iniciativa que viene de abajo sin impulso ni mediación institucional, es un valor a reconocer en una agenda urbana creadora del común. Existe un tejido comunitario que vehicula prácticas de solidaridad y reciprocidad. La crisis y el impacto de los recortes ha estimulado experiencias de innovación social. No es la clásica participación de la protesta o la propuesta; es la implicación del hacer (y del ser): hacer (y ser) por ejemplo una escuela activa, un grupo de crianza compartida, una red de intercambios, una cooperativa de consumo agroecológico, un ateneo popular o un huerto comunitario. Toda una esfera urbana a poner en valor: desde su autonomía, desde marcos de apoyo anclados en valores de construcción plural de la ciudad (Subirats, García, 2015)

6. ARTICULAR DERECHO A LA CIUDAD Y COMUNES URBANOS

Es el gran reto: interseccionar derecho a la ciudad con democracia del común como forma de producirlo. En esa articulación, las políticas urbanas promueven ciudadanía activa y empoderamiento; los servicios públicos se reconfiguran como bienes comunes de apropiación colectiva; y las prácticas sociales crean justicia de base y autogobierno comunitario. Ahí estaría la piedra angular del municipalismo del común: ubicar la esfera local como marco del proceso *instituyente* del cambio de época. Situar lo urbano como motor de reconstrucción de la lógica comunitaria de la democracia, de la lógica colectiva de los derechos; como impulsor de alternativas más que de resistencias. El municipalismo del común genera una esfera pública compartida: con presencia institucional y comunitaria, con alianzas y procesos de coproducción. Implica conjugar una dimensión sustantiva de justicia urbana con una dimensión operativa de democracia abierta. Un campo de intersecciones donde la agenda urbana adquiere pulsión comunitaria activadora de ciudadana; donde las prácticas sociales adquieren fuerza universalista constructora de derechos; donde todo ello queda entrelazado.

¿Podemos analizarlo a través de experiencias concretas? En el libro «*El municipalismo del bien común*» (Blanco, Gomà 2016) planteamos un conjunto de casos ilustrativos, narrados por sus propios protagonistas. Los presentamos por medio de una matriz (cuadro 7) estructurada en cinco ejes clave de la agenda urbana: democracia abierta, economía cooperativa, derechos básicos, entornos sostenibles y vínculos solidarios. Cruzamos cada dimensión por una política urbana creadora de ciudadanía activa, y por una práctica ciudadana creadora de política democrática. Surge así un mosaico de iniciativas donde identificar los avances y los límites; los retos del nuevo municipalismo. Veamos como ejemplo ilustrativo el de la Obra Social de la PAH.

CUADRO 7. LA MATRIZ DEL MUNICIPALISMO DEL BIEN COMÚN

	Políticas públicas creadoras de ciudadanía activa	Prácticas ciudadanas creadoras de política democrática
Democracia abierta	<p style="text-align: center;">Producción en común del derecho a la ciudad</p>	
Economía cooperativa		
Derechos básicos		
Entornos sostenibles		
Vínculos solidarios		

Fuente: Elaboración propia (a partir de Blanco, Gomà, 2016)

6.1. La Plataforma de Afectados por la Hipoteca: coproducir comunes urbanos de vivienda

En Cataluña y España, las políticas sociales de vivienda han sido inexistentes o no han llegado a desplegarse como una dimensión básica del estado de bienestar. La vivienda se ha situado bajo la lógica del mercado: una mercancía más que un derecho; un valor de cambio más que un valor de uso. Durante años asistimos en España a una combinación letal para el derecho a la vivienda. Por una parte una legislación hipotecaria y de arrendamientos urbanos hecha a medida de los bancos, abusiva y contraria al derecho europeo. Por otra parte un ciclo de crecimiento económico financiarizado y con predominio de prácticas especulativas: mercantilización de un derecho básico y dinámicas de burbuja. En este doble contexto, el derecho a la vivienda queda vulnerado. A partir del estallido de la burbuja, del rescate de los bancos con dinero público y de los recortes sociales, el drama de los desahucios emerge como una realidad cotidiana.

En este marco de especulación y crisis, de debilidad persistente de la vivienda en la arena pública, el papel de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) ha llegado a ser fundamental. Lo ha sido por dar visibilidad a un problema oculto (construcción de agenda); por articular propuestas concretas; y por empoderar a personas y comunidades con el dolor previamente silenciado y privatizado: por convertirlas en protagonistas de la construcción del común. La PAH se constituye en Barcelona en febrero del 2009. Luego de 8 años de activismo, se han creado cerca de 250 PAH locales en toda España, con más de 1.500

deshaucios paralizados. En abril de 2011 la PAH da un paso adelante cualitativo. Más allá del repertorio de acción colectiva clásico (movilización, presión, incidencia, tribunales...) comienza a explorar una vía con fuertes componentes de disidencia y autonomía, la Obra Social. Una estrategia de reapropiación ciudadana de viviendas vacías en manos de entidades financieras fruto de ejecuciones hipotecarias. Entre 2009 y 2017, la Obra Social ha recuperado cerca de 50 bloques en más de 15 ciudades españolas, y por encima de 3.000 personas realojadas (Nel.lo, 2015).

La Obra Social de la PAHC de Manresa: derecho a la vivienda, disidencia y producción del común

Manresa es una ciudad de 70.000 habitantes de pasado manufacturero y epicentro urbano de la Cataluña central. A partir de 2010 el desempleo estructural y los impactos de la crisis, junto a la debilidad histórica de las políticas municipales de vivienda, provocan una situación de exclusión residencial, así como de fuertes dificultades en el pago de hipotecas y alquileres. Las políticas de austeridad y recortes dejan además a los servicios sociales con márgenes muy estrechos de respuesta paliativa a la emergencia habitacional. Junto a todo ello se desencadenan dos dinámicas urbanas. a) la degradación del parque inmobiliario del centro histórico, que provoca un proceso de salida de la población y un reguero de viviendas desocupadas. b) la apuesta durante los años de la burbuja por la expansión y la construcción masiva, que genera un estoc de pisos vacíos cuando estalla la crisis.

Este es el contexto en el que surge la PAHC (Plataforma de Afectados por la Hipoteca y el Capitalismo) de Manresa, cuya asamblea fundacional se celebra en diciembre de 2012. Entre junio de 2013 y agosto de 2014, la PAHC impulsa la ocupación («recuperación») de tres bloques de pisos vacíos. La primera reapropiación se da en el casco histórico, en una finca de una entidad bancaria, y se realojan cinco familias. La segunda tiene lugar en abril de 2014 en un bloque con 14 pisos vacíos propiedad de la SAREB (la sociedad estatal que gestiona los activos tóxicos bancarios vinculados al ladrillo). La tercera se produce en otro edificio de la SAREB con 18 viviendas desocupadas. Las tres acciones se orientan a hacer efectivo el derecho a la vivienda de personas y familias en riesgo de exclusión residencial, por procesos de ejecución hipotecaria o de desahucios en pisos de alquiler. La evolución presenta escenarios diferentes. El bloque tercero sigue en situación de ocupación. En el bloque primero, la entidad financiera (Caixa Bank) interpuso una demanda judicial contra las familias ocupantes. Meses después, la presión vecinal llevó al banco a negociar. Fruto del proceso, la PAHC consigue el realojo de las familias en régimen de alquiler social, la cesión del edificio recuperado al parque de viviendas municipales y la rehabilitación de todos los pisos. También en el bloque segundo se consigue forzar una negociación que conduce a la SAREB a ceder el edificio al gobierno catalán, el cual llega a cuerdos de alquiler social con todas las familias, 46 personas con 21 menores. Más recientemente, a lo largo del año 2015, la PAHC impulsa la recuperación de los bloques cuarto y quinto, propiedad también del sector financiero, dando alojamiento a 54 personas y 19 menores. En el contexto de producción ciudadana de comunes urbanos, más allá de las viviendas reapropiadas, la PAHC pone en marcha, en octubre de 2016, una Escuela Popular en los bajos del bloque cuarto. Se concibe como un espacio de refuerzo educativo comunitario, gestionado por activistas, en el que participan 40 alumnos.

Apuntes finales: los retos del municipalismo del común

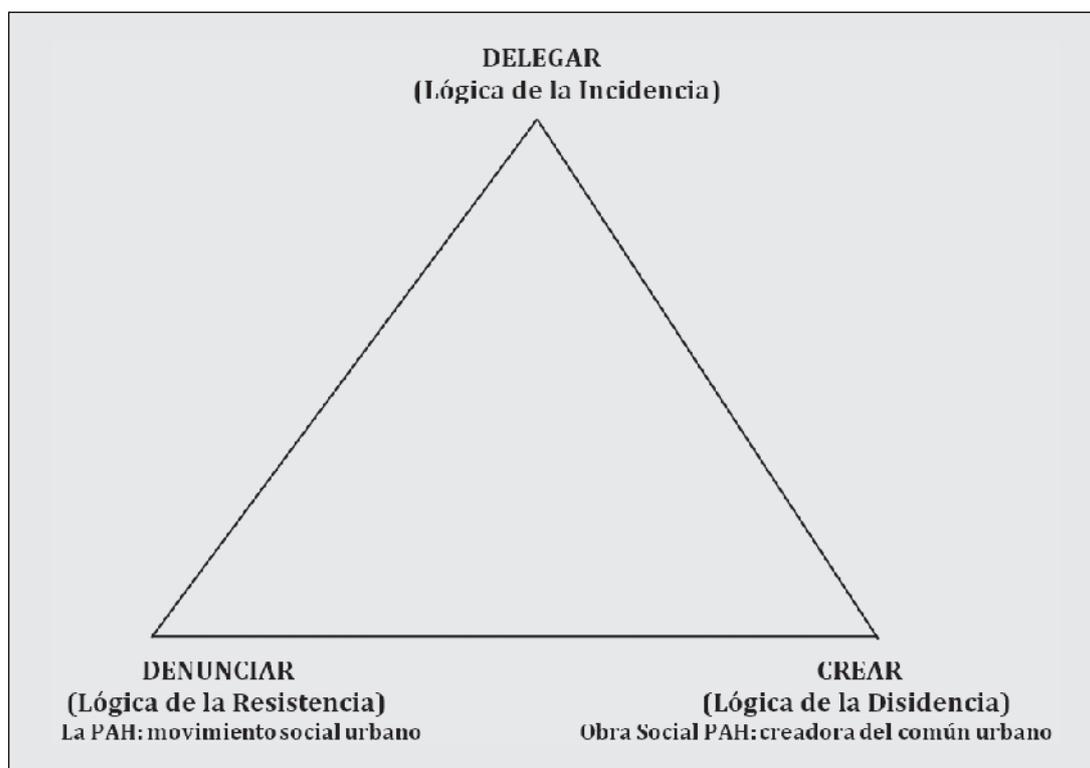
De la experiencia de la PAHC de Manresa, y a modo de apuntes finales, surgen preguntas y retos. ¿Es posible forjar el derecho a la vivienda en común desde parámetros de disidencia? ¿Es factible mantener y ampliar lógicas de autogestión y empoderamiento comunitario de forma sostenida, en un contexto de tanta fragilidad vital? ¿Deben ponerse los avances producidos en la reapropiación al servicio de una dinámica más audaz de interacción con el gobierno municipal?. El cuadro 8 ofrece pautas conceptuales para responder a estas preguntas. Plantea la triangulación entre *delegar*, *denunciar* y *crear*: es decir, entre la lógica clásica de *incidencia* institucional sobre la toma de decisiones, la también tradicional lógica de *resistencia* de los movimientos sociales urbanos (la PAH como ejemplo de espacio de resistencia ante los desahucios), y la lógica emergente de *disidencia*, de autonomía creativa de comunes urbanos, donde podrían situarse las prácticas innovadoras antes consideradas de la Obra Social de la PAH. Podemos plantear finalmente estas cuestiones en clave de retos.

1. El reto de construir el derecho a la vivienda en común, superando las políticas vulnerables a intereses especulativos, sin caer más en la desresponsabilización ciudadana. Mantener y ampliar lógicas de

autogestión y empoderamiento comunitario de forma sostenida, y poner de forma simultánea las conquistas producidas en la reapropiación de viviendas –con un alto grado de legitimidad ética y social– al servicio de una lógica complementaria de incidencia institucional.

2. El reto de mantener abiertas las vías de la autonomía y la disidencia, reforzando a la vez la estrategia para conseguir la implicación de los ayuntamientos en las políticas de vivienda pública de alquiler social por medio de la cesión de pisos vacíos. Se trataría, en síntesis, de alumbrar un nuevo municipalismo plenamente implicado en el derecho a la vivienda; y una acción colectiva urbana que mantiene acciones de autotutela del derecho, ya sea desde la autonomía (cooperativas) o desde la insumisión (reapropiaciones). Estaríamos ante la expresión del municipalismo del común: el derecho a la ciudad concretado en la agenda urbana de vivienda; y su producción y ejercicio desde parámetros colectivos, desde dinámicas de construcción del común.

CUADRO 8. DE LA PAH A LA OBRA SOCIAL: DEL MOVIMIENTO URBANO A LA CONSTRUCCIÓN DEL COMÚN



Fuente: Elaboración propia

Ambos retos señalan, finalmente, vías de avance en la agenda de investigación. Una agenda que presenta potencial de profundización en sus aspectos teóricos: la economía política de las metrópolis del siglo XXI, los modelos de gobernanza en red y el nuevo municipalismo del común. Y en sus vertientes de investigación aplicada: las nuevas políticas urbanas, y las prácticas de construcción de comunes en terrenos diversos: vivienda, educación, cultura de proximidad, organización de los cuidados, energía o economía digital.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATKINSON, A. (2016), *Desigualdad ¿Qué podemos hacer?* México: Fondo Cultura Económica.
- BARBER, B. (2013), *If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities*, Yale: YUP.
- BARRANCO, O., GONZÁLEZ, R. y LLOBET, M. (2016), "Del movimiento okupa a las PAH: cambios en las visiones e interpretaciones de la ocupación de viviendas", Ponencia presentada en el *XII Congreso Español de Sociología*. Gijón: Federación española de Sociología.

- BAUMAN, Z. (2003), *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BECK, U. (1998), *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- BLANCO, I. y GOMÀ, R. (2016), *El municipalisme del bé comú*. Barcelona: Icària.
- BOLLIER, D. (2014), *Pensar desde los comunes*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- BORJA, J., CARRIÓN, F. y CORTI, M. (2016), *Ciudades para cambiar la vida*. Quito: Flacso Ecuador.
- CANAL, R. (2013), *Ciudades y pueblos que puedan durar*. Barcelona: Icària.
- CAPEL, H. (1975), *Capitalismo y morfología urbana en España*. Libros de la Frontera.
- CASTELLS, M. (2012), *Redes de indignación y esperanza*. Madrid: Alianza Editorial.
- DUPUY, G. (2007), “La fractura digital hoy”, en *Revista de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, vol. 3, núm. 9, págs. 115-133.
- HARDT, M. y NEGRI, A. (2009), *Common wealth*. Madrid: Akal.
- HARVEY, D. (2016), *The ways of the world*. Londres: Profile Books.
- LAVAL, CH., y DARDOT, P. (2015), *Común*. Barcelona: Gedisa. DOI: <https://doi.org/10.18504/pl2651-017-2018>.
- LEFEVRE, H. (1972), *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- LEFEVRE, H. (2017), *El derecho a la ciudad*. Madrid: Capitán Swing.
- NEL.LO, O. (2015), *La ciudad en movimiento*. Madrid: Díaz Pons.
- NEL.LO, O. y MELE, R. (2016), *Cities in the 21st century*. Londres: Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315652221>.
- OLMEDO, P. y ENDARA, G. (2017), *Alternativas urbanas y sujetos de transformación*. Quito: FIS.
- OSTROM, E. (2012), *El gobierno de los bienes comunes*. México: Fondo de Cultura económica.
- PARCERISA, LL. (2014), “La PAH: un moviment social contrahegemònic?”, en *Oxímora. Revista Internacional de Ètica i Política*, núm. 4, págs. 23-40.
- PASCUAL, J. M. (2016), *Las ciudades ante el cambio de era*. Barcelona: Hacer.
- POLANYI, K. (2016), *La gran transformación*. Barcelona: Editorial Virus.
- PORCEL, S. (2016), *Dinámicas de estructuración socioresidencial en la Barcelona metropolitana post-industrial: ¿Hacia una ciudad dual o cuarteada?* Tesis Doctoral, UAB.
- RENDUELES, C. y SUBIRATS, J. (2016), *Los (bienes) comunes*. Barcelona: Icària.
- ROSANVALLON, P. (2012), *La sociedad de los iguales*. Barcelona: RBA.
- SASSEN, S. (2014), *Expulsions*. Boston: Harvard University Press. DOI: <https://doi.org/10.4159/9780674369818>.
- SOJA, E. (2014), *En busca de la justicia espacial*. València: Tirant Humanidades.
- STRAVIDES, S. (2016), *Common Space: The City as Commons*. Chicago: U. Chicago Press Books.
- SUBIRATS, J. (2016), *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Madrid: Catarata.
- SUBIRATS, J. y GARCÍA, A. (2015), *Innovación social y políticas urbanas*. Barcelona: Icària.
- TRULLÉN, J. (2015), “G. Becattini and the Marshall’s method”, en *Investigaciones Regionales*, núm. 32, págs. 43-60.
- UBASART, G. (2012), *Candidatures alternatives i populars a Catalunya*. Barcelona: Icària.
- VAN PARIJS, P. y VANDERBORGHT, Y. (2017), *Basic Income*. Boston: Harvard University Press.

Recibido: 13-05-2018
Aceptado: 01-10-2018
DOI: 10.24965/gapp.v0i20.10536
Sección: ESTUDIOS



El paradigma de las smart cities en el marco de la gobernanza urbana

The paradigm of smart cities in the framework of urban governance

Adela Romero Tarín
Universidad de Alicante
adela.romero@ua.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora en Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante. Master en Gestión Pública y Entidades Territoriales (2008), cursos de especialización en Gestión administrativa de las ciudades y cursos de especialización en políticas culturales en la UOC (2010). Ponente en congresos y seminarios nacionales e internacionales. Publicaciones en revistas, capítulos de libro y coordinación de revistas. Especialista en temas de Gobierno Local, Políticas Públicas Urbanas, Gobernanza Urbana.

RESUMEN

Los gobiernos locales a través de las smart cities intentan posicionarse ante el reto de la captación de inversión y de una mejora de los servicios públicos. Para conseguir ser más eficiente, participativa, y sostenible, la ciudad deberá transformarse a través del uso de las nuevas tecnologías ofreciendo una mayor calidad de vida para sus habitantes. El concepto de smart cities está hoy de moda, por lo que su definición resulta ambigua debido a la pluralidad de enfoques desde los que se analiza el contexto urbano (Holland, 2008). Esta multitud de acepciones del concepto, traducido al español como ciudad inteligente, ha generado tipologías muy variadas y una literatura muy amplia al respecto, que ha ido en aumento durante los últimos años focalizados en estudios sobre la sostenibilidad, el medioambiente, la gobernanza, la movilidad, la vivienda, la multiculturalidad, la energía y la tecnología entre otros, aunque desde una perspectiva más teórica que práctica. El objetivo de este artículo es conocer el paradigma de las smart cities en el marco de la gobernanza urbana, entendida esta como «una nueva manera de gobernar (...) un nuevo método según el cual la sociedad es gobernada» (Rhodes, 1996: 652-653), y todo ello a partir de una metodología descriptiva-deductiva aportando una estructura conceptual en sus inicios para ir progresivamente conociendo los hallazgos de la investigación. Así pues, esta propuesta intenta responder a la relación entre la smart city, también denominada como ciudad inteligente, y la gobernanza urbana ante los retos futuros de la participación, la ética pública, la sostenibilidad, la eficacia y eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas. No debe sorprender que las principales conclusiones de esta investigación no sitúen a la tecnología y derivados, como la gran herramienta o aporte de las ciudades inteligentes, sino más bien, el uso y aplicación que de ellas se hace para mejorar de calidad de vida de sus ciudadanos. No debemos olvidar que la tecnología es un medio para un fin, y la verdadera ciudad inteligente debe hacer un óptimo uso de ella para lograr una buena gobernanza urbana.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza urbana; smart cities; tecnología.

ABSTRACT

Local governments through smart cities try to position themselves before the challenge of attracting investment and improving public services. In order to be more efficient, participatory, and sustainable, the city must be transformed through the use of new technologies, offering a better quality of life for its inhabitants. The concept of smart cities is now fashionable, so its definition is ambiguous due to the plurality of approaches from which the urban context is analyzed (Holland, 2008). This multitude of meanings of

the concept, translated into Spanish as an intelligent city, has generated very varied typologies and a very broad literature on the subject, which has been increasing during the last years focused on studies on sustainability, the environment, governance, mobility, housing, multiculturalism, energy and technology among others, although from a more theoretical than practical perspective. The objective of this article is to know the paradigm of smart cities in the framework of urban governance, understood as «a new way of governing (...) a new method according to which society is governed» (Rhodes, 1996: 652-653), and all this from a descriptive-deductive methodology providing a conceptual structure in its beginnings to progressively get to know the findings of the research. Thus, this proposal seeks to respond to the relationship between the smart city, also known as smart city, and urban governance in the face of future challenges of participation, public ethics, sustainability, effectiveness and efficiency, transparency and accountability. of counts. It is not surprising that the main conclusions of this research do not place technology and derivatives, as the great tool or contribution of smart cities, but rather, the use and application that is made of them to improve the quality of life of their citizens. We must not forget that technology is a means to an end, and the true smart city must make optimal use of it to achieve good urban governance.

KEYWORDS

Smart cities; Technology; Urban governance.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA GOBERNANZA EN EL ÁMBITO URBANO. UNA APROXIMACIÓN A LA PROBLEMÁTICA. 3. EL PARADIGMA DE LA GOBERNANZA FRENTE A LA RUPTURA DEL MODELO TRADICIONAL DE CIUDAD EN CRISIS. 4. EL NACIMIENTO DE LAS SMART CITIES. EL CRECIMIENTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LA COMUNICACIÓN EN LA GOBERNANZA URBANA. 5. EL APOORTE DE LAS SMART CITIES EN LA GOBERNANZA URBANA: PRINCIPALES CONCLUSIONES. 6. REFERENCIAS.

1. INTRODUCCIÓN

Los estudios más recientes en el ámbito de la planificación, las políticas públicas, los servicios públicos, el urbanismo, la sociología, y la economía entre otros, centran sus reflexiones en el ámbito de lo urbano. Además, los datos publicados por la UNESCO en el 2017 prevén que para el 2030, el 60% de la población mundial residirá en las ciudades, y concretamente en los países en vías desarrollo representarán aproximadamente el 81% de su población. Este aumento de población urbana según la ONU (2018) generará un total de 43 megaciudades (ciudades de más de 10 millones de habitantes), la gran mayoría en países en vías de desarrollo para mediados del presente siglo. Estos datos denotan la preocupación por el estudio y análisis de la gobernabilidad de estos nuevos territorios con un ritmo de crecimiento imparable.

El fenómeno del aumento demográfico debemos incluirlo en el contexto de una sociedad postburocrática, postindustrial y postmoderna, caracterizada por unos profundos y acelerados cambios, con nuevos retos y problemas a los que debe enfrentarse además, a estas dos variables estructurales: la globalización y las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento (TIC's).

El proceso de la globalización se ha desarrollado de forma imparable destacando según Canales Aliende (2002) en su dimensión económica-financiera, a través de tres instrumentos básicos; a) la libertad sin límites del movimiento de capital; b) la libertad relativa de movimientos de bienes y servicios; y c) por último, los procesos migratorios. Por el contrario, también señala la incipiente y apenas desarrollada dimensión política de la globalización, que implementa una inoperancia e ineficacia de los organismos internacionales. Este hecho anteriormente descrito, propone nuevos roles a desempeñar por las ciudades, estas se han convertido en un actor político, económico, social y cultural activo que intenta equilibrar el impacto que genera la globalización ante la pérdida de poder de los estados.

No obstante, la globalización no es antagónica al ámbito de lo local, sino más bien complementaria. La globalización ha despertado en muchos casos, la búsqueda de la propia identidad del territorio, generando un sentimiento dual, la llamada *glocalización* (Beck, 1998) y ha reestructurado los roles, las competencias, las características, y los sistemas de vida y de producción de los mismos.

Este artículo tiene como objetivo conocer el paradigma de las smart cities en el marco de la gobernanza urbana, entendida esta como «una nueva manera de gobernar (...), un nuevo método según el cual la sociedad es gobernada» (Rhodes, 1996: 652-653). Todo ello, a partir de una metodología descriptiva-deductiva,

aportando una estructura conceptual desde los inicios de esta investigación para ir progresivamente conociendo los hallazgos de la misma. Así pues, intenta responder empleando dicha metodología, a la relación entre la smart city, también denominada como ciudad inteligente, y la gobernanza urbana ante los retos futuros de la participación, la ética pública, la sostenibilidad, la eficacia y eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas. Además de indagar en las características y tipologías de las smart cities, y de su relación con el paradigma de la gobernanza urbana.

Para ello, este estudio se estructura en seis epígrafes, que comienzan con una breve introducción al contexto y problemática, seguido del concepto de gobernanza, y de cómo esta se comporta frente a la ruptura del modelo tradicional en crisis de las ciudades, pasando a analizar el nacimiento y tipologías de las smart cities. Además de la influencia de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, y de los desafíos de la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas, entre otros en las smart cities. Para concluir, se expondrán los hallazgos principales de esta investigación junto a las referencias bibliográficas consultadas.

2. LA GOBERNANZA EN EL ÁMBITO URBANO. UNA APROXIMACIÓN A LA PROBLEMÁTICA

El concepto de la gobernanza no es compartido de forma concreta por sus estudiosos, sino más bien resulta ambiguo, provocado por un análisis del concepto desde múltiples perspectivas que ha desenfocado los objetivos que esta persigue u orienta. Durante más de tres décadas se han ofrecido diferentes acepciones a este concepto, entendiéndose como un nuevo patrón de gobierno (Moyado Estrada, 2014), incluso como la capacidad de gobernar para mantener en su lugar los diversos grupos u organizaciones para satisfacer mínimamente los intereses de los ciudadanos (Jáuregui, 2011), o también ha sido entendida como la relación entre el Estado, el mercado y la ciudadanía, a través de una eficaz y eficiente orientación e intervención del Estado en su forma de gobernar, dando lugar al buen gobierno (Canales Aliende, 2002).

En particular, la gobernanza urbana puede entenderse como una manifestación de la gobernanza ante los desafíos acontecidos en los entornos urbanos, mayoritariamente en ciudades o núcleos urbanos donde el mundo local puede entenderse como urbano, siendo un espacio para el desarrollo de la economía, la sociedad del conocimiento, de la información, de la comunicación, de los valores éticos y del aprendizaje democrático de los ciudadanos.

Por tanto, son las ciudades los espacios para el desarrollo de los valores y los comportamientos democráticos, ya que el fenómeno de la globalización exige una respuesta ante los cambios de una sociedad más compleja, plural y diversa en el contexto de la gobernanza urbana. Ante este fenómeno, las smart cities pueden ofrecer soluciones y alternativas, según Seisdedos (2007) «las ciudades vuelven a estar de moda, vuelven a ocupar un lugar preeminente en la agenda de organismos internacionales, instituciones políticas y empresarios cuando todo el mundo las daba por muertas» (Seisdedos, 2007: 2). Por lo tanto dos grandes hechos afectaron a los entornos urbanos; a) el aumento exponencial de la población; sobretodo en los países en vías de desarrollo, y b) la globalización; junto a la aplicación de los avances producidos en materia de tecnología de la información y de la comunicación.

En líneas anteriores ya he analizado la problemática del crecimiento demográfico y su situación futura global con el nacimiento de nuevas megaciudades y metaciudades (población de más de 20 millones de habitantes), con una mayor proyección en países en vías de desarrollo. Con respecto al segundo factor, la globalización, Held (2000) indica que esta implica una ampliación e intensificación de relaciones sociales, económicas y políticas entre regiones y/o continentes, a escala multidimensional, con procesos y niveles temporales diferentes. Ahora bien, Beck (1998) interpreta que con la aparición del fenómeno de la globalización, el papel tradicional de los estados pierde protagonismo frente al liderazgo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación reestructurando el sistema político regional mundial. Esto no supone que la globalización implique una desaparición de los estados, o de la política o de la democracia, tan solo presupone una adaptación a la nueva realidad. No obstante, es inútil negar que la democracia representativa esté en crisis (Vallespín, 2000), y que la ciudadanía cree en la utilidad de la política, pero no en la honorabilidad de nuestros políticos, por eso los índices de desafección política año tras año van en aumento (Canales Aliende, 2002).

Si la gobernanza, como ya se ha comentado, es la capacidad de gobernar para mantener en su lugar los diversos grupos u organizaciones, para así satisfacer mínimamente los intereses de los ciudadanos (Jáuregui, 2011), la gobernanza urbana es un paso más concreto. Se trata de la acción de gobernar en el ámbito

de las ciudades, por este motivo Holland (2008) las define como, «creates a real shift in the balance of power between the use of information technology by business, government, communities and ordinary people who live in cities» (Holland, 2008: 316).

Este es un concepto más ambicioso e integrador en todos los aspectos y facetas del desarrollo, no sólo en el económico. Supone que el gobierno a través de adecuadas políticas locales va a hacer un uso eficaz de los recursos, aplicando nuevas fórmulas organizativas como apoyo a las administraciones locales mediante la cooperación de la ciudadanía. Según Centelles Portella (2006: 8) la gobernanza urbana es un término neutro para referirse a los mecanismos relacionales, cuyos diversos actores intervienen en la toma de decisiones públicas, por lo que la gobernanza urbana no es sinónimo de democracia, ya que los mecanismos relacionales permiten articular intereses, ejercer derechos y obligaciones, y mediar en los conflictos entre actores, sean o no, democráticos.

Por este motivo, la gobernanza urbana se implementa a través de diversos medios o instrumentos complementarios de los clásicos del estado de Derecho, como son; el impulso de la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas, la ética pública, la eficacia y eficiencia, y la sostenibilidad.

3. EL PARADIGMA DE LA GOBERNANZA FRENTE A LA RUPTURA DEL MODELO DE CIUDAD TRADICIONAL EN CRISIS

La gobernanza local, y urbana, son propositivas al incluir a la transparencia, a la innovación y a la evaluación de la gestión pública como fases de un proceso implementador institucionalizado y formal. Esto implica un nuevo modelo en la toma de decisiones, de gestión, y de respuesta de las instituciones públicas ante la vigilancia y comprobación activa de los ciudadanos.

Para Canales Aliende (2006) la preocupación del mundo local por el buen gobierno ha sido a través de distintas manifestaciones, intensidades y características, comenzando desde la transición hasta la democracia. Según éste y en síntesis, se permite distinguir varias etapas en la evolución y problemática del mundo local español, a saber: a) en la década de los sesenta, se caracterizó básicamente por la recuperación de la democracia local, y por la implantación y el desarrollo de unos gobiernos locales electos y representativos frente al modelo precedente preconstitucional de meras Administraciones Locales tuteladas por el poder central; a la vez que por el inicio de una etapa de creación y/o mejora de las infraestructuras urbanas; b) la década de los ochenta, se caracterizó por una consolidación del gobierno local representativo, y por una ampliación de la prestación de bienes y servicios públicos, a la vez que por una preocupación progresiva por la modernización y la flexibilización de la gestión; y c) la década de los noventa, se va a caracterizar por la crisis del modelo uniformista de régimen local, por la aparición de nuevos retos y demandas ciudadanas no sólo de mejora y calidad administrativos, sino de control y participación ciudadanas; y por el llamado «Pacto Local».

Pero comenzado el siglo XXI, podría sostenerse con muy poca exageración, que todo lo que pasa, se genera en las ciudades. Se han convertido en espacios privilegiados de realidad, de máxima intensidad colectiva, en los que tiene lugar lo más significativo, para bien y para mal (Cruz, 2013).

Es a comienzo de este milenio, cuando el paradigma de la gobernanza se relaciona con el auge de la tecnología, incorporándose en el imaginario de las smart cities, o ciudades inteligentes, con la intención de facilitar a los gestores y planificadores públicos soluciones. Para Shelton, Zook y Wiig (2015) el boom de las smart cities coincide con la gran crisis financiera de la primera década del siglo XXI, encontrando las empresas de tecnología un nuevo nicho de mercado en el ámbito de la gestión local. Esta relación entre gobernanza y tecnología se convierte en una fórmula de gestión pública con amplio número de defensores, aunque también de detractores (Fernández, 2016; Parés, 2017).

En este último caso, esto es debido a la creciente y progresiva dependencia de la tecnología en los aspectos fundamentales del desarrollo urbano, despreciando cualquier debate público entre los stakeholders del territorio, dejándoles fuera de las cuestiones a incluir dentro de la agenda política y social.

4. EL NACIMIENTO DE LAS SMART CITIES. EL CRECIMIENTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LA COMUNICACIÓN EN LA GOBERNANZA URBANA

La sociedad de la conocimiento, fruto del desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, traspasa todas las fronteras y lugares, siendo su vía vehicular internet. Esta permite comuni-

carse e informarse en tiempos inmediatos sin encontrar obstáculos debido a la distancia, superando todas las dificultades precedentes, actuando sobre todos los territorios, sectores económicos y sociales, y por tanto en los modos de comportamiento de las personas, obteniendo como resultado final una sociedad en red.

Esta nueva sociedad del conocimiento produce a su vez una metamorfosis profunda en el sistema de relaciones sociales, personales y laborales; en modos y estructuras de producción; en los modelos y estructuras organizativas; en los movimientos migratorios (Canales Aliende, 2006). En efecto, la evolución y desarrollo de las smart cities no nace de forma improvisada, sino que es muestra de su propia evolución tanto en sus objetivos como en la relación entre los actores (Tomás y Cegarra, 2014).

No obstante, ante el avance, progresión e incertidumbre de la aplicación de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, se presentan nuevos y graves problemas como son: el aumento de la pobreza, y la exclusión social; el distanciamiento progresivo de los países ricos y pobres; la inseguridad y el terrorismo, unido a la creación de sentimiento de desprotección y terror; los problemas de la degradación ambiental; la llamada «brecha digital» entre los poseedores de conocimientos, y los que no, a través de las nuevas tecnologías; la desafección y apatía políticas; el debilitamiento de la democracia; la precariedad laboral; «el choque de civilizaciones» y el multiculturalismo.

Todo ello genera un nuevo modelo, un escenario desconocido que intenta dar soluciones desde todas las miradas que intervienen en la ciudad, y que según desde dónde se sitúe el foco de atención, será denominada de una forma; ciudad creativa, digital, sostenible, etc. aunque todas pertenecen a una misma realidad o problemática. La tecnología será el instrumento conector y facilitador a cada una de estas tipologías o productos del ámbito urbano, y su acción se centra principalmente en la energía y la movilidad en los entornos de nuestras ciudades, pero también en la educación, la arquitectura, seguridad, salud, gobierno y administración, productividad e innovación, entre otros temas, dando lugar a las tipologías de las smart cities.

La smart city o ciudad inteligente, aunque su traducción exacta al castellano sea, «bien arreglada», también ha sido referenciada como *Digital City* o *Intelligent City* (Monti y Cerroni, 2017). Las ciudades inteligentes plantean más dudas y reflexiones encontradas que soluciones, ya que no se comparte un concepto generalizado en su aplicación, por lo que son definidas desde diversas y complementarias perspectivas como la dimensión tecnológica, participativa, formadora, inclusiva, accesible, sostenible, etc. debido a los problemas que la sociedad actual sufre, como son: a) el aumento de la población urbana; b) el desarrollo de los estados, condicionado a su vez por el desarrollo de ámbito local; c) la regulación y uso del suelo adecuado, donde no se especule o mercantilece; d) una eficaz implementación de los servicios públicos, ya que el gobierno debe dar respuesta a las necesidades básicas planteadas por el aumento de población en las ciudades; y por último, e) las ciudades a través del Principio de Subsidiariedad, son el elemento de auxilio o colchón frente a una mala gestión político-administrativa de los niveles nacional o supranacional.

Por todo ello, la smart city no deja de ser sino, un lugar común para referirse a una serie de estrategias y soluciones en forma de productos y servicios que incorporan un nivel determinado de digitalización al funcionamiento urbano en sus diferentes niveles (Fernández, 2016: 24). El desarrollo y auge de las ciudades inteligentes viene acompañado por actores no teóricos o científicos, sino más bien de la industria digital, que han descubierto en la ciudad un nuevo mercado donde ofrecer sus productos, convirtiéndose esta en un gran laboratorio digital. Podemos encontrar sensores en los parkings, para facilitar dejar nuestros vehículos en el menor tiempo posible; el uso de bombillas leds, que minimizan el consumo de energía eléctrica para el servicio de alumbrado público; un transporte público respetuoso con el medioambiente mantenido por energía solar, batería, o motores híbridos; las aplicaciones móviles que facilitan el uso de los servicios públicos de transporte, sanitarios, o de recogida de basura entre otros.

Todas estas mejoras repercuten en una mayor calidad de vida de los ciudadanos, que de inmediato pueden cuantificarse a través de la recogida y seguimiento de datos para su consulta y se controla través de los Open Data. Esto ofrece la posibilidad de conocer el comportamiento, preferencias y necesidades a través del uso de estos servicios impulsando la mirada de los tecnólogos en la ciudad. Pero con todo este panorama comienzan a brotar nuevos conceptos y estudios que rompen con el tradicional modelo de gestión weberiano-burocrático, que ya no se adapta con rapidez a las nuevas necesidades sobre la realidad social actual, dando lugar a reflexiones como las que aportan los conceptos de smart government, smart state, y smart citizen (Noveck, 2015) en el contexto de la representación política y de la gobernanza, envolviéndose bajo el manto del calificativo *smart* como si de una nueva dimensión política se tratara.

Durante estas últimas décadas es innegable la influencia de la tecnología en los hábitos de conducta y comportamiento de la ciudadanía, tanto individuales como en grupo, y por ello la interacción con los sistemas políticos y administrativos también se ha visto modificada. El reclamo, hoy más que nunca, de una democra-

cia deliberativa fortalece la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Su opinión, implicación y puesta en práctica de las decisiones co-consensuadas entre representantes ciudadanos, administraciones públicas y ciudadanía está cambiando el rumbo de las ciudades.

Pero la smart city no solo reciben alabanzas, sino que también soporta críticas (Borja, 2013; Fernández, 2016, Seisdedos, 2007). En primer lugar; la sobreexposición y uso de la digitalización en la ciudad, la simplifica y reduce a un solo sistema, y eso no corresponde a la verdadera complejidad de la vida en la ciudad, por lo que se «domestica»; en segundo lugar; la cuantificación del dato, neutralizando cualquier escenario para el debate en la toma de decisiones dependiente de la resultante por el flujo de datos; y en tercer lugar; la despolitización, ya que incorpora en la ciudad una nueva forma de gestionar, entendiendo a los ciudadanos como consumidores y creadores de datos, esta visión convierte a la tecnología en el elemento por el que competir entre las diferentes ciudades, alejándose de las reales necesidades de sus ciudadanos.

5. EL APORTE DE LAS SMART CITIES EN LA GOBERNANZA URBANA: PRINCIPALES CONCLUSIONES

La gobernanza urbana es hoy una realidad, un complejo reto para los gobiernos de las ciudades. Según Centelles Portella (2006: 8) la gobernanza urbana es un término neutro para referirse a los mecanismos relacionales mediante los cuales diversos actores intervienen en la toma de decisiones públicas, por lo que la gobernanza urbana no es sinónimo de democracia, ya que los mecanismos relacionales permiten articular intereses, ejercer derechos y obligaciones, y mediar en los conflictos entre actores sean o no democráticos.

Muchas de estas iniciativas fueron introducidas como estrategias para mejorar el uso de las infraestructuras físicas (calles, ferrocarriles, etc.) dirigidas a la ciudadanía en la gobernanza a nivel local y en la fase del proceso decisional para contribuir en el crecimiento económico y sostenible, ayudando a los decisores públicos a conocer mejor a la sociedad que les rodea (Damieri y Rosenthal-Sabroux, 2014).

El paso y ruptura del modelo tradicional *weberiano* hacia el modelo de gobernanza urbana significa la pérdida progresiva del monopolio de las decisiones políticas de los estados. Estos compartirán junto a otros actores, como son el tercer sector y el sector privado entre otros, la responsabilidad de gestionar lo público incorporando diferentes escalas territoriales; local y global, en el análisis de las políticas públicas.

El alcance, la intensidad de su desarrollo y su puesta en práctica es aún insuficiente, pues existe un *déficit democrático urbano* que genera problemas y riesgos explicitados en líneas anteriores. Este nuevo contexto de cambio puede que sea complejo, pero no imposible, y ante ello la smart city puede ofrecer soluciones.

Para Fernández (2016) se trata de construir un imaginario complejo, capaz de incorporar conocimiento de las diferentes ciencias y áreas de conocimiento implicadas en entender el funcionamiento de las ciudades, la vida en comunidad y el comportamiento individual en todo lo que tiene que ver con vivir con otros, para lo cual reconoce los nuevos roles que la administración pública y por ende los gobiernos y sus ciudadanos deben adoptar, junto a otros aspectos, la función que la digitalización debe ocupar en la vida social (Fernández, 2016: 206).

No debemos olvidar que las sociedades evolucionan, se transforman, y exigen que los sistemas de poder que les representan y los actores e instrumentos involucrados también lo hagan. Por este motivo, la gobernanza urbana a través de las smart cities puede responder a estas exigencias de los nuevos tiempos que impone el avance de la tecnología. La participación ciudadana, la ética pública, la exigencia de la transparencia, la rendición de cuentas, la sostenibilidad y la eficacia y eficiencia son condiciones necesarias para que la ciudadanía confíe en sus instituciones y representantes políticos, pero para ello deben cambiar las formas de representación y deliberación de los asuntos públicos.

Es innegable e irreversible el uso y aplicación de las nuevas tecnologías en las ciudades actuales, o del futuro, cuyas consecuencias se desconocen en el presente pero que con seguridad, en la vida de las personas va a generar un cambio cultural y político.

6. REFERENCIAS

- BECK, U. (1998): *¿Qué es la globalización?: Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
BORJA, J. (2013): *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Madrid: Alianza.
CANALES ALIENDE, J. M. (2002): *Lecciones de Administración y Gestión Pública*. Alicante: Publicaciones de la Universidad de Alicante.

- CANALES ALIENDE, J. M. (2006): *Reflexiones sobre la Gobernanza urbana y la participación ciudadana*. Alicante: Materiales docentes.
- CENTELLES PORTELLA, J. (2006): *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional*. Madrid: INAP, IIG; Plural editores.
- CRUZ, M. (2013): *Escritos sobre la ciudad (y alrededores)*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- DAMIERI, R. P. y ROSENTHAL-SABROUX, C. (2014): *Smart Cities. How to Create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space*. Heidelberg: Springer.
- FERNÁNDEZ, M. (2016): *Descifrar las Smart cities. ¿Qué queremos decir cuando hablamos de Smart cities?* Barcelona: Megustaescribir.
- JÁUREGUI, G. (2011): “La emergencia de un nuevo orden jurídico-institucional: el Estado y la Constitución de la era de la Globalización”, en D. INNERARITY y J. SOLANA (eds.), *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*. Madrid: Paidós.
- HELD, D. (2000): “¿Hay que regular la globalización?”, en *Claves de Razón Práctica*, núm. 91, enero-febrero. págs. 4-11.
- HOLLAND, R. G. (2008): “Will the real smart city please stand up?”, en *Cities*, vol. 12, núm. 3, págs. 303-320. DOI: <https://doi.org/10.1080/13604810802479126>.
- MOYADO ESTRADA, F. (2014): *Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública: Oportunidades para Mejorar el Desempeño de la Administración Pública en México*. México: INAP.
- NACIONES UNIDAS (2014): *Revision of the World Urbanization Prospects*. En línea: <http://www.un.org/en/development/desa/publications/2014-revision-world-urbanization-prospects.html>. DOI: <https://doi.org/10.18356/527e5125-en>.
- NACIONES UNIDAS (2018): *Population Division, Urbanization Prospects*. En línea: <https://population.un.org/wup/Maps/>.
- PARÉS, M. (2017): *Repensar la participación de la ciudadanía en el mundo*. Barcelona: Diputación de Barcelona. Serie Bienestar y Ciudadanía. En línea: <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/58740.pdf>.
- RHODES, R. A. (1996): “The New Governance: Governing without government”, en *Political Studies*, vol. 4, núm. 4, págs. 652-667. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>.
- SEISDEDOS, G. (2007): *Cómo gestionar las ciudades del siglo XXI. Del City marketing al Urban Management*. Madrid: Prentice Hall.
- SHELTON, T., ZOOK, M. y WIIG, A. (2015): “The actually existing smart city”, en *Cambridge journal of Regions, Economy and Society*, vol. 8, núm. 1, págs. 13-25. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsu026>.
- TOMÁS, M. y CEGARRA, B. (2014): “Actores y modelos de gobernanza en las Smart cities”, en *URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, vol. 6, núm. 2, págs. 47-62.
- UNESCO (2017): *Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (WWAP)*. En línea: <http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/environment/water/wwap/facts-and-figures/all-facts-wwdr3/fact-30-urban-expansion>.
- VALLESPÍN, F. (2000): *El futuro de la política*. Madrid: Santillana.

Recibido: 13-12-2017
Aceptado: 19-08-2018
DOI: 10.24965/gapp.v0i20.10490
Sección: ESTUDIOS



La dimensión participativa en el diseño de políticas urbanas. El caso valenciano

*The participatory dimension in the design of urban policies.
The Valencian case*

Pilar Lloret Gual
Universidad de Valencia
pilarlloretgual@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Estudiante de doctorado en desarrollo local y cooperación internacional en el Instituto de Desarrollo Local de la Universidad de Valencia. Máster en Técnicas de Gestión del Medio ambiente y Territorio de la Universidad de Valencia. Licenciada en Ciencias Ambientales por la Universidad de Valencia. Ejerce como profesional autónoma presentando servicios de asistencia técnica de medio ambiente y procesos participativos.

Joaquín Farinós Dasí
Universidad de Valencia
joaquin.farinos@uv.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Geografía por la Universitat de València-Estudi General, Catedrático de Análisis Geográfico Regional del Departamento de Geografía y miembro fundador del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la citada universidad. Su labor investigadora y docente se vincula a la planificación y gobernanza territoriales y la geografía política regional. Miembro fundador de la red iberoamericana RIDOT y miembro del comité científico de REDETEG, miembro de la Junta de FUNDICOT y actual director de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana.

RESUMEN

La aparición y proliferación de iniciativas ciudadanas que tienen como objetivo gestionar de forma distinta los recursos públicos en muchas de las grandes capitales de Europa, hace plantearse en qué estado se encuentran las políticas públicas y sobre todo su gestión. Estamos hablando de una serie de iniciativas surgidas de abajo-arriba que han cambiado la forma tradicional de gestionar la ciudad basada en el tradicional enfoque administrativista de arriba-abajo. Recientemente muchos gobiernos, como consecuencia de estas iniciativas, y de la carencia de recursos y capacidades con los que poder afrontar viejos y nuevos retos, están diseñando nuevas políticas de desarrollo urbano que impliquen más al ciudadano en la gestión y diseño de la ciudad y de su espacio público. Estas «nuevas políticas» pretenden buscar formas alternativas de gestionar los recursos públicos. Es el caso de la consulta ciudadana de inversión por barrios que ha desarrollado el Ayuntamiento de Valencia. Este artículo, a partir del análisis de todas las fases del proceso de consulta ciudadana, hace balance de los problemas de implementación a los que se ha enfrentado y de sus impactos.

PALABRAS CLAVE

Participación ciudadana; gobernanza urbana; planificación territorial; diseño de ciudad; presupuesto participativo.

ABSTRACT

Citizen initiatives bloom, aiming to manage alternatively public resources in Europe's major cities, leads to reconsider the way to manage public policies. We are talking about a series of bottom-up initiatives that

have completely changed the traditional way to manage cities, based until now on the traditional top-down approach. Lately, as a result of these initiatives, many governments are designing new urban development policies that involve citizens in the new management and design of the city and public spaces. These «new policies», as well as scarcity of resources and capabilities to face as old as new challenges, seek to find alternative ways of managing public issues. It is the case of citizen consultation on investment by neighborhoods developed by the Valencia City Council. This paper aims to analyze problems of implementation this public policy has to face, as well as its positive and negative impacts, through an analysis of all phases of the citizen consultation process.

KEYWORDS

Citizen participation; urban governance; spatial planning; city design; participatory budgeting.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. EL MARCO ESTRUCTURAL: LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 3. PRESENTACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO: ANÁLISIS DEL CONTEXTO. 4. PARTICIPACIÓN A PARTIR DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS. 5. PRAXIS POLÍTICA. 6. OPCIONES PARA EL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DE LAS PRÁCTICAS DE DO-OCRACIA EN LOS GOBIERNOS LOCALES. A MODO DE SÍNTESIS FINAL.

1. INTRODUCCIÓN

La aparición de un nuevo urbanismo emergente de carácter participativo en el ámbito de muchas ciudades europeas está favoreciendo cambios en el diseño e implementación de las políticas urbanas. Este nuevo urbanismo se caracteriza por la implicación directa de la ciudadanía en la construcción de la ciudad. El ciudadano ya no es un mero espectador sino que forma y quiere formar parte de los procesos de decisión que diseñan la ciudad. Esta coproducción de servicios y espacios públicos supone hacer un mejor uso de los recursos, priorizando la calidad de resultados. Nadie sabe mejor qué servicios públicos son los más importantes para su propio bienestar que los propios usuarios del servicio y/o espacio (*Bovaird, Loeffler 2013*).

Las ciudades han sido, y son, espacios privilegiados de cambio y transformación donde se experimentan nuevas formas de relación y de convivencia; también de innovación social, avanzando hacia lo que podríamos denominar nuevos formatos de ciudadanía (*Subirats, Varés, 2014*). Estos nuevos formatos tienen su encaje dentro del marco teórico de la Do-ocracy, en el que los ciudadanos cambian su rol tradicional en la producción y gestión de la ciudad, pasando de la protesta a la propuesta.

Si la forma de gobierno evolucionaba hacia lo que autores como *Castells* y *Subirats* llamaron el gobierno red, como líder negociador y facilitador entre los diversos actores e intereses presentes en el territorio, más allá del mero papel de administrador-suministrador, ahora encontramos paralelismo en la propia ciudadanía, que trata de enjugar, esta vez desde abajo, la distancia entre Estado y ciudadano (*Farinós, 2014*). El concepto de Do-ocracy surge en un nuevo contexto en el que una ciudadanía activa quiere contribuir en el ámbito público participando directamente (*Wijdeven, 2012*). Esta nueva implicación del ciudadano en la vida pública añade el «hacer» («to Do») en el proceso de toma de decisiones (deliberar, negociar y votar), revisando las prácticas de democracia («Do-ocracy»). Este concepto podemos enmarcarlo dentro de la clasificación que hace *Parés (2017)* al cruzar la relación entre la instituciones públicas y la ciudadanía y hablar de prácticas de innovación social, mediante la que los gobiernos ceden parte de su terreno de juego a la sociedad civil.

Respecto de las formas de gobierno tradicional, podemos situar la Do-ocracy en un continuo que se extiende desde la no intervención en su dinámica hasta la estimulación y financiación de estas iniciativas por parte del gobierno. Esta relación entre nuevos hacedores y gobernantes tiene importantes implicaciones para el anclaje democrático. Es necesario resaltar la dificultad de evaluar la Do-ocracy en los términos teóricos de democracia representativa (legitimidad, responsabilidad, igualdad y representatividad), al estar basada en ciudadanos activos que, a partir de la autogestión, toman el control de una parte de los asuntos públicos que les conciernen.

Estos modelos de autogestión pueden verse desde dos opciones alternativas, incluso extremas: ser agregados a las tradicionales formas de democracia representativa o, muy al contrario, ignorar y enfrentarse a las reglas establecidas, que ya no se interpretan útiles y por tanto legítimas (en una nueva forma de (des-)legitimación

por resultados). Por ello cabe plantearse si se debe anclar o no, y de qué modo, la Do-ocracy en el estado de derecho y sistema de gobierno actuales. El auge de las iniciativas de abajo-arriba («bottom-up») está desbordando el actual marco institucional establecido, apuntando la necesidad de una nueva forma de gobernanza (que tiene como pilar fundamental la participación ciudadana a la hora de formular las políticas y tomar las decisiones).

Esta nueva forma de institucionalidad supone un cambio tanto en el rol de la administración local y del ciudadano como en sus relaciones. El ciudadano está tomando cada vez más un mayor protagonismo en el desarrollo de las políticas urbanas en muchas ciudades europeas, mostrando algunos principios que ya se recogían en la teoría de la planificación colaborativa. En este campo, deben destacarse aportaciones fundamentales de autores como Patsy Healey (1997 y 2006) (por todos), en las que se propone una alternativa a la planificación tradicional, de racionalidad perfecta o de racionalidad administrativa. Esta propuesta está basada en la participación de todos los actores relevantes en un determinado proceso de planificación, generando con ello nuevas formas de gobernanza. En este proceso, no sólo se llega a un mejor entendimiento respecto a las demandas existentes sino que se sientan las bases para nuevas agendas y para poner en marcha nuevas políticas públicas. A través de esta dinámica se empodera a los ciudadanos y se les responsabiliza en la toma de decisiones, generando un sentimiento de pertenencia antes no tan manifiesto. La puesta en marcha de estas nuevas formas de hacer política y gobernar, capaces de actualizar el actual marco institucional, debe tenerse en cuenta la existencia y confluencia de los tres factores siguientes: el marco jurídico, la praxis política y el nivel de implicación ciudadana.

El marco jurídico, en tanto que estructura que otorga seguridades, en sentido Habermasiano, concreta el espíritu de la ley y los instrumentos de los que disponen los tomadores de decisiones para poner en práctica la participación; lo que en no pocas ocasiones se acaba viendo por los grupos activos de la sociedad civil (grupos de interés, grupos de presión, colectivos unidos por intereses comunes en defensa de o contra alguna medida o situación –desahucios, hipotecas...–, defensa de derechos nuevos –ecológicos– o no tanto –a la ciudad, al paisaje, a la salud–...) como una forma de control que matiza o somete a horma su reivindicación-acción. Esta participación puede ponerse en marcha desde diferentes enfoques («top-down» vs «bottom-up»), así como canalizarse bajo diversos métodos y formas (presupuestos participativos, concursos de ideas, etc.). En el primer caso son los tomadores de decisiones quienes deciden el enfoque y la forma en que desean canalizarlo. En el segundo el protagonista de la Do-ocracy es la ciudadanía. Podemos encontrar con una ciudadanía en un amplio rango de actitudes: pasiva, muy activa, recelosa... de acuerdo con el modo en que se perciba de qué modo los objetivos recogidos en la norma (jurídica) son puestos en marcha de forma efectiva por la política (a través de los gestores públicos, las administraciones).

A su vez, los gestores públicos son los que se van a encontrar con la dificultad o viabilidad de plasmar lo recogido en la ley en mecanismos útiles con que poder aplicarla (de la gobernanza como estructura se pasa así a la gobernanza como proceso). Este tradicional tránsito de lo primero a lo segundo acaba por colocar a tomadores de decisiones, gestores y ciudadanos en la disyuntiva de escoger entre lo necesario y lo posible. En este sentido, y recuperando el principio aristotélico de frónesis (vid. Farinós y Vera, 2016), se plantea el necesario equilibrio entre lo que se debe hacer (planificación racional) y lo que en realidad se puede hacer dada la correlación de fuerzas y poderes, y los niveles de gobernabilidad real presentes (la forma en que todos los actores, incluidos los hegemónicos, aceptan someterse al imperio de la ley, al estado de derecho).

Con el objetivo de mostrar precisamente el desfase existente entre la teoría y la práctica, se hará primero un breve repaso al marco jurídico («la teoría», de lo que debe ser), para pasar después al análisis de la praxis política e implicación ciudadana («la práctica») que se ha llevado a cabo. Para ello, como metodología, se ha recurrido tanto al trabajo de campo, entrevistas, análisis documental, estudio de casos, así como a algunos de los presupuestos del enfoque de la ciencia posnormal (concretamente el análisis previo de las decisiones, identificando quien/quienes las toman, los procedimientos seguidos y los resultados de estas acciones). El caso de estudio seleccionado ha sido la ciudad de Valencia, por encontrarse en un momento de cambio sociopolítico muy relevante, en el que se está apostando claramente por parte del consistorio valenciano incluir los procesos participativos en el diseño de la ciudad.

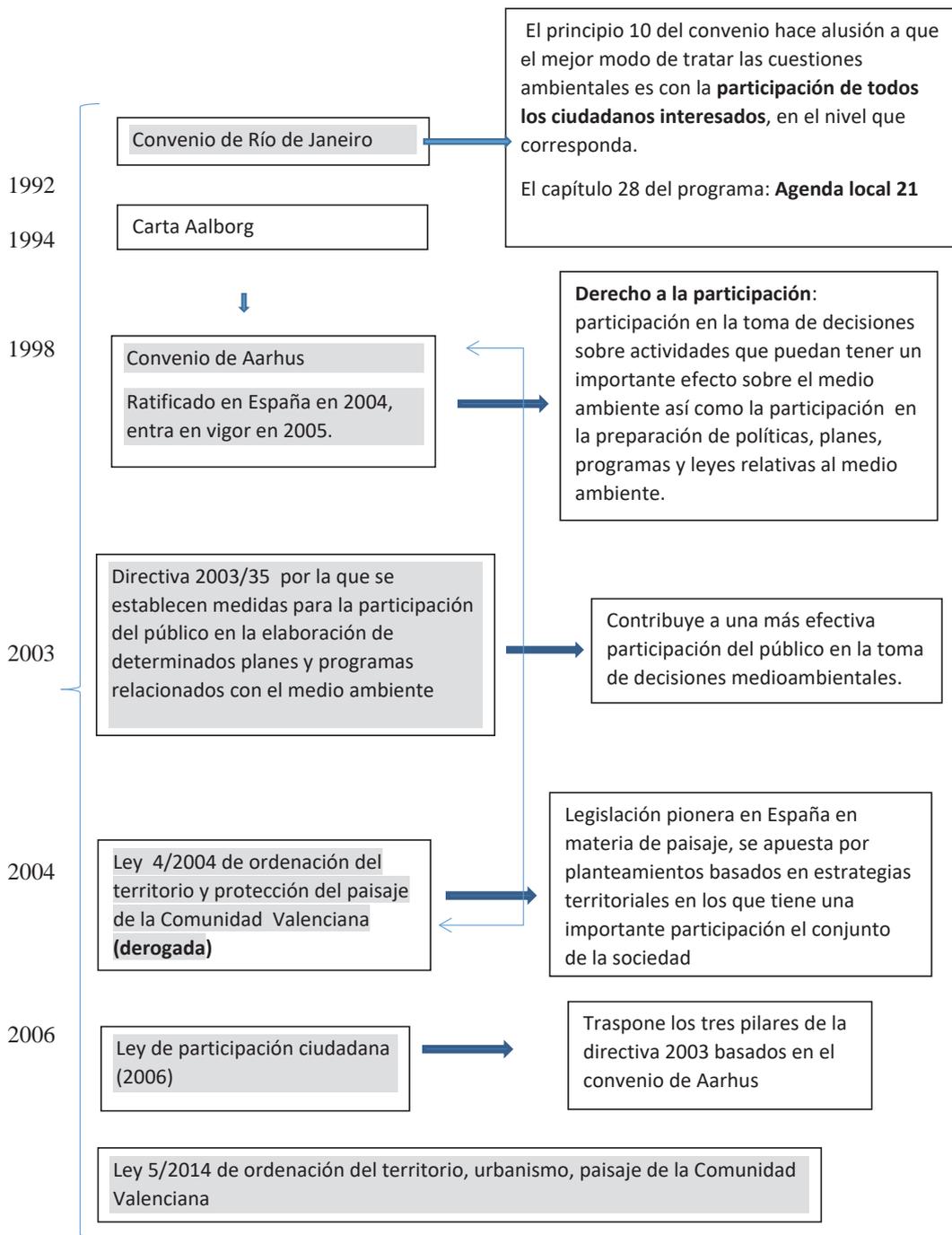
2. EL MARCO ESTRUCTURAL: LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En este epígrafe, y de forma esquemática (vid organigramas 1 y 2), se da un repaso a las diferentes leyes aprobadas en materia de participación ciudadana con incidencia para el caso de estudio. Con esta sucinta

actualización, del nivel internacional al local, podemos obtener una clara imagen de cuál es el marco de referencia en el que se integran las iniciativas de participación ciudadana actuales de escala autonómica y local.

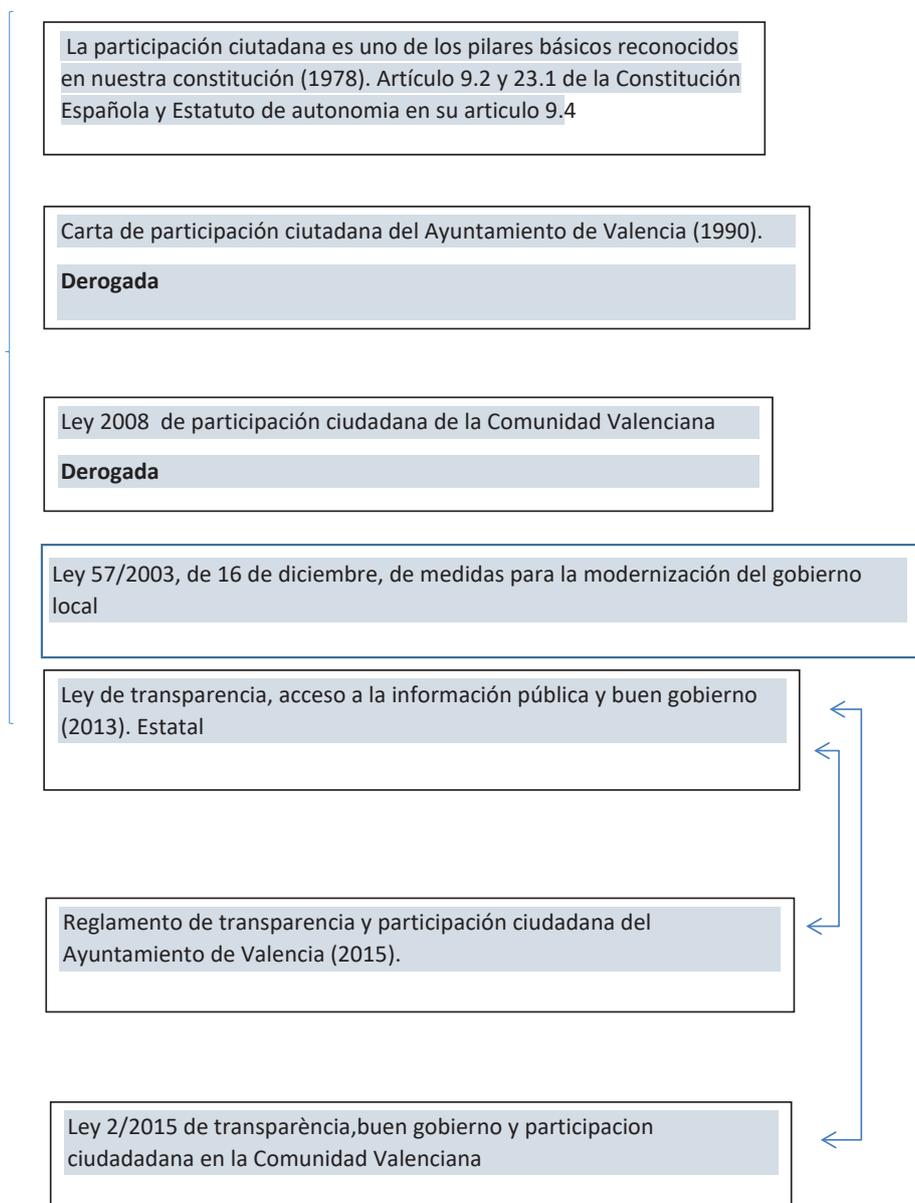
A partir de su observación se comprueba que el origen de la participación ciudadana ya se recogía en nuestra Constitución. Sin embargo, no es hasta que se aprueban el convenio de Río de Janeiro (1992), y muy especialmente el de Aarhus (1998), cuando pasa a legislarse de forma decidida en esta materia. El proceso sigue el clásico modelo de arriba-abajo, incorporando la normativa en esta materia a partir de la Directiva europea, que recoge los principios del Tratado de Aarhus, trasponiéndose posteriormente en la Ley estatal (nacional, autonómica y local).

ORGANIGRAMA 1. NORMATIVA EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PARTICIPACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

ORGANIGRAMA 2. NORMATIVA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar que el surgimiento de la regulación en materia de participación (como forma de enjugar el llamado déficit democrático, lo que no deja de ser una contradicción en sí misma. Vid. Farinós, 2016) se encuentra muy vinculado al medio ambiente, entendiéndolo como un bien de interés público; un campo que goza de especial afección ciudadana, intelectual y finalmente política, a partir del que se trasladará a otros temas.

Antes de entrar a desgranar la praxis política, a continuación, y de una forma muy sintética, se presenta la situación socio-política en la que se encuentra en la actualidad la ciudad de Valencia.

3. PRESENTACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO: ANÁLISIS DEL CONTEXTO

Actualmente, la ciudad de Valencia está atravesando una nueva efervescencia urbanística, si bien de distinta naturaleza a la que vino experimentado hasta la fecha. Pasada la fiebre de la cons-

trucción, que ha dejado algunas por el momento irreversibles herencias (que hay que saber manejar de una nueva forma en un contexto económico y político claramente diferente), se están llevando a cabo muchas actuaciones simultáneas en el conjunto de la ciudad y en cada uno de los barrios que componen cada distrito. Dichas actuaciones cuentan un marco de favorable a distintas escalas: tanto desde el nivel de la UE y las administraciones General del Estado y Autonómica (caso de las EDUSI, que en el caso de la ciudad de Valencia cuenta con financiación para la del particular y combativo barrio de El Cabanyal «*Va Cabanyal*» –para una visión más amplia sobre las EDUSI en la Comunitat Valenciana vid. Farinós, 2016–); como desde el nivel local, el propio Ayuntamiento de Valencia. En este segundo caso por partida doble. Por una parte la revisión pormenorizada del anterior Plan General de Ordenación Urbana, desde la concejalía responsable de urbanismo, que ha dado lugar a las nuevas «Directrices para la mejora de la calidad urbana de los barrios» (que ya han pasado a exposición pública, donde se incorpora la visión no de proyecto sino de sistema, empleando como elemento articulador el concepto de «infraestructura verde» a microescala, a nivel de barrio, y una metodología de trabajo novedosa que, aunque no se corresponde en sentido estricto con la metodología EDUSI, a cuyos fondos no optaba, va más allá del urbanismo morfológico para ponerlo en relación y centrarlo en su dimensión más funcional y para la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía, con sus correspondientes planes de participación pública, lo que le ha valido al equipo redactor la obtención en 2018 del X Premio Nacional de Urbanismo «Ricardo Santos Díez»). Por otra, los diferentes planes de rehabilitación urbana (RIVIU) que se están llevando también a cabo desde la Concejalía responsable de la participación ciudadana.

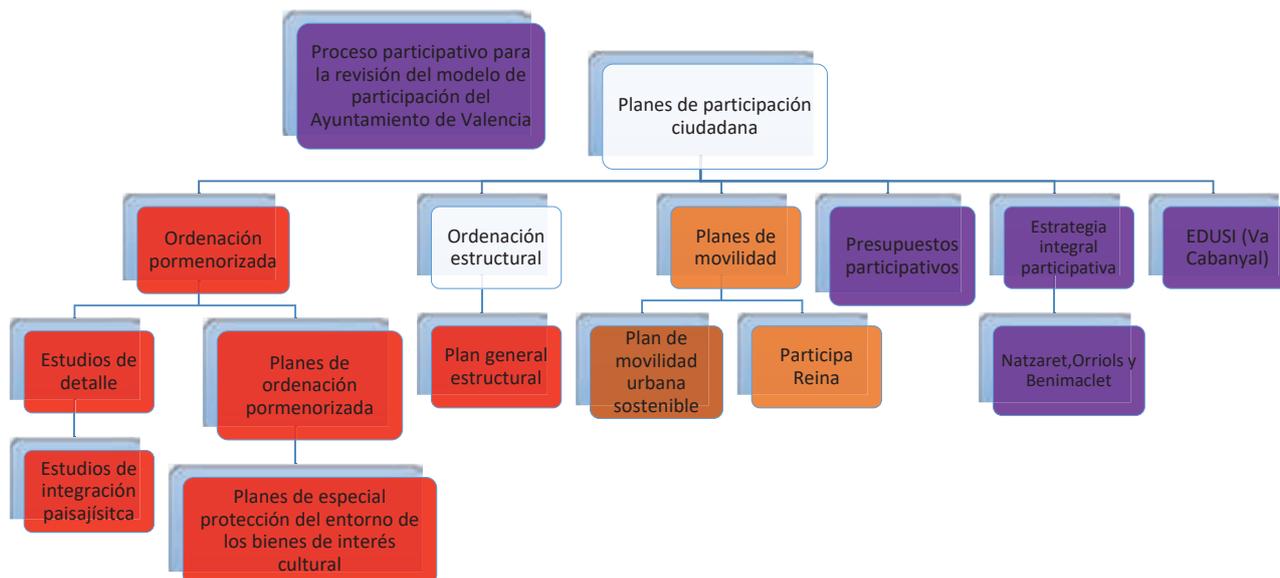
La confluencia de un gobierno tripartito, junto al hecho de que los diferentes proyectos se deben gestionar y justificar a diferentes escalas, hace de su coordinación todo un reto. El reparto de responsabilidades («en cremallera», alternándose un cargo de responsabilidad para cada uno de los tres partidos a lo largo del sistema de jerarquía de los departamentos de gobierno) se enfrenta a los tradicionales retos de coordinación y de procurar coherencia a las políticas. El actual gobierno de la ciudad, está apostando, por un lado, por unos presupuestos participativos para cada barrio de la ciudad, unidad predilecta de actuación, al tiempo que desde el departamento responsable del urbanismo de la ciudad se actualiza su PGOU (si bien, como ya se ha comentado, el nuevo equipo de AUMSA –Actuaciones Urbanas de Valencia– le ha procurado a esta iniciativa un innovador carácter que lo aleja del tradicional enfoque de obra y construcción y lo aproxima al más social «community planning», tan habitual en el mundo escandinavo y anglosajón).

Ambas actuaciones están siendo desarrolladas por dos concejalías gobernadas por dos partidos políticos diferentes que actualmente gobiernan en coalición. Concretamente, la revisión del PGOU se está llevando a cabo desde la Concejalía de Urbanismo, dirigida por el PSPV (Partit Socialista del País Valencià), y los presupuestos participativos por la Concejalía de Participación, responsabilidad de «València en Comú» (que agrupa representantes de Podemos y de Esquerra Unida del País Valencià).

El nuevo urbanismo surgido desde las iniciativas ciudadanas demanda nuevos mecanismos para gestionar la ciudad por parte de los poderes públicos. La figura 1 muestra los diferentes procesos participativos que se están llevando a cabo desde las diferentes concejalías. El color rojo corresponde al PSPV, el color naranja a Compromís y el color morado a Podemos. Tal y como se puede observar, por un lado y a nivel general, se cuenta con la revisión que se está realizando en cuanto al modelo participativo del Ayuntamiento de Valencia. Por otro, y simultáneamente, los diferentes procesos participativos que están en marcha por los tres grupos del gobierno municipal en sus respectivos ámbitos de competencia. Además, los procesos participativos están siendo desarrollados en su mayoría por empresas/consultorías externas al Ayuntamiento, lo que significa en la práctica que están planteándose con distintos enfoques.

En este sentido, cabría plantearse si, a partir de todos estos procesos participativos, nos enfrentamos a distintas versiones de un mismo espacio o si, por el contrario y como cabría esperar, es posible integrar los diferentes espacios e iniciativas en una versión consensuada sobre un modelo de gestión de la ciudad. La forma en que se produzca, o no, la coordinación de estos procesos puede acabar determinando el éxito o el fracaso a la hora de construir un modelo de ciudad. Muy especialmente bajo la nueva forma de abajo-arriba; dado que las innovaciones, como los estudios en otros campos vienen avalando desde hace tiempo, pueden provocar interesantes y seminales efectos demostración en caso de éxito, pero también constituirse en importantes barreras de entrada tras un fracaso. Una circunstancia que debe tenerse muy en cuenta, más en política.

FIGURA 1: PROCESOS PARTICIPATIVOS



Fuente: Elaboración propia.

4. PARTICIPACIÓN A PARTIR DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

En tercer lugar, nos encontramos con el principal actor de todo el proceso: la ciudadanía. Con el objetivo de medir la implicación de la misma en los procesos participativos, se ha seleccionado el caso concreto de los presupuestos participativos.

Los antecedentes de los presupuestos participativos se encuentran en el año 1988 en la ciudad de Porto Alegre, que desarrollaba un modelo que, por cierto, poco tiene que ver con el funcionamiento que se sigue en el contexto de las ciudades españolas (vid. Pineda, 2009); también en Valencia. Algo parecido a lo que también ha ocurrido, por cierto, con las Agendas Local 21 (en este sentido vid. Del Riego, 2014). Pineda (2009) hace un balance de los presupuestos participativos a partir del análisis de 12 experiencias en 2004 a las más de 70 del año 2010. El inicio de nuevas experiencias se produce mayoritariamente después de la celebración de unas elecciones municipales. Su número creció significativamente tras las elecciones de 2007 (Pineda, 2009; Ganuza y Francés, 2012). Esta dinámica, cabría ser testada tras los efectos de la crisis, tras las elecciones de 2015, pero no existen estudios exhaustivos al respecto. Al menos sabemos que en 2013, por Comunidades Autónomas, Andalucía es la autonomía en la que más municipios han implementado presupuestos participativos (el 43%), seguida de la Comunitat Valenciana (18%) y Cataluña (15%). En Andalucía y Cataluña se han realizado estudios, pero en el caso del País Valenciano no existe investigaciones similares recientes, a pesar del elevado número de municipios que lo han implementado. (López y Pineda 2013).

En todo caso, lo que se mantiene inalterado del presupuesto participativo es que resulta una herramienta de planificación comunal que promueve la participación, abriéndola no solo a algunas de las fases de planificación (análisis, diagnóstico, presentación y selección de alternativas, y de evaluación) sino también a las de implementación y gestión (en distintos grados), que tradicionalmente han quedado circunscritas al estricto ámbito de la representación política y la gobernación. Con ello se permite al ciudadano proponer, otorgar criterios para priorizar, y posteriormente decidir mediante el voto, aquellos proyectos que considera más factibles y convenientes para la comunidad. Como positivos efectos dentro de la implantación de estos procesos destacan especialmente dos: la creciente participación de la sociedad civil, que se vuelve más activa y corresponsable, y la mejora en la distribución y eficiencia de los recursos.

La inclusión del ciudadano en este tipo de procesos permite romper en cierta medida los acuerdos de colaboración establecidos entre el gobierno local y los principales agentes privados (que acaban por convertirse en hegemónicos) derivados de las políticas que se han venido desarrollando en el espacio urbano en

el actual contexto marcadamente neoliberal. Con esta fórmula se le da al ciudadano la oportunidad de participar en cómo deben ser distribuidos los recursos municipales; aunque abren la incógnita de la repercusión que estas decisiones tienen sobre el resto de políticas públicas previstas, al combinarse con otras formas más tradicionales de decisión político-administrativa. Es decir, ¿cómo poder encajar un modelo teóricamente «de abajo a arriba» con la ciudad ya prevista, o que se está siendo organizada desde un punto de vista más tecnocrático?

En el caso de la ciudad de Valencia, el objetivo de la iniciativa «*Decidim València*» es incrementar la colaboración y la participación de la ciudadanía en la gestión municipal, en el mismo momento en que las actuaciones se están diseñando. Se trata de un proceso consultivo promovido desde la Concejalía de Participación Ciudadana y Acción Vecinal del Ayuntamiento de Valencia, que pretende conocer la opinión de los vecinos y vecinas en asuntos de interés público a nivel local. El proceso consultivo se articula en las fases que muestra la figura 2.

FIGURA 2. ESQUEMA DE CÓMO SE PRODUCE EL PROCESO PARTICIPATIVO PROPUESTO



Fuente: Elaboración propia.

Tal y como refleja la figura 2 se establece un plazo temporal concreto para cada una de las fases del proceso. Este plazo es mayor en la segunda fase, la que deben llevar a cabo los servicios técnicos del Ayuntamiento de Valencia para estudiar la viabilidad técnica de las propuestas recibidas. En relación a la primera fase del proceso, la presentación de propuestas, los requisitos a los que debe atenerse la propuesta son tres: a) que se trate de una competencia municipal; b) que sea viable económicamente; c) que sea viable técnicamente. Los criterios técnicos, sin embargo, deberían ser descritos con un mayor detalle, lo que facilitaría una mejor transparencia.

«*Decidim València*» sigue el modelo de los presupuestos participativos, donde la ciudadanía decide en qué se debe gastar una asignación concreta del presupuesto del Ayuntamiento (7.000.000 millones de €), que se reparten entre los 19 distritos que conforman la ciudad de Valencia. Teniendo en cuenta que el presupuesto del Ayuntamiento de Valencia para el ejercicio 2017 es de 869.926.178,67, los 7.000.000 son una cantidad importante en términos absolutos, pero no llegan a suponer el 1% del presupuesto total. Tomando como referencia el tamaño de la población, la comparativa con ciudades como Málaga, Sevilla y Zaragoza deja a la ciudad de Valencia en una posición relativamente ventajosa, aunque muy lejos de la primera (vid. la tabla 1).

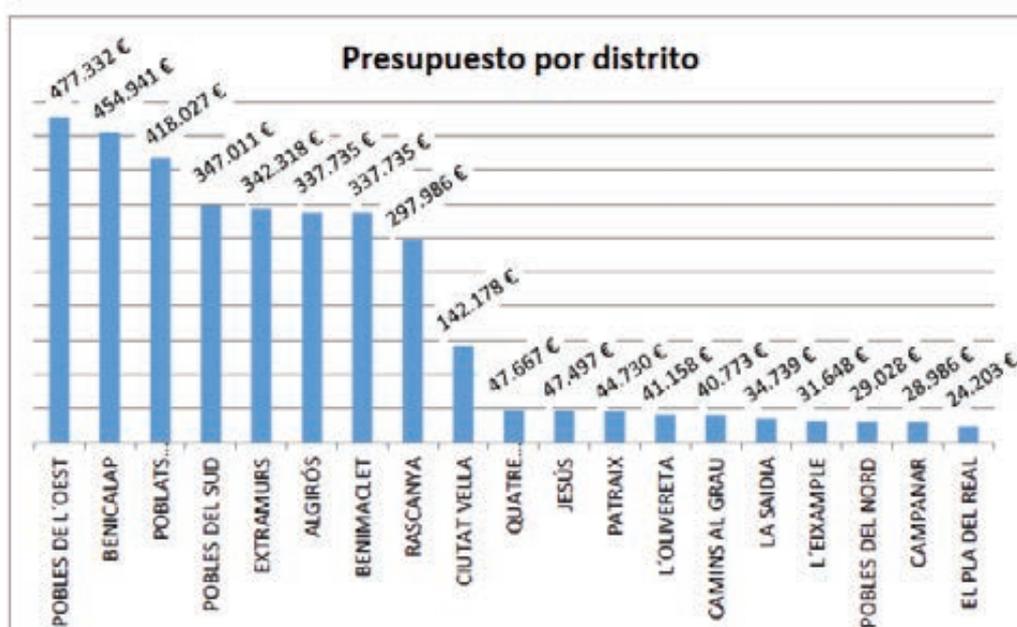
TABLA 1. MONTANTE TOTAL DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. AÑO 2017

Ciudad	Presupuesto
Málaga, 569.009 habitantes	11,2 millones
Valencia, 790.201 habitantes	7 millones
Zaragoza, 661.108 habitantes	5 millones
Sevilla, 690.566 habitantes	2,2 millones

Fuente: Elaboración propia.

A diferencia de la situación que motivaba el inicio de los presupuestos participativos en la ciudad brasileña de Porto Alegre, en el caso valenciano, como en otras ciudades europeas (valga citar por ejemplo la nueva experiencia de la planificación del desarrollo local por barrios que ha cobrado especial relevancia en Reino Unido, especialmente en Inglaterra, cuna de la planificación colaborativa y donde sigue desarrollándose a nivel de barrio en la actualidad –vid. Sykes & O'Brien, 2018–) nos encontramos en otros niveles de la conocida pirámide de Maslow (si bien algunos efectos que ha provocado la crisis no difieren tanto). Cada distrito tiene asignada una cuantía presupuestaria establecida por la oficina municipal de estadística (un mínimo de 80.000 euros para cada uno de los distritos de acuerdo con criterios como la población, la renta per cápita y una valoración de los equipamientos de cada barrio). El total de la inversión para los 19 distritos en los que se divide la ciudad de Valencia queda distribuida tal y como refleja la figura 3.

FIGURA 3. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO POR DISTRITOS EN LA CIUDAD DE VALENCIA 2017



Fuente: Elaboración propia.

Ante la falta de mayor detalle sobre la asignación de presupuesto para cada uno de los distritos, se ha tomado como referencia un estudio del Ayuntamiento de Valencia a en el que se realiza una estimación del PIB per cápita para la ciudad de Valencia y sus distritos. http://www.valencia.es/ayuntamiento/webs/estadistica/CatPub/files/PIB_per_capita_C_2014.pdf.

Si comparamos con dicho estudio, el distrito con peor situación se corresponde con «Pobles de l'Oest», el que justamente recibe el mayor presupuesto, tal y como puede verse en la figura 3. En cuanto al distrito con

menor dotación presupuestaria se corresponde con el segundo mejor valorado en el estudio del Ayuntamiento de Valencia, concretamente el distrito de Pla del Reial. Al comparar la metodología empleada por el equipo del Ayuntamiento de Valencia en la que se clasifican los distritos en función de su riqueza y el criterio técnico empleado para asignar presupuesto, existe correlación entre necesidades y dotación de presupuesto participativo.

En cuanto a su objetivo, el destino de estos presupuestos participativos, es realizar mejoras en los distritos; tanto de nueva ejecución como de reparación. Las áreas temáticas en las que deben estar inmersas las diferentes propuestas abarcan un amplio espectro: bienestar social, cultura, deportes, educación, infraestructuras, limpieza, medioambiente, movilidad, parques y jardines, seguridad y convivencia, entre otras.

Estas áreas temáticas son competencia de otras concejalías distintas de la de participación, la responsable de la iniciativa, con las que no se ha llegado a establecer un mecanismo o foro oficial de coordinación; además de que para el desarrollo de estas iniciativas se comparten competencias con otros niveles de la administración. En este sentido, no se ha prestado la necesaria atención a promover una coordinación entre las diferentes administraciones tanto horizontal como vertical (gobernanza multinivel), con el objetivo de poder desarrollar y/o respetar el planeamiento vigente de carácter superior o el complementario.

En cuanto al tipo de inversiones, se determina que no se otorgarán para actividades ni servicios, ni tampoco tendrán naturaleza de subvenciones. Serán destinadas a todo aquello que cumpla las siguientes tres condiciones: i) no constituir bienes fungibles, ii) tener una duración superior a 12 meses y iii) ser inventariable¹.

Por lo que hace referencia a la forma en que se gestiona el proceso, su dirección es del tipo «top-down». Con el objetivo de recoger y fomentar las propuestas se organizan grupos de trabajo por barrio, que trata de dinamizar el propio Ayuntamiento, en los que se invita a participar a las asociaciones, colectivos, entidades del distrito y ciudadanos. Las propuestas que son presentadas y apoyadas en el grupo de trabajo son aceptadas sin ningún requisito adicional; pero en el caso de propuestas individuales, es necesario el apoyo de 30 personas para que pueda pasar a la fase de viabilidad técnica. Además, la condición para poder presentar propuestas individuales es ser ciudadanos/as censados en la ciudad de Valencia mayores de 16 años. Únicamente se puede presentar una por persona, pero se puede seleccionar en el distrito en el que se realiza.

Este procedimiento se enfrenta sin embargo a alguna crítica. Por un lado, no se contemplan las realidades metropolitanas de la ciudad de Valencia en cuanto al uso del espacio; aunque sí se plantea la dimensión del uso público a nivel local². Por otro, en la propia escala local de detalle, las iniciativas «bottom-up», junto con la propia dinámica de la ciudad que escapa en muchas ocasiones al estricto nivel de la planificación por su carácter flexible, pueden *crear usos públicos en espacios que no lo son* (son privados) o que en caso de serlo no estaban inicialmente previstos o calificados como tales³.

¹ Ejemplos de inversiones que es posible llevar a cabo con estos fondos:

- Creación de nuevas infraestructuras: urbanización, viales, pasos a distinto nivel, señalización vial, mobiliario urbano, alumbrado, parques, zonas ajardinadas, árboles y jardineras, fuentes, alcantarillado, etc.
- Reposición de infraestructuras: adecuación de solares, remodelación de viales y de su señalización, reforma de alumbrado, remodelación de parques, zonas verdes, reforma de fuentes y estanques, etc.
- Construcción o reforma de edificios.
- Adquisición o reposición de elementos de transporte: autobuses, vehículos para el cuerpo de bomberos y bomberas, policía, agentes de movilidad, etc.
- Aplicaciones informáticas, propiedad intelectual: desarrollo de aplicaciones, web, etc.

Como se decía, y fácilmente se deduce de la observación de este inventario, las inversiones afectan a las competencias de otras concejalías; como la de Urbanismo (PSPV) y la de Movilidad (Compromís), partidos distintos de la de Participación (Valencia en Común).

² El espacio denominado público no incluye únicamente aquel que es calificado como público, sino también, tal y como define UN-HABITAT, aquel sobre el que se hace un uso público L9P. De acuerdo a la definición de UN-HABITAT: «Los espacios públicos son todos los lugares de propiedad pública o de uso público, accesibles para todos, gratis y sin afán de lucro».

³ La producción de espacio a partir de su uso se enfrenta al de su verdadero estatuto jurídico, sin que acaben por esclarecerse qué tipos de procedimientos pueden crear seguridades entre ambos (como a otro nivel lo hacen, por ejemplo, los acuerdos de custodia del territorio). Es esta una vía que necesariamente debe explorarse y que, de hecho, ya ha conducido en algunos planes se ordenación del territorio subregionales (en especial el de la Huerta de Valencia y el de la Infraestructura Verde del Litoral) a los intentos de revisión de derechos, no de propiedad (que no puede discutirse) sino de los derechos de uso o explotación y su permanencia en el tiempo. En línea con lo que planteaba en su día la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, con el objeto fundamental de limitar «la excesiva permisividad de que disfrutaban los propietarios del suelo», de manera que los derechos sobre el suelo no quedaran ligados a su clasificación sino también al nivel de desarrollo que tuvieran. Esto afecta al suelo no urbanizable, la cuestión es cómo se resuelve en el urbanizable sin plan o en el que aun teniéndolo no ha llegado a desarrollarse, especialmente dentro de la ciudad consolidada; lo que abre la vía a su preservación por la vía del incremento de aprovechamiento, como se está discutiendo.

Volviendo a las propuestas surgidas de la participación; estas son votadas y pasan a la fase de viabilidad, en la que se validan (jurídica, técnica y económicamente) de acuerdo a si cumplen o no los requisitos apuntados y pueden entonces ser validadas. Este proceso de validación consiste en estimar o desestimar las propuestas de inversión de acuerdo con una serie de criterios explícitos. Entre los de tipo financiero (vid. cuadro 1):

CUADRO 1. REQUISITOS DE TIPO FINANCIERO QUE HAN DE CUMPLIR LAS PROPUESTAS

<ul style="list-style-type: none"> • Contar con el apoyo mínimo de vecinas y vecinos de la ciudad establecido en las Bases Reguladoras. • Ser un proyecto de inversión. • Ser competencia municipal. • Que para su ejecución no sea necesario implicar a otras administraciones públicas. • Que el ámbito de aplicación no supere la zona geográfica de referencia vinculada a un distrito. • Que el ámbito de aplicación no sea supramunicipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Que su coste aproximado no supere la partida presupuestaria objeto de esta consulta. • Que su ejecución no se encuentre ya prevista y presupuestada por el Ayuntamiento de Valencia. • Que no exista más de una propuesta de proyecto referida a la misma demanda. • Que se respete el principio de igualdad y no discriminación en su formulación. • Otros (este ítem siempre será motivado).
--	--

Fuente: Elaboración propia.

No se especifican los criterios que se emplean para determinar su viabilidad ni tampoco si el técnico en cuestión está al corriente de todos los procesos/expedientes que se presentan. Un criterio necesitado de clara mejora.

Cuando las propuestas han pasado los dos filtros, pasan a ser votadas y son ordenadas en función del número de votos recibidos. El total de participantes en el proceso ha sido de 15.338, en su mayoría mujeres, y el grupo de edad más participante es el comprendido entre los 40-44 años. El número de participantes representa únicamente el 1,94% de la población censada en la ciudad de Valencia en 2017 (vid. figura 4). La figura 5 recoge las votaciones de cada proyecto de acuerdo con el censo de cada uno de los distritos de la ciudad de Valencia.

FIGURA 4. SUPERFICIE Y CENSO POBLACIONAL POR DISTRITOS

	Superficie (ha)	Censo 2001	Censo 2011(*)	Población 2017	Densidad 2017 (hab/km ²)
València (1)	9.882,7	738.441	790.755	792.086	8.015
1. Ciutat Vella	169,0	22.782	25.795	26.810	15.865
2. l'Eixample	173,3	41.843	42.905	42.615	24.588
3. Extramurs	197,2	47.189	48.805	48.475	24.586
4. Campanar	531,9	28.596	35.975	37.774	7.102
5. la Saïdia	194,4	46.925	47.610	46.891	24.122
6. el Pla del Real	169,3	29.489	30.660	30.362	17.937
7. l'Olivereta	200,9	46.573	48.620	48.311	24.046
8. Patraix	289,1	57.220	57.300	57.630	19.933
9. Jesús	298,5	49.702	52.375	52.226	17.498
10. Quatre Carreres (2)	1.132,6	68.687	72.980	73.769	6.513
11. Poblats Marítims (1)(2)	396,8	56.326	58.430	56.643	14.274
12. Camins al Grau	236,7	53.462	64.330	65.320	27.591
13. Algirós	297,8	40.054	38.165	37.043	12.440

	Superficie (ha)	Censo 2001	Censo 2011(*)	Población 2017	Densidad 2017 (hab/km ²)
14. Benimaclet	164,3	29.903	29.240	29.038	17.677
15. Rascanya (2)	262,7	42.693	52.300	52.764	20.085
16. Benicalap (2)	222,1	39.182	44.415	45.638	20.550
17. Pobles del Nord (2)	1.519,6	6.499	6.385	6.535	430
18. Pobles de l'Oest	200,4	12.195	14.110	14.005	6.989
19. Pobles del Sud (1)	3.226,1	19.121	20.360	20.237	627

Fuente: Ayuntamiento de Valencia.

FIGURA 5. PROYECTOS APROBADOS EN LA INICIATIVA «DECIDIM VALÈNCIA»

Título	Votos	Coste	7.000.000 €
Plantas de energía solar en edificios municipales	4.028	147.000 €	6.853.000 €
Peatonalizar Plaza Ayuntamiento para siempre	3.867	450.000 €	6.403.000 €
BANYS PÚBLICS EN EL JARDÍ DEL RIU TÚRIA	3.752	650.000 €	5.753.000 €
#ValenciaSolar: pérgolas fotovoltaicas y movilidad sostenible	3.286	680.000 €	5.073.000 €
II.Luminació sota els ponts del jardí del Túria	3.243	185.324 €	4.887.676 €
Una Valencia más verde	3.181	2.100.000 €	2.787.676 €
CARRIL BICI EN GGVV FERRAN EL CATÓLIC-RAMÓN I CAJAL	2.939	320.000 €	2.467.676 €
WIFI PÚBLIC ALS POBLES DE VALÈNCIA	2.660	96.000 €	2.371.676 €
SOTERRAMENT DE CONTENIDORS DE RESIDUS URBANS EN NUCLIS HISTÒRICS	2.545	575.000 €	1.796.676 €
CARRIL BICI EN LA AV. DE PRIMADO REIG/CARRIL BICI A L'AV. DE PRIMAT REIG	2.533	520.000 €	1.276.676 €
MILLORA DE L'EFICIÈNCIA ENERGÈTICA DE LA INSTAL·LACIÓ D'ENLLUMENAT	2.282	1.276.676 €	0 €

Fuente: Ayuntamiento de Valencia.

5. PRAXIS POLÍTICA

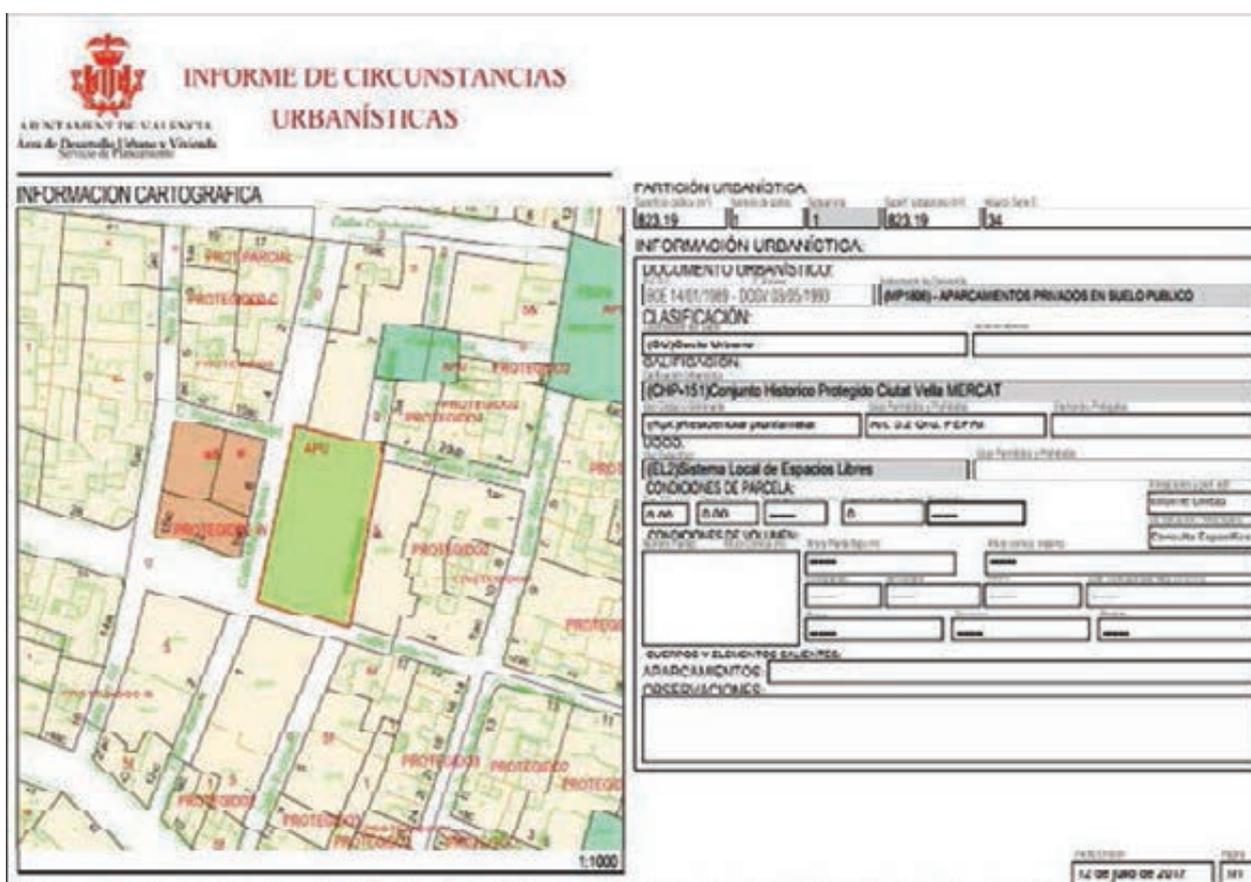
En este nuevo contexto de simpatía por los procesos participativos, debemos prestar una especial atención a las dificultades que puede llegar a suponer la gestión de tantos procesos participativos superpuestos que se están llevando a cabo por el consistorio valenciano. Para ello se toman como casos de estudio los procesos desarrollados en los barrios de Velluters, dentro del distrito Ciutat Vella (que cuenta con una muy dilatada historia que se iniciaba en la década de los años 1980 con las primeras iniciativas de rehabilitación urbana ligadas a la iniciativa URBAN) y en el de El Cabanyal (un barrio con un activismo muy especial surgido para defenderlo y hacer frente al proyecto de demolición de parte de sus edificios por la prevista prolongación de la Avenida de Blasco Ibáñez hasta el mar que quiso llevar a cabo la anterior alcaldesa de la ciudad). En ambos casos, que cuentan con dilatada tradición de participación y activismo, se pretende mostrar la confluencia entre las iniciativas ciudadanas y los planes previstos a microescala, a nivel de la parcela. En estos casos, la implementación del modelo de ciudad neoliberal predominante en el anterior gobierno generó una forma de colaboración entre el sector público y privado que condicionó la agenda política del gobierno local, convirtiendo la ciudad en un centro de inversión y de oportunidad de negocio privado. En este

sentido, la coincidencia temporal de las políticas de privatización y recortes en numerosos servicios públicos, educación, sanidad, transporte, etc., con el deterioro del mercado laboral, no hizo sino agravar todavía más la desigualdad urbana (Díaz Orueta, 2013).

El primero de ellos, Velluters, muestra un resultado positivo en cuanto a coincidencia respecto del planeamiento previsto; el segundo, El Cabanyal, en cambio, una disparidad entre el planeamiento previsto y las propuestas surgidas desde los presupuestos participativos.

Para el caso de Velluters nos encontramos con las siguientes actuaciones simultáneas que están afectando a la zona de la Calle Hiedra-Mallorquins-Linterna (figura 4): el Plan de movilidad (de escala metropolitana); el proceso participativo del PEP (Plan de especial protección de la Ciutat Vella) a escala de barrio/distrito; presupuestos participativos («Decidim València») a escala de barrio; revisión de la ordenación pormenorizada del plan general de ordenación urbana a escala de ciudad central (supradistrital).

FIGURA 6. FICHA URBANÍSTICA DE LA CALLE HIEDRA (BARRIO DE VELLUTERS)



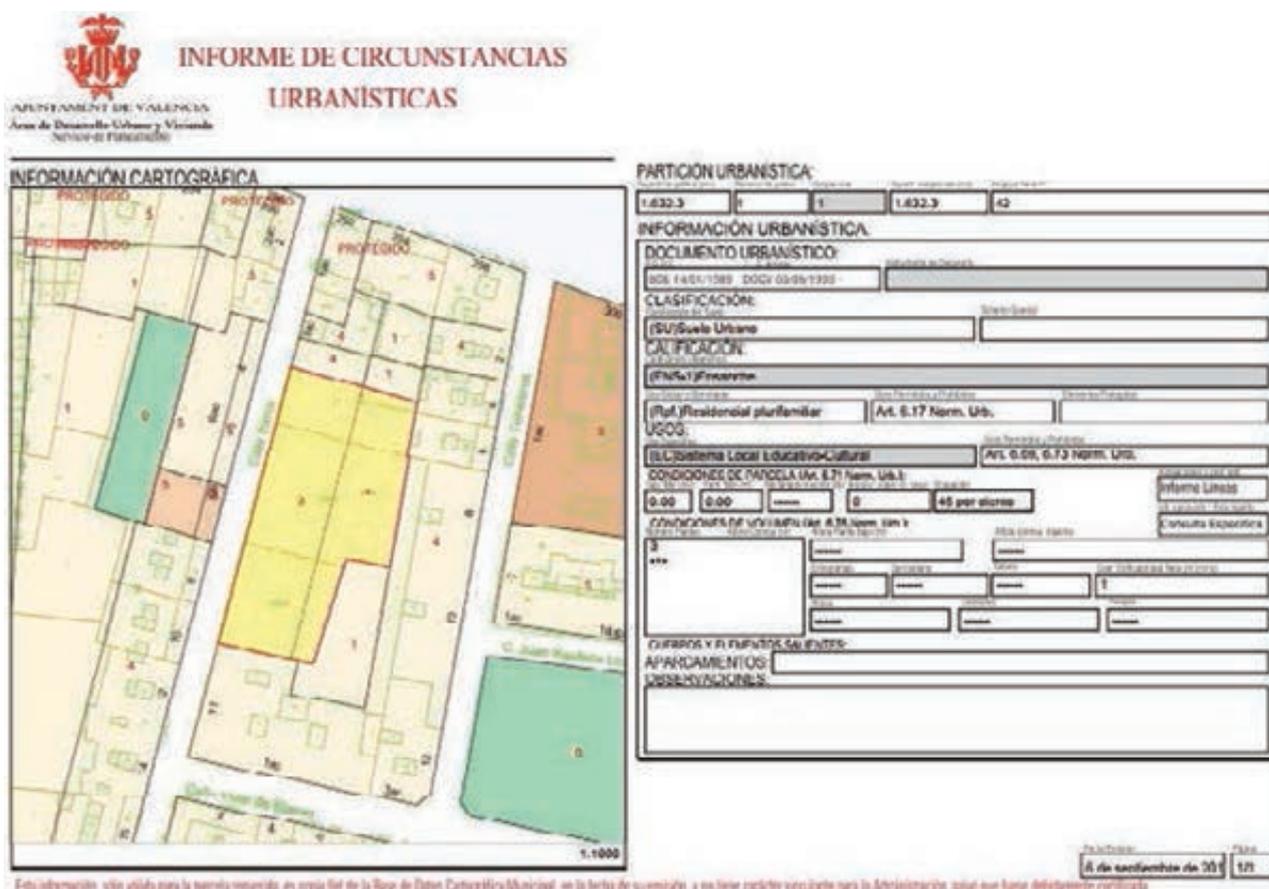
Fuente: Ayuntamiento de Valencia.

Se trata de una zona ya ejecutada en el planeamiento (sistema local de espacios libres); concretamente un parque que presenta algunas deficiencias. Dichas deficiencias, coinciden con la demanda planteada en el proceso participativo de la Ciutat Vella (PEP –realizado durante el proceso de elaboración de las «Nuevas Directrices para la mejora de la calidad urbana de los barrios» antes citadas–), y una de las inversiones que se realizarán en los presupuestos participativos. Por tanto, podemos afirmar que en el diagnóstico de las deficiencias existen puntos de vista compartidos por la ciudadanía.

Para el caso de El Cabanyal se ha escogido un solar, sin planeamiento ejecutado, situado en la Calle Barco (figura 5). En este caso concreto confluyen las siguientes iniciativas: el documento de la EDUSI «Va Cabanyal», los presupuestos participativos, la nueva propuesta de ordenación pormenorizada (nuevas Directrices) en el actual proceso de revisión del PGOU de la ciudad.

Para este caso concreto, la calificación de suelo que le otorga el PGOU es de sistema local educativo cultural, y la actuación prevista por las inversiones por barrios es la de un huerto de ocio. En el caso de las inversiones por barrios, establece que se trata de un uso temporal y que está sometido a la decisión de ejecutarlo como sistema local educativo en el caso que la Conselleria de Educación lo decida (lo cual parece sucederá sin grandes problemas, dado el interés existente desde el gobierno autonómico). En cuanto a lo previsto desde el documento de la EDUSI, allí se prevé a nivel genérico un plan de activación de huertos urbanos. En este caso entra en contradicción el uso temporal propuesto desde las inversiones por barrios con el planeamiento previsto. La previsión de dos planeamientos simultáneos puede ocasionar un conflicto de uso; es lo que Oriol Nel·lo acuñó como «conflictividad espacial», cuyo denominador común es el «uso y gestión del territorio» (Nel·lo, 2003: 11). La implantación de usos temporales puede plantear la necesidad de buscar un planeamiento más flexible respecto a este tipo de iniciativas, que permitan un uso temporal de un espacio que queda momentáneamente sin desarrollo por falta de recursos económicos.

FIGURA 7. FICHA URBANÍSTICA CALLE BARCO



Fuente: Ayuntamiento de Valencia.

6. OPCIONES PARA EL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DE LAS PRÁCTICAS DE DO-OCRACIA EN LOS GOBIERNOS LOCALES. A MODO DE SÍNTESIS FINAL

La bibliografía especializada recoge un amplio rango de factores que han propiciado su aparición, pero a continuación se citan los que consideramos más relevantes para nuestro caso de estudio, la ciudad de Valencia:

1. Cuando el procedimiento administrativo y el horizonte temporal de las demandas ciudadanas no coinciden.

2. El contexto de austeridad económica ha propiciado el abandono y la paralización de muchos planes, generando muchos espacios vacíos y sin uso.
3. Las necesidades colectivas no son abordadas desde el poder público en un escenario en el que los gobiernos locales tienen una agenda urbana mucho más plural y compleja mientras que los recursos para abordarla se reducen.
4. La percepción de la ciudadanía respecto a la crisis del Estado del bienestar. Esta crisis ha generado un cambio en la mentalidad de muchos ciudadanos de actuar frente a la espera de que el poder público solucione sus problemas.
5. Falta de cercanía del poder público a los problemas y demandas reales de los barrios.
6. La crítica a la democracia representativa. Ahora, el ciudadano percibe con más pesimismo el sistema democrático en cuanto a su funcionamiento, así como el papel (al margen del ejercicio del derecho a votar) que tiene en el mismo (las decisiones están alejadas del ciudadano). La sociedad civil tiene escasa influencia sobre decisiones que tienen importantes efectos sociales y ambientales sobre su medio ambiente más próximo.
7. El descontento respecto a los procesos de arriba a abajo y procesos participativos en general. A pesar de que la gobernanza participativa está en la agenda política desde hace 20 años (Speer, 2012), su cuestionamiento en cuanto a una verdadera participación ciudadana es evidente.

En este contexto, ha surgido este nuevo formato de ciudadanía que está transformando el proceso de elaboración de las políticas públicas tradicionales. Esta modificación tiene dos elementos fundamentales. El primero hace referencia a la voluntad de mejorar las políticas públicas; entendiendo que el hecho de involucrar a los actores clave y/o a la ciudadanía en general en el proceso de definición del problema, de decisión, de implementación o de evaluación de una política permite un mejor diagnóstico y, a la vez, facilita la aparición de soluciones creativas e innovadoras que pueden mejorar la respuesta de la administración al problema que se pretende resolver. El segundo, en cambio, enfatiza el hecho de que hacer participar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones públicas puede promover entre los participantes una mayor comprensión del problema y una co-responsabilización de la solución, de modo que la política pública finalmente implementada obtendrá un mayor grado de legitimidad (Subirats y Varés, 2014).

Ante esta nueva demanda de participación, muchos gobiernos se enfrentan al reto de implementar procesos participativos que mejoren el diagnóstico de la realidad más cercana a la ciudadanía y consigan mayor legitimidad corresponsabilizando a los ciudadanos en el diseño de las políticas públicas. El mantenimiento del tradicional modelo 'top-down' debiera realizarse con enfoque diferente, buscando relaciones más horizontales con el ciudadano, así como cambiando los roles en el proceso tratando de originar un «win to win». El poder público puede aprovechar el capital social existente para mejorar su acción de gobierno, viendo al ciudadano no como incómoda amenaza, o molestia, en los procesos de decisión sino como una oportunidad para poder poner en práctica nuevos mecanismos de (co-)producción del espacio en la ciudad.

No se deben perder de vista las posibilidades que ofrece la escala local para el desarrollo de políticas innovadoras que pueden ser transferibles a otros niveles o territorios. De este modo, para poder evaluar el éxito de estas políticas es necesario conocer su efectividad en cuanto a cumplimiento de objetivos y su transversalidad, en qué medida llega a beneficiar a los actores implicados y si la transferencia puede no ser solo territorial sino también social.

Para el caso que nos ocupa, el cumplimiento de objetivos no está plenamente garantizado en tanto que únicamente un porcentaje inferior del 2% del total de habitantes censados en la ciudad de Valencia ha participado. Legitimado más por arriba (el impulso de la concejalía) que por abajo (la propia demanda ciudadana). No es el caso de los dos barrios analizados, donde el activismo es mayor por la persistencia o gravedad de algunos problemas que obligan a la población a tomar partido (dando lugar a manifiestos presentados a los medios de comunicación y a las bases para la propuesta EDUSI ya citada), pero sí como promedio. Ello denota la necesidad o conveniencia de un proactivo papel por parte de las administraciones implicadas a la hora de promover, de forma directa o indirecta, una nueva cultura política y territorial, permitiendo acercar legitimidad y representatividad con la facilidad de aplicación y mejora de los resultados.

En cuanto al método empleado para desarrollar los procesos participativos se han detectado los siguientes limitantes (vid cuadro 2):

CUADRO 2. LIMITANTES AL PROCESO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA OBSERVADOS

<ul style="list-style-type: none">• No se contempla la realidad metropolitana de la ciudad Valencia.• No sigue ninguna estrategia o plan de ámbito superior.• Pretende construir un modelo de ciudad de abajo-arriba entrando en contradicción en algunos casos con la planificación prevista en el Plan General de Ordenación Urbana.• No existe un mecanismo de coordinación existente entre las diferentes concejalías dónde se coordinen los distintos planes que se están llevando a cabo.	<ul style="list-style-type: none">• Limita el censo a las personas que viven en la ciudad, pero que puede que no hagan uso de la misma... y viceversa.• El enfoque «top-down» del proceso pierde peso al no implicar de una manera más directa al ciudadano. Se trata de un modelo muy dirigido desde los servicios municipales.• El porcentaje de participación es muy bajo en general salvo casos de especial motivación ciudadana.
--	---

Fuente: Elaboración propia.

Ante el reto de incorporar la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas es necesario realizar ensayos prueba-error que permitan mejorar el proceso. Si se desarrollan prácticas positivas que permitan su institucionalización a través de nuevas formas de gobernanza colaborativa, es posible demostrar la capacidad que tiene el planeamiento para desarrollar prácticas de democracia deliberativa. Para que estos procesos sean exitosos hay dos condicionantes. El primero, la existencia de representatividad en los actores implicados; en segundo lugar la permanencia de los valores de justicia inclusiva y sostenibilidad durante el proceso (Healey, 1997). La autora considera que al encontrarse todos los actores implicados en el mismo nivel de poder y manteniendo relaciones horizontales, se pueden crear soluciones técnicas creativas dada la combinación de saber técnico y conocimiento autóctono.

Este tipo de prácticas son difíciles de conseguir cuando se siguen los cauces tradicionales del planeamiento. En este sentido, sería de gran utilidad hacer más explícito, por parte del gobierno local, el proyecto político para la ciudad, un proyecto que poder retroalimentar y en el cual poder encajar las diferentes propuestas planteadas desde la ciudadanía, como nueva forma de hacer política y de hacer ciudad, un buen laboratorio como pretende la nueva agenda urbana.

El Ministerio de Fomento ha puesto en marcha un grupo consultivo de Expertos independientes para elaborar la Agenda Urbana española. Dicha agenda, pretende desarrollarse de manera abierta y participativa apoyándose en el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible que recoge el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Su concepción es la de documento estratégico y no normativo que pretende mejorar la planificación territorial y urbana así como la financiación de las políticas urbanas, el conocimiento y el intercambio de buenas prácticas. Nos encontramos, por tanto, con la oportunidad de aplicar en el nuevo diseño de la Agenda Urbana algunos elementos exitosos que se han dado lugar en los procesos de construcción ciudadana; como el diagnóstico de la realidad más cercana y un mejor aprovechamiento del capital social para la co-creación de espacios más habitables.

La participación, y la forma en que se puede hacer y con qué objetivos y mediante qué técnicas, especialmente en los procesos de planificación, puede y es deseable que sean promovidas por las propias administraciones. La propia ciudadanía percibirá hasta qué punto se trata de un intento de ahorrarla o no. En el caso de que exista una predisposición que esté bien vista por la propia comunidad, esta se ha demostrado una condición necesaria pero no suficiente; al menos en el caso de estudio que se ha presentado a lo largo de estas páginas. Por tanto, se precisaría de otra segunda condición: incardinar mejor esta iniciativa en los procedimientos y estructuras de decisión más formales. Reafirmar las correspondientes seguridades y certezas (como hace el marco jurídico a nivel de ciudadanía, en sentido Habermasiano), parece un abonado campo para poder trabajar desde el ámbito del derecho público y administrativo y de la ciencia política. Como un ejemplo, actualizado, de la ya conocida idea de «gobierno-red».

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORJA, J. (2010). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- BOVAIRD, T. & LOEFFLER, E. (2013). *We're all in this together: harnessing user and community co-production of public outcomes*. Institute of Local Government Studies. University of Birmingham.

- BURRIEL DE O., E. L. (2000). "Claves de la rehabilitación urbana: El caso del centro histórico de Valencia", en *Cuadernos de Geografía*, núm. 67-68, págs. 329-350.
- CORNWALL, A. (2003). "Introduction: New democratic spaces? The politics and dynamics of institutionalised participation", en *IDS bulletin*, vol. 35, núm. 2. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2004.tb00115.x>.
- DEL RIEGO, P. (2014). "Democracia participativa ¿Qué ha sido de la agenda 21 local? La agenda 21 local una institución tergiversada (a los veintidós años de la cumbre de la tierra de río 92)", en *Actas del VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Madrid: FUNDICOT, págs. 1.149-1.164.
- DÍAZ ORUETA, F. (2013). "Neoliberalismo, políticas urbanas y reconfiguración socio-espacial", en *Quid 16*, núm. 3, págs. 7-16.
- FARINÓS, J. (2014). "Ciudadanos, poder, gobierno y democracia; una forma de relación inestable", en SAHUQUILLO, J. L. y MARTÍN CUBAS, J. (eds.), *La era de la #Política2.0*. Valencia: Ediciones Casas-AVAPOL, págs. 24-34.
- FARINÓS, J. (2015). "Aménagement et gouvernabilité. Les liens entre rhétorique et pratiques. Une dernière chance pour le projet européen?", en *L'Information géographique*, vol. 79, núm. 1, págs. 23-44.
- FARINÓS, J. (2016). "La dimensión territorial de la Política de Cohesión de la UE. Las EDUSI como posible ejemplo de una renovada planificación territorial estratégica". Conferencia impartida en el *Acto anual de comunicación sobre Política Regional y Fondos Europeos, Mesa redonda sobre Desarrollo Urbano, Sostenible e Integrador*. Madrid, 24 y 25 de noviembre.
- FARINÓS, J. y VERA, O. (2016). "Planificación territorial fronteriza y ética práctica. Acortando las distancias entre plan y poder (política)", en *Finisterra*, núm. 101, págs. 51-75.
- FARINÓS DASÍ, J. y GUAL, P. (2016). "Nuevas formas de gobernanza en el espacio público de la ciudad. El caso valenciano", en QUERÍOS, M. (coord.), *O desafio do planeamento e observação territorial nos países Ibero-americanos para o século XXI: dinâmicas, processos, experiências e propostas | El reto de la planificación y observación territorial en Iberoamérica para el siglo XXI: dinámicas, procesos*, 1.ª ed., cap. 3. Centro de Estudos Geográficos. Instituto de Geografia e Ordenamento do Território. Universidade de Lisboa, págs.199-212.
- FRANCÉS GARCÍA, F. J. (2017). "La interacción deliberativa en los procesos de participación vinculados a las decisiones públicas", en *PAPERS, Revista de Sociología*, vol. 102, núm. 1, págs. 53-72. DOI: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers.2149>.
- HARVEY, D. (2013). *Ciudades Rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana, España*. Madrid: Akal, Pensamiento crítico.
- HEALEY, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.
- HEALEY, P. (2006). "The New Institutionalism and the Transformative Goals of Planning", en VERMA, N. (ed.), *Institutions and Planning*. Amsterdam: Elsevier, págs. 61-87.
- LEFEBVRE, H. (1974): *La Production de l'espace*. París: Anthropos.
- LÓPEZ, S. y PINEDA, C. (2013). "Experiencias de presupuestos participativos en el País Valenciano: Análisis de variables que intervienen en su paralización", en *OBETS: Revista de Ciencias Sociales [en línea]*, vol. 8, núm. 2, págs. 259-286.
- PINEDA NEBOT, C. (2009). "Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance", en *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 311, septiembre-diciembre, págs. 279-301.
- SUBIRATS, J. y PARÉS, M. (2014). "Cambios sociales y estructuras de poder ¿Nuevas ciudades, nueva ciudadanía?", en *Interdisciplina*, vol. 2, núm. 2, págs. 97-118.
- SUBIRATS, J. & GARCÍA BERNARDOS, Á. (2015). *Innovación social y políticas urbanas en España*. Barcelona: Icaria editorial.
- NEL·LO, O. (2003). *Aquí no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Barcelona: Empuries.
- PARÉS, M. (2017). *Repensar la participación de la ciudadanía en la esfera local*. Diputación de Barcelona.
- SPEER, J. (2012). "Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services?", en *World development*, vol. 40, núm. 12, págs. 2379-2398. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.05.034>.
- SYKES, O. & O'BRIEN, P. (2018). "«So you say you want a (permanent) revolution?» – Planning under the shadow of constant reform, the case of the United Kingdom", en FARINÓS, J. (coord.), *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI*. Valencia: Tirant Humanidades, págs. 621-659.
- VERHOEVEN, I., METZE, T. & WIJDEVEN, T. (2014). "Do-ocracys democratic anchorage". *42nd ECPR Joint*. Universidad de Salamanca.
- WIJDEVEN, T. (2012). *Doe democratie, over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon.

Recibido: 13-12-2017
Aceptado: 10-05-2018
DOI: 10.24965/gapp.v0i20.10489
Sección: ESTUDIOS



Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente

European policies and metropolitan governance: an unresolved matter

Mariona Tomàs
Universidad de Barcelona
marionatomas@ub.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora de Ciencia Política en la Universidad de Barcelona, sus líneas de investigación son la gobernanza metropolitana y las políticas urbanas. Recibió la Medalla Académica de Oro de la Gobernadora General de Canadá y el premio del Instituto Nacional de Investigación Científica de Quebec (INRS) por su doctorado en Estudios urbanos (2007). Ha sido investigadora en el INRS y postdoctoranda en la Universidad de Montreal.

RESUMEN

La sociedad europea es mayoritariamente urbana. A pesar de ello, las áreas metropolitanas no gozan de reconocimiento político a escala europea y, en la mayoría de los casos, tampoco a escala nacional. En este artículo hacemos un análisis comparado de los modelos de gobernanza metropolitana en Europa a partir de cuatro variables: la fragmentación del territorio, las competencias de naturaleza metropolitana, el tipo de financiación y el tipo de representación. En la mayoría de países europeos no existen gobiernos metropolitanos con competencias exclusivas y autonomía fiscal, aunque las reformas recientes en Italia, Inglaterra y Francia se enmarcan en un mayor reconocimiento de la realidad metropolitana. La ausencia de gobiernos metropolitanos fuertes contrasta con la evolución del diseño de los fondos europeos, en el que se ha ido incluyendo progresivamente la dimensión urbana de las políticas. A pesar de todo, la gestión de fondos europeos por parte de autoridades metropolitanas sigue siendo minoritaria, lo que plantea un reto para la gobernanza metropolitana.

PALABRAS CLAVE:

Áreas Metropolitanas; Instituciones; Políticas urbanas; Unión Europea.

ABSTRACT

European society is mostly urban. However, metropolitan areas do not enjoy political recognition at European level and, in most cases, neither at a national level. In this article we make a comparative analysis of metropolitan governance models in Europe based on four variables: the territorial fragmentation, the powers of a metropolitan nature, the sources of financing and the type of political representation. In most European countries there are no metropolitan governments with exclusive competences and fiscal autonomy, although the recent reforms in Italy, England and France are framed in a greater recognition of the metropolitan reality. The absence of strong metropolitan governments contrasts with the evolution of the design of European funds, in which the urban dimension of policies has gradually been included. Nevertheless, the management of European funds by metropolitan authorities is a minority option, which poses a challenge for metropolitan governance.

KEYWORDS

Metropolitan Areas; Institutions; Urban policies; European Union.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. GOBERNAR LAS ÁREAS METROPOLITANAS. 2.1. VARIABLES DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA. 2.2. MODELOS DE GOBERNANZA METROPOLITANA. 2.3. INSTITUCIONES, VALORES Y ACTORES. 3. ¿HACIA UNA METROPOLITANIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS? 4. CONCLUSIONES. 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

El siglo xx ha sido testigo de la transformación del territorio europeo. Durante la primera mitad del siglo se produjo la consolidación del proceso de urbanización, dando paso a partir de los años 50 a un progresivo fenómeno de suburbanización que ha culminado con la metropolitanización del territorio (Moriconi-Ebrard, 1993). En otras palabras, los límites de lo que se considera «urbano» se han ido ampliando y casi tres cuartas partes de la población europea (Eurostat, 2014: 26) vive actualmente en áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas. No obstante, estos límites resultan difusos y en constante evolución, dando paso a múltiples definiciones estadísticas del hecho urbano (áreas metropolitanas, regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas, ciudades-región, etc.). Igual que sucede en el caso de las regiones (Tomàs, 2015), en Europa hay definiciones alternativas de lo «metropolitano», con la extensión y cantidad de municipios cambiando según la agencia o institución específica. Sin entrar en una definición estadística cerrada, entendemos las áreas metropolitanas y las aglomeraciones urbanas (tratadas aquí como sinónimos) como un territorio con una población mínima (250.000 habitantes según Eurostat, 2014), con uno o más núcleos predominantes, en que hay una integración del mercado laboral y de actividades (económicas, culturales, de ocio) facilitada por la movilidad de sus habitantes.

Teniendo en cuenta que casi el 75% de la población europea vive en áreas urbanas, y que se prevé que hacia 2050 sea el 80%, la gobernanza metropolitana se ha convertido en uno de los temas clave para el desarrollo de la nueva agenda urbana. En la primera parte del artículo analizamos los modelos de gobernanza metropolitana europeos a partir de su grado de institucionalización y reflejando su nivel de fragmentación, sus competencias, financiación y tipo de representación. Como veremos, en la mayoría de los casos el reconocimiento político de la realidad metropolitana es una asignatura pendiente de los gobiernos nacionales. Paradójicamente, las políticas europeas están progresivamente ampliando y reforzando su dimensión urbana y metropolitana. Como examinamos en la segunda parte del artículo, esta tendencia se produce, sin embargo, con un papel secundario de las autoridades metropolitanas existentes.

2. GOBERNAR LAS ÁREAS METROPOLITANAS¹

La gobernanza metropolitana hace referencia a la capacidad de hacer frente a los retos de las aglomeraciones urbanas. Este concepto, extendido a partir de los años 1990, se quiere distinguir de la noción clásica de «gobierno» por una visión más amplia que incluye el papel del sector público pero también privado en la gobernabilidad metropolitana (Jouve y Lefèvre, 1999). Así, definimos la gobernanza metropolitana como «un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones con la intención de alcanzar unos objetivos debatidos que se han discutido colectivamente y se han definido en entornos fragmentados» (Borraz y Le Galès, 2001: 350).

La incongruencia constante entre las delimitaciones administrativas tradicionales y el territorio metropolitano ha dado lugar a diversas corrientes teóricas y propuestas sobre la fórmula ideal para gobernar las aglomeraciones urbanas: la escuela de la reforma, la escuela del *public choice* y el nuevo regionalismo (para un resumen véase Brenner, 2002; Heinel y Kübler, 2005; Lefèvre 2009; Savitch y Vogel, 2009; Tomàs, 2017b). En un extremo, siguiendo una visión reformista, se plantea la fusión de todos los municipios de la aglomeración: eliminando la fragmentación institucional se mejora la eficiencia, la calidad democrática y la equidad social. Esta opción, extendida durante los años 1950-70 en Europa del norte y del centro, todavía

¹ Esta parte se basa en proyectos de investigación previos, financiados por la Diputación de Barcelona, el Ministerio de Educación (Explorando nuevas realidades urbanas, CSO2008-04173/CPOL EXNURB) y la Fundació Catalunya Europa, cuyos resultados han sido publicados anteriormente (Tomàs, 2009; Tomàs, 2011, Tomàs, 2017a). En este artículo se sintetizan estos trabajos, sin pretender hacer un análisis sistemático de los casos estudiados sino tratándolos como ejemplos.

se propone y se aplica (no sin polémica). Así lo demuestran los ejemplos recientes de Dinamarca (reforma de 2007) y de Canadá (creación de las nuevas ciudades de Toronto, Montreal y Ottawa entre 1990 y 2000 como consecuencia de las fusiones). En el otro extremo, inspirándose en la concepción individualista de la escuela del *public choice* de los años 1970, existiría la propuesta de no intervenir y dejar que los municipios decidan libremente si quieren mancomunar servicios o cooperar en alguna agencia metropolitana. Este ha sido el enfoque propio en Estados Unidos, donde escasean los modelos más institucionalizados y donde los municipios son los garantes de la eficiencia y la democracia. Tradicionalmente, el debate entre las escuelas de la reforma y del *public choice* (llamados «*old regionalisms*») ha dominado el debate sobre las reformas metropolitanas. A medio camino, y desde finales de los años 1990, en el marco de desarrollo del concepto de la gobernanza metropolitana y de la globalización económica, la corriente neo-regionalista propone como modelo una coordinación de los retos metropolitanos (sostenibilidad, competitividad económica) a partir de mecanismos flexibles, por ejemplo la planificación estratégica o la creación de estructuras metropolitanas con competencias limitadas (ejemplo de la *Communauté Métropolitaine de Montréal*).

2.1. Variables de la gobernanza metropolitana

Hay cuatro variables que permiten analizar los modelos de gobernanza metropolitana a partir de estos enfoques: la fragmentación del territorio, las competencias de naturaleza metropolitana, el tipo de financiación y el tipo de representación (ver Cuadro de texto número 1). En efecto, las tres corrientes teóricas sobre la gobernanza metropolitana tienen su propia concepción de la forma que toma cada una de las variables.

CUADRO DE TEXTO NÚMERO 1: VARIABLES DEFINITORIAS DE LOS MODELOS DE GOBERNANZA METROPOLITANA

Grado de fragmentación del territorio:

- Número de municipios.
- Número de otras administraciones.
- Número de entes públicos o privados.
- Número de empresas públicas, privadas y mixtas de gestión de servicios.

Tipo de competencias:

- *Hard policies*.
- *Soft policies*.

Tipo de financiación:

- Transferencias: desde abajo (municipios)/desde arriba (otros ámbitos de gobierno).
- Tasas e impuestos propios.

Tipo de representación:

- Exclusiva: elección directa/indirecta alcaldes y concejales metropolitanos.
 - Inclusiva: representación de la sociedad civil.
-

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, la visión sobre la fragmentación territorial opone las escuelas reformista y de la elección racional. En efecto, según los reformistas, defensores del «*bigger is better*», la fragmentación institucional es contraria a la eficiencia y es nociva para la gobernanza metropolitana. En otras palabras, cuando menos unidades territoriales existan, mejor (Wood, 1961). En cambio, para los defensores del *public choice* predomina la idea del «*small is beautiful*»: las unidades pequeñas permiten prestar mejores servicios y dar respuestas más ajustadas a las preferencias de los ciudadanos (Tiebout, 1956; Bish y Ostrom, 1973). En el análisis de la gobernanza metropolitana el número de administraciones y de organismos que existen en el área metropolitana es pues un tema central. En efecto, hay aglomeraciones caracterizadas por un grado elevado de fragmentación y otras con mayor simplicidad institucional. Por ejemplo, en países donde se han hecho reformas municipales (como en los países nórdicos) hay menos municipios, mientras que los países del sur de Europa se caracterizan por un elevado número de municipios. Además del número de municipios y del carácter monocéntrico (Roma, París, Madrid) o policéntrico de la aglomeración (Randstad holandés),

existen otras administraciones que realizan tareas metropolitanas (Comunidad Autónoma, región, provincia, comarca, etc.) y otros organismos públicos o privados que también tienen funciones a escala metropolitana (de gestión o planificación).

De hecho, eliminar por completo la fragmentación institucional es prácticamente imposible, ya que constantemente se crean distintos tipos de entes u organismos que actúan en el ámbito metropolitano. A menudo hay asociaciones públicas o privadas que promueven estrategias para potenciar el desarrollo económico y social de las aglomeraciones urbanas (plataformas de promoción económica internacional). También hay organismos de asistencia a los municipios que ofrecen apoyo técnico y jurídico a los municipios (por ejemplo, para solicitar ayudas a la Unión Europea). Además, en la mayoría de metrópolis los servicios de ámbito metropolitano son gestionados por empresas públicas, privadas o de capital mixto. Hay por lo tanto múltiples entidades que intervienen en la gobernanza metropolitana, y los «*old regionalisms*» difieren en su enfoque (conseguir una menor o mayor fragmentación en aras de una mejor gobernanza). En el caso del nuevo regionalismo, su prioridad pasa precisamente por asegurar la coordinación de todos estos entes y actores, a través de redes y estructuras metropolitanas de cooperación (Wallis, 1994).

Las tres escuelas de la gobernanza metropolitana también se distinguen por la capacidad y poder que deben tener las autoridades metropolitanas. Para la perspectiva de la reforma, éstas deben ser poderosas, con competencias exclusivas y autonomía fiscal (Sharpe, 1995). Para los defensores del *public choice*, la capacidad legislativa y fiscal debe residir en los municipios, no en estructuras metropolitanas que, según esta corriente, fuerzan la cooperación y limitan la autonomía municipal (Bish, 1971). Para los neo-regionalistas, las estructuras metropolitanas deben tener capacidad para implementar políticas que promuevan el desarrollo y la competitividad económica, así como la sostenibilidad social y ambiental (Frissen y Norris, 2001) pero no son proclives a crear estructuras rígidas y con un mandato marcado por la ley sino a buscar fórmulas más flexibles de cooperación a escala metropolitana (Swanstrom, 2001).

Las competencias de los modelos de gobernanza metropolitana pueden ser caracterizadas según distintos criterios. En primer lugar, éstas se pueden enmarcar en el campo de las *hard policies*, es decir, relacionadas con el medio físico (ordenación del territorio, urbanismo, transporte, medio ambiente, etc.) y en el ámbito de las *soft policies* (desarrollo económico y social, educación, sanidad, cultura, servicios sociales, etc.). Tradicionalmente, las competencias metropolitanas se han centrado casi exclusivamente en el campo de las *hard policies* y especialmente las relativas a la ordenación del territorio, el transporte y el medio ambiente (Tomàs, 2009; VVAA, 2009). En relación a las *soft policies*, las políticas de desarrollo económico y social son las más frecuentes, básicamente la promoción de estrategias para fomentar el empleo y generar riqueza. Los modelos de gobernanza difieren pues en el alcance competencial (mayor o menor número de competencias y de qué tipo). En segundo lugar, hay que diferenciar si se trata de competencias exclusivas, ya que esto garantiza una mayor autonomía en las políticas a desarrollar, o si otras administraciones también tienen poderes en estos ámbitos. Finalmente, otra manera de identificar la capacidad política a escala metropolitana es analizar el carácter vinculante o no de las decisiones que se toman. Por ejemplo, determinar si las acciones fijadas por un plan metropolitano son obligatorias o no para los municipios, ya que su impacto es distinto.

Sin duda, la financiación determina en gran medida el margen de autonomía. No solo por los recursos materiales (la cantidad) sino por la fuente de esta financiación (propia o por otras vías). En cuanto a las estructuras metropolitanas, la financiación proviene básicamente de dos fuentes, normalmente combinadas. En primer lugar, de las transferencias de los municipios (de abajo arriba) y de un ámbito superior de gobierno, Estados o entes sub-estatales, según la estructura política del país (de arriba abajo). En segundo lugar, los recursos provienen de tasas e impuestos propios (venta de servicios como el agua, tasas por tratamiento de residuos, etc.). Cuando mayor sea la autonomía financiera, menor dependencia de las transferencias de otros ámbitos de gobierno y mayor capacidad para realizar políticas públicas. En este punto, las tres corrientes teóricas están de acuerdo, aunque difieren en la escala de esta autonomía: metropolitana para las corrientes reformista y neo-regionalista y municipal para la corriente del *public choice*.

En cuarto lugar, los modelos de gobernanza metropolitana se distinguen por el tipo de representación: exclusiva a los representantes políticos o abierta a la participación de otros colectivos. En relación a la representación exclusiva, esta puede ser de elección directa del alcalde/presidente y los regidores/concejales metropolitanos, o indirecta (estos forman parte de la estructura metropolitana como representantes de su municipio). En este punto, coinciden las escuelas del «*old regionalism*» (reforma y *public choice*), defensoras de la elección directa de los representantes políticos. Sin embargo, difieren del tamaño: gran escala *versus* pequeña escala, respectivamente, lo que ha dado lugar a múltiples estudios que demuestran la idoneidad

del tamaño municipal y su relación con la calidad democrática (ver Lyons *et al.*, 1992; Kelleher y Lowery, 2004; Tavares & Carr, 2013, entre otros).

En su defensa del ámbito metropolitano, los reformistas apoyan la elección directa por la voluntad de dar visibilidad y legitimidad a los entes metropolitanos, sobre todo de nueva creación, y de facilitar el rendimiento de cuentas hacia los ciudadanos (*accountability*). En efecto, según su punto de vista, tener representación directa a escala metropolitana implica realizar una campaña y un programa electoral metropolitanos sobre el cual debatir y adoptar compromisos (Sharpe, 1995). En la elección indirecta, no habría una presión de la ciudadanía hacia la administración de los entes metropolitanos. Son los alcaldes y concejales los que, siendo elegidos en la base de su municipio, han de defender un interés común metropolitano; esta tarea es más difícil de llevar a cabo cuando se es responsable ante los electores del municipio y no del conjunto del área metropolitana. En general, una elección indirecta implicaría dedicar poco tiempo a las autoridades metropolitanas y pondría trabas al surgimiento de un liderazgo metropolitano. Además, el mandato en el seno del gobierno metropolitano está ligado al calendario electoral municipal: si hay cambios en las mayorías políticas locales, cambia también la composición del gobierno metropolitano. Por tanto, la continuidad de los consejeros metropolitanos no depende de su rendimiento a escala metropolitana sino municipal.

En relación a la variable de la representación democrática, el nuevo regionalismo se distingue de los demás enfoques por su concepción más amplia de la representación. En efecto, en el paso del «gobierno» a la «gobernanza», el nuevo regionalismo aboga por la inclusión de miembros de la sociedad civil en las estructuras de coordinación metropolitana (representantes de sindicatos, cámaras de comercio, universidades, etc.). Según los autores neo-regionalistas, gracias a la participación de otros actores públicos y privados se puede conseguir la construcción de consensos más amplios que los conseguidos en las estructuras tradicionales de representación (Norris, 2001).

2.2. Modelos de gobernanza metropolitana

La combinación de estas cuatro variables y la escala (municipal o metropolitana) da lugar a cuatro grandes modelos de gobernanza metropolitana (ver Cuadro de texto número 2), ordenados según el grado de institucionalización, es decir, según el tipo de arreglos institucionales realizados (de mayor a menor): gobiernos metropolitanos; agencias metropolitanas sectoriales; coordinación vertical y cooperación voluntaria entre municipios, que detallamos a continuación.

CUADRO DE TEXTO NÚMERO 2: MODELOS DE GOBERNANZA METROPOLITANA (DE MAYOR A MENOR GRADO DE INSTITUCIONALIZACIÓN)

Gobiernos metropolitanos (elección directa o indirecta).

Agencias metropolitanas (sectoriales).

Coordinación vertical (a partir de un ámbito de gobierno ya existente: una región, provincia, etc.).

Cooperación voluntaria entre municipios (mancomunidades, planes estratégicos).

Fuente: elaboración propia.

En un extremo, los gobiernos metropolitanos son estructuras creadas expresamente para afrontar los retos metropolitanos e implican el mayor reconocimiento político de la realidad metropolitana. Este modelo puede tomar dos formas: a un nivel (después de la fusión de todos los municipios del área metropolitana, como en Toronto) o a dos niveles, manteniendo los municipios pero con un gobierno de segundo nivel para asegurar la coordinación metropolitana. De entre los modelos más institucionalizados, el de segundo nivel es más común en Europa, donde hay los ejemplos de Stuttgart (1994), Londres (1999), Lyon (1999, reformado en 2015), Hannover (2006) o Barcelona (2010). Estas estructuras cuentan con un consejo metropolitano (elegido directamente en el caso alemán e inglés e indirectamente en Barcelona y Lyon) y unas competencias y financiación fijadas por una ley. Su objetivo es proporcionar una visión de conjunto de los retos metropolitanos e implementar políticas a escala metropolitana, aunque su proceso de creación suele ser difícil por las resistencias políticas tanto de los electos locales como nacionales. A pesar de ello, hay ejemplos muy recientes de institucionalización metropolitana en París y en las aglomeraciones italianas e inglesas (ver 2.3).

También creadas a escala metropolitana encontramos agencias metropolitanas que, a diferencia de los gobiernos metropolitanos, tienen la función de gestionar o planificar un solo servicio (transporte público, medio ambiente, policía, etc.). Por ejemplo, en Múnich se trata de la planificación regional (a través de la *Regionaler Planungsverband München*, RPV). La pérdida de visión global del hecho metropolitano se produce a menudo en este tipo de modelo, sobre todo cuando existen aglomeraciones con varias agencias sectoriales, cada una cubriendo un territorio diferente. Este es el caso de Helsinki, donde hay una agencia del transporte para siete municipios y otra del medio ambiente para cuatro municipios, o de tres aglomeraciones urbanas españolas (Valencia, Bilbao y Sevilla), donde coexisten varias agencias sectoriales con territorios dispares. Estas agencias se presentan con carácter más técnico que político, teniendo un modelo de representación indirecto y una financiación mixta (tasas y transferencias).

El tercer modelo es el de coordinación vertical, en el que las políticas metropolitanas no se realizan por un ente específicamente metropolitano sino de facto por otros ámbitos de gobierno que ya existen (la Comunidad Autónoma en el caso de Madrid, la Ciudad-estado de Viena, la Región de Bruselas-Capital, el condado de Estocolmo, la Autoridad Regional de Dublín, la Región Hovedstaden en Copenhague, etc.). En este modelo la financiación, la representación y el tipo de competencias depende de su condición en la estructura territorial del país. Por ejemplo, en Madrid la Comunidad de Madrid ha asumido el liderazgo metropolitano partiendo de la base de unas amplias competencias, fijadas en su Estatuto de autonomía, además de las competencias de la antigua Diputación provincial. Además, cuenta con una mayoría de ingresos propios (impuestos directos e indirectos) y de transferencias del Estado, así como una Asamblea elegida directamente por los ciudadanos. En el caso de competencias amplias, financiación propia y representación directa se trata de una fórmula que favorece implementar políticas metropolitanas. Sin embargo, en los modelos de coordinación vertical la dimensión metropolitana suele quedar diluida en el conjunto de políticas. En consecuencia, existen más dificultades para construir una visión metropolitana ya que no hay de entrada un reconocimiento explícito del hecho metropolitano; éste dependerá de la capacidad de crear proyectos y políticas de ámbito metropolitano de cada una de las instituciones.

Finalmente, el modelo menos institucionalizado es el de la cooperación voluntaria de municipios, en el que los diversos representantes locales se organizan por iniciativa propia. Este modelo puede adoptar la forma más tradicional (mancomunidad o asociación de municipios, como en Bruselas a través *l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale*) o por una fórmula más flexible y en la línea de los postulados de la gobernanza (la planificación estratégica, ejemplos de Turín y Barcelona). En el caso de las asociaciones o mancomunidades, su efectividad depende en gran medida del marco legal en el que operan los municipios (competencias, financiación, etc.) y de la voluntad política de los representantes municipales. Sin un liderazgo claro y ganas de cooperar, este modelo de gobernanza es efímero. Algo parecido sucede con las asociaciones de planificación estratégica, creadas especialmente durante las décadas de 1990 y 2000 para afianzar espacios de discusión y debate de los representantes municipales con otros actores tanto de otras administraciones como de los sindicatos y patronales, cámaras de comercio, universidades, organizaciones sin ánimo de lucro, etc. El objetivo de los planes estratégicos metropolitanos es crear una visión metropolitana de consenso: trazar los elementos principales que han de guiar el futuro de la metrópolis. Se trata pues de un instrumento de consulta, sin capacidad vinculante. Esta característica favorece llegar a acuerdos e incluir a otros representantes que no tienen voz en las instituciones formales pero que son actores destacados del área metropolitana. En contrapartida, los objetivos estratégicos pueden ser abandonados fácilmente, ya sea por una ausencia de liderazgo, por cambios políticos o la falta de cooperación con otros ámbitos de gobierno.

2.3. Instituciones, valores y actores

Los modelos de gobernanza metropolitana son tipos ideales y marcan las grandes tendencias. En la práctica, algunos de ellos están mezclados o modelos en teoría iguales funcionan de manera diferente, reflejo de las particularidades y forma de gobernanza de cada urbe, por razones históricas y políticas. Para entender los modelos de gobernanza metropolitana hay que tener en cuenta los elementos institucionales tangibles (las estructuras políticas con sus competencias, financiación y sistema de representación política) pero también los elementos más intangibles (relacionados con la cultura política, la concepción de lo local y urbano en el contexto nacional, las actitudes y valores de los representantes locales hacia la gobernanza metropolitana). Según esta perspectiva neo-institucionalista, los factores institucionales en el sentido amplio del término se conocen como el «*milieu*» institucional, es decir, «*the complexes of formal and informal politi-*

cal and governmental arrangements that mediate interactions among the structural context, political culture, and political actors» (DiGaetano y Strom 2003: 363). En otras palabras, y siguiendo el trabajo de otros autores (Pierre 1999; Mossberger y Stoker 2001), la diversidad de modelos de la gobernanza metropolitana se explica por las interrelaciones entre el contexto institucional específico (sistema de gobernanza multinivel) y la cultura política (actitudes hacia la cooperación metropolitana), o entre el *institutional hardware* y *software* (Lowndes, 2005).

Los elementos más intangibles de la gobernanza metropolitana influyen en la adopción de uno u otro modelo. Por ejemplo, en algunos países hay más tradición de institucionalizar la cooperación metropolitana mediante la creación de nuevas estructuras (como en Francia), mientras que en otros las reformas se encaminan a reducir su número (como en Dinamarca). En ciertos países se hacen reformas a escala estatal y se buscan modelos homogéneos (como en Italia actualmente), mientras que en otros hay una gran diversidad de modelos de gobernanza (como en Alemania y en España). También afecta la consideración política y jurídica del municipio: si es un ámbito de gobierno importante (con competencias y financiación), si tiene un papel destacado en la política del país (elevada participación en las elecciones municipales), etc. Igualmente, el fracaso o éxito de las diversas fórmulas de gobernanza se entiende por las actitudes de los representantes metropolitanos: la voluntad de cooperar y de hallar un mínimo común denominador a favor del interés general. Puede existir formalmente una institución metropolitana pero para que funcione con éxito es necesario que exista voluntad política (ejemplo de Vigo, que tuvo una ley del Área metropolitana aprobada en el 2012, sin entrar en funcionamiento hasta 2016 y suspendida cautelarmente en el 2017, a causa de resistencias locales y divergencias partidistas). En otros casos, como en Montreal, el modelo inicial se ha tenido que cambiar fruto de la presión de los representantes locales y regionales (Tomàs, 2012).

En resumen, los modelos de gobernanza metropolitana varían según la tradición de cooperación, las alianzas políticas, las relaciones entre ámbitos de gobierno y la configuración local de los actores públicos y privados. Estos equilibrios modulan el tipo de gobernanza, que evoluciona con el tiempo. Hay muchos ejemplos de ciudades que tienen un modelo de gobernanza metropolitana más o menos institucionalizado según las etapas: de gobierno metropolitano se pasa a agencias sectoriales, de un plan estratégico a la cooperación entre municipios, etc. Así ha sido por ejemplo el caso de Barcelona, que ha pasado por distintas fases de mayor y menor institucionalización desde los años 1970 (para más detalles, ver Tomàs, 2017b).

Recientemente ha habido reformas metropolitanas en Italia, Francia e Inglaterra para crear gobiernos metropolitanos. En el caso italiano, después de un intento fallido de creación de ciudades metropolitanas en los años 1990, una ley nacional (la ley 56/2014) sustituye las provincias por gobiernos metropolitanos en diversas aglomeraciones, entre las cuales están Milán, Turín, Roma, Bolonia, Florencia, Nápoles, Bari, Venecia, Génova y Reggio Calabria. Estos nuevos entes absorben las competencias provinciales y asumen otras nuevas, siendo responsables de la planificación territorial y ambiental, la planificación estratégica, el transporte y la movilidad, el desarrollo económico y social.

En Francia, después de una década de debate sobre la reforma de las diferentes entidades territoriales se aprobó la creación de un nuevo ente de cooperación intermunicipal para la capital (tradicionalmente excluida de las reformas nacionales), la *Métropole du Grand Paris*, efectiva desde el 1 de enero de 2016, y se reformó el estatuto de la aglomeración de Lyon (ahora *Métropole du Grand Lyon*). En el caso de París, la institucionalización llega después de un proceso de creación de consensos a través de una estructura voluntaria de cooperación entre los municipios metropolitanos, clave para forzar la aprobación de la ley metropolitana. Además, la reforma introduce como novedad la elección directa de los consejeros metropolitanos en 2020, en París pero también en Lyon.

En Inglaterra, en 2009 se aprobó la Ley de Democracia Local y Desarrollo Económico (*Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009*) para la creación posterior de Autoridades Metropolitanas (*Combined Authorities*) en nueve ciudades. De elección directa (excepto en dos casos), se ocupan del transporte público, del desarrollo económico, urbanismo, medio ambiente y la regeneración urbana. Destacan las *Combined Authorities* de Manchester (que agrupa 10 gobiernos locales) y de Liverpool (que incluye seis gobiernos locales), creadas en 2014 y con elección directa de su alcalde metropolitano desde mayo de 2017. A la luz de las reformas recientes, podríamos plantearnos si estamos asistiendo a una nueva etapa de oro de la institucionalización metropolitana, como sucedió en los años 1960-70 (Heinelt y Kübler, 2005).

En conclusión, en la mayoría de áreas metropolitanas europeas existe una fragmentación institucional y prevalecen los modelos con un grado medio de institucionalización: los gobiernos metropolitanos fuertes y la asociación voluntaria de municipios son minoritarios. En la mayoría de casos, sus competencias son relativas a las *hard policies* (urbanismo, transporte público, infraestructuras, medio ambiente), mientras ca-

recen de las relacionadas con las *soft policies* (educación, sanidad, servicios sociales, cultura). Además, las competencias suelen ser compartidas con otros niveles de gobierno (local, regional o estatal), aunque sus decisiones acostumbra a ser de carácter vinculante (excepto en el caso de los modelos de cooperación voluntaria). En cambio, la mayoría de modelos son poco inclusivos. Tan solo en los modelos menos institucionalizados encontramos representación del sector privado y de la sociedad civil, junto con alguna agencia sectorial (sobre todo, las de desarrollo económico).

La financiación determina en gran medida el margen de autonomía de una metrópoli. No sólo en relación a los recursos materiales (la cantidad) sino a la fuente de este financiamiento (propio o por otras vías). Como se expresó en la Declaración de Montreal sobre las Áreas Metropolitanas aprobada en octubre de 2015, las áreas metropolitanas no tienen los recursos financieros para poder afrontar los retos urbanos. Así, hay poca autonomía fiscal, ya que la mayor parte de recursos son transferencias de otros ámbitos administrativos. Por ejemplo, aunque Londres dispone de una institución metropolitana (*Greater London Authority*), su financiación depende de la subvención del Gobierno británico.

En los ejemplos de gobiernos metropolitanos en Europa predominan los modelos de elección indirecta, donde las personas que han sido elegidas como representantes políticas en sus respectivos municipios forman parte de la estructura metropolitana (como en Barcelona o en las estructuras metropolitanas de Francia hasta la fecha). En los casos de gobiernos metropolitanos escogidos directamente por la población, Stuttgart y Londres son los más longevos. En la *Verband Region Stuttgart*, tras una primera votación el año 1994 rozando el 70%, la participación se ha ido estabilizando por encima del 50%. En Londres, hay una estabilidad por debajo del 40%, excepto en las elecciones de 2008 (45%) y 2016 (46%). De hecho, el gobierno de Blair hizo un referéndum previo a la creación de la *Greater London Authority*: un 72% de los ciudadanos votó a favor, pero solamente votaron el 35% de los ciudadanos con derecho a voto. Si lo comparamos con la participación electoral en las elecciones municipales, vemos en ambos casos que son porcentajes similares. En otras palabras, la elección directa del consejo metropolitano en estas dos aglomeraciones no habría logrado un mayor éxito de participación ni diferenciarse de las elecciones municipales.

En definitiva, de este análisis podemos concluir que en Europa el hecho metropolitano aún está lejos de ser reconocido políticamente y dotado con estructuras potentes que puedan garantizar una autonomía competencial y financiera, como también una legitimidad política. La tendencia de un grado medio de institucionalización metropolitana se puede extrapolar a los países de la OCDE, donde el 51% de las áreas metropolitanas cuenta con algún tipo de ente metropolitano pero sin capacidad de regulación y sólo el 18% tiene autoridades metropolitanas con poderes (OCDE, 2015). En este sentido, como recoge la Declaración de Montreal de 2015 sobre las Áreas Metropolitanas, el reconocimiento político de la realidad metropolitana continúa siendo una asignatura pendiente a nivel mundial.

3. ¿HACIA UNA METROPOLITANIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS?

En el marco de la metropolitanización del territorio europeo, la Comisión Europea ha ido otorgando paulatinamente mayor importancia al hecho urbano en sus programas y sus políticas. Especialmente hay una creciente preocupación por el desarrollo urbano sostenible integrado, entendido en su vertiente ambiental (contaminación, agotamiento de recursos) pero también social (desigualdades, exclusión). Aunque la Unión Europea (UE) no tiene formalmente competencias en políticas urbanas, las ciudades se han convertido en uno de los ejes centrales de su política de cohesión y la agenda urbana ha conseguido formar parte de la agenda europea. González y Fedeli (2015) describen este proceso en cuatro fases, durante las que se han ido sucediendo diversos informes, cartas y declaraciones (Carta de Leipzig en 2007, Declaración de Toledo en 2011, Declaración de Riga en 2015) hasta alcanzar la aprobación de la agenda urbana europea en mayo de 2016, justo antes de la aprobación de la agenda urbana mundial en octubre de 2016. Según la agenda urbana europea, los temas relacionados con la inclusión social y la sostenibilidad son prioritarios para las áreas urbanas europeas, en los que también destacan los temas de la acogida de inmigrantes y de refugiados en las ciudades, la economía circular, la generación de empleo en las economías locales, la transición digital y la innovación en la administración pública. Estos retos deben afrontarse mediante la creación de partenariados entre los Estados miembros, la Comisión Europea y los actores principales de cada eje prioritario, proponiendo planes de acción y buenas prácticas para ser transferidas entre los Estados miembros.

A nivel de implementación de las políticas, la Dirección general de políticas regionales de la Comisión pasó a llamarse Política regional y urbana en el año 2012. Un número creciente de políticas sectoriales se di-

rigen a las zonas urbanas: energía, sociedad de la información, medio ambiente, educación y cultura, etc. La necesidad de hacer una planificación integrada en el ámbito metropolitano también aparece en la Estrategia Europa 2020. Además, los programas URBAN en sus distintas fases (1994-1999, 2000-2007, 2007-2013) introdujeron una perspectiva innovadora en las políticas de regeneración urbana que tuvo un impacto en las políticas nacionales de los Estados miembros (para un análisis del impacto de los programas URBAN en España, ver de Gregorio Hurtado, 2017; González y Fedeli, 2015).

El periodo 2014-2020 representa una mayor influencia de lo urbano en la Política de Cohesión. En efecto, al menos 50% de los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (*European Regional Development Fund*, ERDF) para esta fase serán invertidos en áreas urbanas: unas 750 ciudades serán las encargadas de implementar las estrategias integradas de desarrollo urbano sostenible. Estas políticas se acompañan de instrumentos e iniciativas ya existentes como los mecanismos de desarrollo local participativo (*Community-led local development*), las inversiones territoriales integradas (*Integrated Territorial Investment*, ITI) o las Acciones Innovadoras Urbanas (*Urban Innovative Actions*, UIA) y el programa URBACT, donde las áreas metropolitanas aparecen específicamente como sujetos elegibles para presentar proyectos (para más detalles ver González, 2013; González y Fedeli, 2015).

El mayor interés de la Comisión Europea en el hecho urbano contrasta con la asignación territorial de los órganos decisorios. En el proceso de construcción europea, el protagonismo ha recaído en los estados miembros. Todos los órganos importantes de representación se han concebido sobre la base estatal, mientras que las regiones y sobre todo los municipios tienen un papel muy secundario, mediante el Comité de las regiones. En el caso de las áreas metropolitanas, este papel es aún menor. A pesar de existir redes de ciudades como Eurocities (red de grandes ciudades europeas), no hay un órgano de representación propio. Este hecho es paradójico si tenemos en cuenta que el 67% del PIB europeo se genera en áreas urbanas y que casi tres cuartas partes de población europea vive en áreas urbanas (Eurostat, 2014). Así, uno de los retos de la gobernanza europea es dar voz a los representantes metropolitanos, tanto en el diseño de las políticas como de los objetivos prioritarios de los programas. No obstante, la agenda urbana europea no se puede desarrollar de manera independiente en los estados miembros, que han de reconocer también el rol de las aglomeraciones urbanas².

De hecho, el rol de las ciudades se limita a menudo a ser sólo beneficiarias de las iniciativas europeas, sin tener muchas oportunidades de jugar un papel activo en los procesos de toma de decisiones. El análisis del Departamento de Estudios y Asistencia Técnica Internacional de Tornos Abogados (2016) sobre el papel de las principales ciudades y áreas metropolitanas europeas en la gestión de los fondos estructurales de la UE y sobre cómo participan en los proyectos europeos confirma esta idea. El estudio, basado en 15 ciudades y áreas metropolitanas y a partir de los periodos de programación 2007-2013 y 2014-2020, analiza los fondos administrados por estas metrópolis (concretamente, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo), sus prioridades de inversión y los instrumentos de gestión que han utilizado. De esta investigación destacamos cinco ideas principales.

En primer lugar, existe una gran disparidad en relación al volumen de los fondos gestionados (desde 0,58 M € para Frankfurt bajo el marco financiero plurianual 2007-2013 a 415 M € para Manchester y 504,9 M € para Liverpool en el actual periodo 2014-2020). En segundo lugar, el estudio demuestra que el volumen de los fondos gestionados por algunas metrópolis europeas no se corresponde de manera coherente con el PIB o la población. Barcelona, por ejemplo, representa el 10% del PIB estatal y el 7% de la población, pero durante el periodo 2007-2013 solo ha gestionado el 0,15% de los fondos estructurales de la UE destinados a España. En el otro extremo de la escala encontramos metrópolis como Ámsterdam, Manchester o Liverpool, que presentan una relación equilibrada o positiva entre los fondos gestionados y su PIB y población.

En tercer lugar, y seguramente lo más interesante del estudio en relación a la gobernanza metropolitana, las áreas metropolitanas que tienen más autonomía en la gestión de los fondos suelen ser las que presentan un equilibrio o balance positivo entre los fondos gestionados y su PIB y población. En consecuencia, el modelo de gobernanza metropolitana influiría en la posibilidad de participar en el desarrollo de las políticas urbanas financiadas por la UE. En cuarto lugar, y también relacionado con la gobernanza metropolitana, la investigación pone de manifiesto que el número de aglomeraciones urbanas responsables de gestionar

² El Área Metropolitana de Barcelona creó en 2015 el *European Metropolitan Authorities*, un fórum que se celebra anualmente y donde participan alcaldes de diversas áreas metropolitanas europeas y representantes de redes mundiales y europeas de ciudades. Su objetivo es reclamar una mayor visibilidad del hecho metropolitano, mejores instrumentos de gobernanza metropolitana y mayor participación de las metrópolis en la gestión de los fondos estructurales de la UE.

fondos europeos, ya sea como autoridades de gestión o como beneficiarias de subvenciones globales, ha aumentado significativamente en el periodo actual. Además, el estudio muestra claramente el papel activo de estas instituciones en proyectos de cooperación territorial europea y en otros programas europeos como Life, Horizonte 2020 o COSME. Sin embargo, su participación en algunas etapas importantes, como el seguimiento o la evaluación de la gestión de los fondos, es escasa.

Finalmente, es interesante destacar que aunque la UE ha incluido en el actual marco financiero un conjunto de instrumentos diseñados para optimizar el uso territorial de los fondos, más de la mitad de las áreas metropolitanas analizadas no ha utilizado nunca estos instrumentos. Parece que sólo las inversiones territoriales integradas (ITI) han alcanzado un cierto grado de aceptación entre metrópolis como Lisboa, Lyon, Ámsterdam, Budapest o París. Aun así, otros estudios como el de Laménie (2015) para el caso de París pone de manifiesto los obstáculos para implementar los ITI. En su artículo, Laménie (2015) explica las dificultades de implementación del ITI en la región metropolitana de París a causa de su compleja organización institucional (competencias y territorios que se solapan, multiplicidad de entes y organismos). Será interesante constatar en unos años si la creación de la *Métropole du Grand Paris* ayuda a simplificar la gobernanza de los fondos europeos.

4. CONCLUSIONES

Este artículo propone un análisis comparado de los modelos de gobernanza metropolitana en Europa a partir de cuatro variables: la fragmentación del territorio, las competencias de naturaleza metropolitana, el tipo de financiación y el tipo de representación. Hemos constatado que existen cuatro grandes modelos ordenados de mayor a menor grado de institucionalización: gobiernos metropolitanos, agencias sectoriales, coordinación vertical y cooperación voluntaria. Como constata Négrier (2005), la construcción de la gobernanza metropolitana no es un «*long fleuve tranquille*», sino que es un largo y difícil camino de creación de consensos que evoluciona con el tiempo. En efecto, hemos visto que el contexto institucional modula los modelos de gobernanza, tanto en su versión *hard* (legislación, financiación, instituciones formales) como *soft* (tradición de cooperación, alianzas políticas, relaciones entre ámbitos de gobierno, la configuración local de los actores públicos y privados).

A nivel europeo, constatamos que hay escaso reconocimiento político del hecho metropolitano en cada uno de los Estados miembros y en relación a las instituciones europeas de representación política. Aunque progresivamente las políticas europeas han ido incorporando una dimensión urbana y algunos instrumentos y programas específicos, la gestión de los fondos estructurales continúa mayoritariamente en manos de los Estados miembros y las regiones.

Teniendo en cuenta que la mayoría de la población europea vive en áreas urbanas, los retos que afronta la Unión Europea pasan necesariamente por las áreas metropolitanas y sus representantes políticos. Nuestro artículo pone de manifiesto que actualmente pocas urbes cuentan con un gobierno metropolitano capaz de dar respuesta a estos retos y que tenga un papel influyente en la gestión de los fondos europeos. En este sentido, sería interesante desarrollar en futuras investigaciones la relación entre el modelo de gobernanza metropolitana (más o menos institucionalizado) y la participación (mayor o menor) en el desarrollo de las políticas urbanas europeas.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGENDA URBANA PARA LA UNIÓN EUROPEA (2016) [05-12-2017]. Disponible en web: <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>.
- BISH, R. L. (1971): *The Public Economy of Metropolitan Areas*. Chicago: Markham.
- BISH, R. L. y OSTROM, V. (1973): *Understanding Urban Government. Metropolitan Reform Considered*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- BORRAZ, O. y LE GALÈS, P. (2001): "Gouvernement et gouvernance des villes", en LERESCHE, J.-P. ed: *Gouvernance urbaine et action publique en Suisse*. Paris: Pedone, págs. 343-367.
- BRENNER, N. (2002): "Decoding the newest «Metropolitan Regionalism» in the USA: a critical overview", en *Cities*, vol. 19, núm. 1, págs. 3-21. DOI: [https://doi.org/10.1016/s0264-2751\(01\)00042-7](https://doi.org/10.1016/s0264-2751(01)00042-7).
- DECLARACIÓN DE MONTREAL SOBRE LAS ÁREAS METROPOLITANAS (2015) [05-12-2017]. Disponible en web: http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20151007_habitat_declarationMontreal-es.pdf.

- EUROSTAT (2014): *Eurostat regional yearbook 2014*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- DEPARTAMENT D'ESTUDIS I ASSISTÈNCIA TÈCNICA INTERNACIONAL DE TORNOS ABOGADOS (2016): *Management of EU Structural Funds by European Metropolitan Areas and Cities*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona.
- DE GREGORIO HURTADO, S. (2017): "Is EU urban policy transforming urban regeneration in Spain? Answers from an analysis of the Iniciativa Urbana (2007-2013)", en *Cities*, vol. 60, parte A, febrero, 2017, págs. 402-414.
- DIGAETANO, A. y STROM, E. (2003): "Comparative Urban Governance: An Integrated Approach", en *Urban Affairs Review*, vol. 38, núm. 3, 356-395. DOI: <https://doi.org/10.1177/1078087402238806>.
- FRISKEN, F. y NORRIS, D. F. (2001): "Regionalism reconsidered", en *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, núm. 5, págs. 467-478. DOI: <https://doi.org/10.1111/0735-2166.00101>.
- GONZÁLEZ, M. (2013): "La europeización urbana a través de la Política de cohesión", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 104, págs. 133-154.
- GONZALEZ, M. y FEDELI, V. (2015): "Exploring European urban policy: Towards an EU-national urban agenda?", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, núm. 14, julio-diciembre 2015, págs. 8-22. DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i14.10287>.
- HEINELT, H. y KÜBLER, D. (eds.) (2005): *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. London: Routledge.
- JOUVE, B. y LEFÈVRE, C. (1999): "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe", en *Revue française de science politique*, vol. 49, núm. 6, 835-853. DOI: <https://doi.org/10.3406/rfsp.1999.395422>.
- KELLEHER, C. y LOWERY, D. (2004): "Political Participation and Metropolitan Institutional Contexts", en *Urban Affairs Review*, vol. 39, núm. 6, págs. 720-757. DOI: <https://doi.org/10.1177/1078087404264219>.
- LAMENIE, B. (2015): "L'Union Européenne et le duo métropole-régions, un rendez-vous en sursis? L'exemple de l'intervention de la politique de cohésion dans la construction de la Métropole du Grand Paris", en CREMASCHI, M., DELPIROU, A., RIVIÈRE, D. y SALONE, C. (eds.). *Métropoles et Régions. Entre concurrences et complémentarités: regards croisés France/Italie*. Milán: Planum Publisher, págs. 91-99.
- LEFÈVRE, C. (2009): *Gouverner les métropoles*. Paris: L. G. D. J.
- LOWNDES, V. (2005): "Something old, something new, something borrowed. How institutions change (and stay the same) in local governance", en *Policy Studies*, vol. 26, núms. 3-4, págs. 291-309. <https://doi.org/10.1080/01442870500198361>.
- LYONS, W. E., LOWERY, D. y DEHOOG, R. H. (1992): *The politics of dissatisfaction: citizens, services and urban institutions*. Armonk (NY): M. E. Sharpe.
- MORICONI-EBRARD, F. (1993): *L'urbanisation du monde depuis 1950*. Paris: Anthropos.
- MOSSBERGER, K. y STOKER, G. (2001): "The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization", en *Urban Affairs Review*, vol. 36, núm. 6, 810-835. <https://doi.org/10.1177/10780870122185109>.
- NÉGRIER, E. (2005): *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- NORRIS, D. F. (2001): "Whither Metropolitan Governance?", en *Urban Affairs Review*, vol. 36, núm. 4, págs. 532-550. <https://doi.org/10.1177/10780870122184984>.
- PIERRE, J. (1999): "Models of urban governance. The institutional dimension of urban politics", en *Urban Affairs Review*, vol. 34, núm. 3, 372-396. <https://doi.org/10.1177/10780879922183988>.
- OCDE (2015): *Governing the City*. Paris: OCDE Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>.
- SAVITCH, H. V. y VOGEL, R. K. (2009): "Regionalism and urban politics", en DAVIES, J. S. e IMBROSCIO, D. L. (eds.): *Theories of urban politics*. London: Sage, 106-124. <https://doi.org/10.4135/9781446279298.n8>.
- SHARPE, L. J. (1991): *The Rise and Fall of the Metropolitan Authority?* Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- SHARPE, L. J. (1995): *The Government of World Cities: the Future of the Metro Model*. London: John Wiley.
- SWANSTROM, T. (2001): "What we argue about when we argue about regionalism", en *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, págs. 479-496. <https://doi.org/10.1111/0735-2166.00102>.
- TAVARES, A. F. y CARR, J. B. (2013): "So close, yet so far away? The effects of city size, density and growth on local civic participation", en *Journal of Urban Affairs*, vol. 35, págs. 283-302.
- TIEBOUT, C. M. (1956): "A Pure Theory of Local Expenditures", en *Journal of Political Economy*, vol. 64, págs. 416-424. <https://doi.org/10.1086/257839>.
- TOMÀS, M. (2009): *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- TOMÀS, M. (2011): "La escala metropolitana: un anàlisi transversal", en IGLESIAS, M., MARTÍ-COSTA, M., SUBIRATS, J. y TOMÀS, M. (eds.): *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icaria, págs. 283-306.
- TOMÀS, M. (2012): "Exploring the metropolitan trap: the case of Montreal", en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 36, núm. 3, págs. 554-567. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01066.x>.
- TOMÀS, M. (2015): "If urban regions are the answer, what is the question? Thoughts on the European experience", en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 39, núm. 2, págs. 382-389. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12177>.

- TOMÀS, M. (2017a): "Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain", en *Raumforschung und Raumordnung*, vol. 75, núm. 3, 2017. <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0445-0>.
- TOMÀS, M. (2017b): *Gobernar la Barcelona real: Pasqual Maragall i el dret a la ciutat metropolitana*. Barcelona: Fundació Catalunya Europa.
- VV.AA (2009): "Aglomeraciones Metropolitanas Europeas", en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, núm. 50, págs. 201-223.
- WALLIS, A. D. (1994): "The third wave: current trends in regional governance", en *National Civic Review*, vol. 83, núm. 3, págs. 290-310. <https://doi.org/10.1002/ncr.4100830309>.
- WOOD, R. C. (1961): *New York: 1.400 Governments*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.

Recibido: 04-12-2017
Aceptado: 09-04-2018
DOI: 10.24965/gapp.v0i20.10483
Sección: ESTUDIOS



Gobernanza metropolitana y producción de globalidad en Madrid y Barcelona

Metropolitan governance and production of globality in Madrid and Barcelona

Pedro Limón López
Grupo de Estudios Espacio y Poder,
Universidad Complutense de Madrid
pedro.limon@pdi.ucm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (2015), donde ha desarrollado su investigación desde 2009 vinculado especialmente al Departamento de Ciencia Política y de la Administración III (Teorías y Formas Políticas y Geografía Humana). Ha trabajado en el área de Geografía Política relacionada con procesos urbanos globales en barrios de Madrid y Barcelona.

RESUMEN

El desarrollo de políticas urbanas ha emergido como uno de los principales ejes de debate, innovación y rearticulación del territorio metropolitano en todo el mundo. Uno de los elementos principales ha sido los proyectos de gentrificación urbana, especialmente en Madrid y Barcelona, donde Hortaleza y Pobleu constituyen dos ejemplos modélicos en cuanto a transformación del espacio público de la ciudad se refiere. Desde una perspectiva basada en la Geografía Política del Derecho y en la revisión crítica de las Teorías de la Regulación, y a la luz de una investigación comparada entre los fenómenos de gentrificación de Pobleu y Hortaleza, este trabajo pretende analizar la influencia que ha tenido la praxis política institucional sobre dichos procesos de renovación y en la articulación de estos proyectos de gentrificación como elementos de producción de globalidad de Madrid y Barcelona.

PALABRAS CLAVE

Promoción urbana; gentrificación; producción de globalidad; Geografía Legal.

ABSTRACT

In the last decades, urban policies have upsurged as one of the main axis in debates, innovation and changes around metropolitan territories. In this vein, urban gentrification processes have been one of the most important features, especially in Madrid and Barcelona, where there have been two processes in Hortaleza and Pobleu that have upsurged as two models concerning changes around urban public spaces. From a perspective which stems from a critical review of the Regulation Theories and Legal Geography, and through a comparative research about urban renewal processes in Pobleu and Hortaleza, the aim of this work is to study how authorities affects these gentrification processes and, ultimately, in the arisen of both dynamics as key features regarding the production of globality in Madrid and Barcelona.

KEYWORDS

Urban promotion; gentrification; production of globality; Legal Geographies.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: LA PROMOCIÓN URBANA Y RENOVACIÓN SOCIO-ESPACIAL EN MADRID Y BARCELONA. 2. DEFINICIONES, TEORÍA Y METODOLOGÍA. 2.1 CUESTIONES E HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN. 2.2. DE LAS TEORÍAS DE LA REGULACIÓN Y LA PRODUCCIÓN DE GLOBALIDAD A LAS GEOGRAFÍAS LEGALES. 2.3. METODOLOGÍA. 3. (RESULTADOS) ECONOMÍA CREATIVA E INDUSTRIAS LIMPIAS EN LA PROMOCIÓN URBANA DE MADRID Y BARCELONA; 3.1. LA INTERNACIONALIZACIÓN ECONÓMICA DE MADRID Y BARCELONA. 3.2. ANÁLISIS DE LOS CASOS: POBLENOU Y HORTALEZA. 4. DISCUSIÓN: PRODUCCIÓN DE GLOBALIDAD DESDE POBLENOU Y HORTALEZA. 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN: PROMOCIÓN URBANA Y RENOVACIÓN SOCIO-ESPACIAL EN MADRID Y BARCELONA

Durante las últimas décadas, el análisis de los procesos vinculados a la denominada gobernanza metropolitana ha estado ligado al surgimiento de un nuevo régimen de acumulación flexible o *de acceso a los mercados* (Agnew, 2005: 138-141), caracterizado por ciertos rasgos comunes que pueden observarse en los casos de Madrid y Barcelona, encarnado principalmente en la promoción urbana de ambas localidades. Desde 1992 podemos destacar numerosos cambios en ambas ciudades en relación con las transformaciones globales, a saber: se pone en marcha una estrategia estatal de *branding* del lugar urbano (Van Aalst y Van Melik, 2012); aparecen los fenómenos del turismo y el ocio urbanos, así como una serie de discursos incipientes sobre la cultura, el patrimonio urbano o el civismo; comienzan a regularse y proyectarse imágenes de la ciudad como representaciones globales y alusiones a la globalización (Blanco y Subirats, 2012); tienen lugar cambios en las formas de acción colectiva y movimientos sociales especialmente de las ciudades (Martí-Costa y Bonet i Martí, 2008; Blanco *et al*, 2011); se transforman desde la raíz las estructuras sociales e irrumpen nuevas políticas urbanas que emergen como uno de los instrumentos principales de la gobernanza metropolitana, especialmente a partir de la consolidación de programas de gentrificación y renovación urbana (Dot Jutgla *et al*, 2010; Muñoz Carrera, 2011).

Esto, en Madrid y Barcelona, queda encarnado en los casos de Hortaleza y Poble Nou, donde se reproducen prácticamente punto por punto todos estos cambios generados a nivel metropolitano global, total o parcialmente, pasando de ser espacios significativos a nivel cotidiano y popular a convertirse en *nodos* del branding urbano, donde el ocio y el turismo (vacacional y de congresos) aparecen en ambos escenarios a instancias de sus transformaciones urbanísticas y programas políticos (Martín Roda, 1999; Gea Ortigas, 2002; AAVV, 2004; AAVV, 2007a, 2007b; Barrado Timón, 2010; Borja, 2005).

Dentro de una forma de promoción urbana en la que los eventos internacionales y los fenómenos de gentrificación tienen un peso determinante en los mecanismos de globalización de las ciudades, las formas de reestructuración urbana en Hortaleza y Poble Nou están determinadas por la actuación institucional y la praxis normativa en el espacio público de Madrid y Barcelona, por lo cual este trabajo analiza la reestructuración de ambas localidades en clave global desde una perspectiva geográfico-política del Derecho.

En el próximo apartado esbozaré las líneas teóricas sobre las que se desarrolla un análisis crítico de los procesos de gentrificación, desde una perspectiva que incluye aportaciones de las Teorías de la Regulación, la conceptualización de la producción de globalidad y el enfoque particular de la Geografía Política del Derecho.

Posteriormente, se utilizan los resultados extraídos de una investigación comparada acerca de dos fenómenos de gentrificación consolidados en Hortaleza (Madrid) y Poble Nou (Barcelona), analizando el impacto que la actuación institucional ha tenido en dichos procesos y en las proyecciones generadas a través de los mismos. Finalmente, se discuten los resultados de dicho análisis y la pertinencia del enfoque aquí adoptado para estudiar los procesos políticos urbanos desde una perspectiva más amplia de gobernanza metropolitana.

2. DEFINICIONES, TEORÍA Y METODOLOGÍA

2.1. Cuestiones e hipótesis de investigación

Bajo el paradigma de la promoción urbana y bajo el soporte de múltiples políticas públicas comunitarias, los fenómenos de renovación y gentrificación urbana en se han convertido en ejes de la reestructuración territorial del espacio público de las ciudades y, de forma simultánea, en elementos centrales dentro de los

procesos de globalización urbana. En este sentido, los fenómenos de gentrificación podrían definirse como aquellos procesos por los cuales un espacio urbano en particular, anteriormente despoblado, socialmente erosionado o sin apenas relevancia en las inversiones en la ciudad y configuración espacial, emerge como un espacio con impacto relevante en las prácticas y discursos urbanos, así como en las inversiones desarrolladas de cara a la atracción de consumo, incluyendo la mejora de los entornos físicos o la creación de espacios de ocio (Harvey, 2007: 377; Smith, 1996: 38-42). Además, la gentrificación también es una gran narrativa de alcance global que ha influido en las prácticas e imaginarios políticos y en la forma de mirar el cambio social a gran escala, y no sólo fenómenos urbanísticos concretos. En este sentido y frente al excesivo protagonismo de las visiones económicas o aun economicistas de la misma, se sostiene que la gentrificación es un proceso político en sentido amplio, toda vez que no sólo se articula a través de diferentes intereses por los recursos y las relaciones sociales de poder, redefiniendo el acceso a dichos recursos. Asimismo, entraña reestructuraciones sociales que afectan a la composición, asentamiento e interacción de los grupos sociales; genera nuevas centralidades espaciales de relaciones sociales y acceso a diferentes recursos; antecede o se apoyan en políticas públicas urbanas que influyen, modifican o reconstruyen el espacio urbanístico del territorio sobre el que se asientan (barrio o distrito) y sus significados políticos. Finalmente y a nivel de significados, la gentrificación constituye un proceso político porque es percibida, contestada y representada a nivel popular como algo político.

En el caso aquí analizado y a diferencia de algunas perspectivas economicistas del análisis urbano que atribuyen la configuración de determinados fenómenos de renovación urbana a la mera interacción de factores socioeconómicos, sostengo que la actuación institucional ha sido clave en la consolidación de los procesos de gentrificación en Poblenuo y en Hortaleza. La hipótesis principal es que ambos fenómenos de gentrificación han vinculado dichos lugares a la producción de globalidad de Madrid y Barcelona, transformándose en representaciones globales y globalizadoras de sendas ciudades, fundamentalmente a través de proyectos e iniciativas de reestructuración urbana ligados a las denominada economía creativa y del conocimiento.

Recapitulando: tanto Hortaleza como Poblenuo constituyen especificidades del modo en que se vertebran procesos de producción de globalidad urbana desde Madrid y Barcelona, así como casos ideales dentro de los conflictos socio-políticos en fenómenos de gentrificación o en las nuevas políticas urbanas que reconfiguran el territorio urbano a través de iniciativas ligadas a economías creativas y del conocimiento.

2.2. De las Teorías de la Regulación y la producción de globalidad a las geografías legales

Desde la perspectiva aquí propuesta, los procesos de renovación y gentrificación de la ciudad se entrelazan en la producción de globalidad urbana con diferente alcance: por una parte, establecen proyecciones particulares y representaciones sobre la imaginación geográfica global en la que turismo, espacios renovados y restauración paisajística aparecen en el centro de tales imaginarios. Por otra, difunden nuevos espacios públicos urbanos vinculados a la gentrificación que, a su vez, se han visto influidos por los procesos de integración regional. Finalmente y vinculado a ambas dinámicas, se estructuran transformaciones normativas que producen nuevas formas de espacialidad urbana y reconfiguración territorial, estableciéndose nexos entre la reestructuración productiva, la actuación política llevada a cabo desde las instituciones públicas –especialmente a través de la actuación jurídica y normativa– la producción de globalidad y los cambios en la planificación territorial local.

Con el fin de analizar los procesos anteriormente descritos desde una perspectiva que integre las transformaciones urbanas a variables de acumulación económica y a la praxis política ejercida desde las instituciones, se propone la aplicación y revisión teórica de algunos de los elementos de las líneas de investigación conocidas como Teorías de la Regulación. A grandes rasgos, el argumento principal de esta corriente teórica es que existiría un par conceptual formado por el régimen de acumulación, por una parte, y el modo de regulación, por otra. El primero se refiere a «un conjunto de relaciones macroeconómicas que permiten la acumulación expansiva de capital sin que las inestabilidades inherentes al sistema lo destruya (...), [mientras que] por modo de regulación entendemos el conjunto de interacciones entre instituciones sociales, políticas, normas culturales, códigos morales y prácticas que garantizan el régimen de acumulación e interactúan con el mismo» (Painter, 1998: 277-278). Lo esencial es que dentro de un régimen de acumulación las tensiones mediadas o recreadas por el modo de regulación nunca se resuelven, sino que se desplazan hacia otros espacios mediadores o que redefinen el conflicto: el cambio en el régimen de acumulación tiene, desde esta perspectiva, su expresión en los modos de regulación que asegurarían o garantizarían el primero.

Desde esta perspectiva, existe un cambio en el régimen de acumulación global estrechamente ligada al modo de regulación metropolitana (Judge *et al*, 1998), según el cual se habría impulsado el denominado paradigma de la promoción urbana, que no es sino una estrategia de atracción de capital internacional y trabajo cualificado a determinados lugares que son promocionados globalmente a través de megaeventos espectaculares o acontecimientos de renombre internacional, como espectáculos deportivos (mundiales de fútbol o juegos olímpicos), diferentes tipos de fórum, festivales o ferias (Harvey, 2007; Smith, 2008). Esta promoción es urbana en la medida en que suele hacerse para favorecer determinadas ciudades, aunándose también con un proceso de reindustrialización donde la terciarización y la producción cultural (ocio, turismo, etc.) tienen un peso fundamental (Hall, 1984; Hall y Pain, 2006). Al mismo tiempo, estos eventos están relacionados con cambios en las formas de producción o retórica cultural, múltiples referentes e imaginarios procedentes de la Unión Europea o indicadores y formas de clasificación jerárquica de ciudades a escala global. Finalmente, los procesos de promoción urbana se han apoyado sobre políticas de renovación, marketing y fenómenos de creación de imágenes-ciudad a partir de procesos turísticos y de renovación urbana, haciendo de las representaciones e imaginarios de cambio urbano vinculados a la gentrificación un elemento central en los procesos de globalización.

Por otro lado, las Teorías de la Regulación son responsables en buena medida del establecimiento de tipologías y jerarquías de ciudades atendiendo a su globalidad en función de diferentes criterios, fundamentalmente económicos, que han situado en el escaparate académico múltiples espacios urbanos a escala mundial. Si bien el uso de indicadores económicos, demográficos o de dirección política es perfectamente pertinente en el análisis de procesos globales, desde la óptica aquí escogida no se trataría tanto de saber si estos espacios urbanos *son* o *no son* ciudades globales, o en qué nivel estarían dentro de las clasificaciones de este tipo de metrópolis, sino más bien analizar los procesos productores de globalización que, desarrollándose desde o sobre espacios urbanos particulares a partir de procesos de interacción social y política conflictiva, terminan generando un tipo de imaginario para la ciudad en su conjunto que atañe a las representaciones globales de esa ciudad y a la interacción entre escalas de representación política.

Es decir, estudiar cómo se desarrolla la producción de globalidad desde espacios concretos y particulares hacia imaginarios espaciales más amplios, incluyendo esos procesos urbanos recientes dentro de las estructuras anteriores que permean los espacios de la ciudad (Marcuse y Van Kempen, 2000). La *producción de globalidad* como concepto teórico es una alternativa que enfatiza en cómo se construyen determinadas representaciones sociales y políticas que transforman la imaginación geográfica global en relación con los espacios urbanos. Este concepto hace alusión a la generación de imágenes o representaciones de determinadas localidades que implican la inclusión (total o parcial) de esa localidad o de determinados lugares en esa visión de totalidad o de *conjunto* del mundo vinculada a los procesos de globalización y que, a su vez, suponen la resignificación, contestación o negociación de tales imaginarios globales desde dichos procesos particulares. Asimismo, la producción de globalidad es una herramienta teórica que permite poner de manifiesto las ambigüedades producidas en la configuración de imaginarios globales urbanos, así como la naturaleza contextualizada, localizada, de esos mismos elementos productores de globalidad. Por supuesto, eso no significa que se descarten sin más dichos criterios urbanos en la articulación y aplicación del concepto de producción de globalidad, aunque en estos tengan mucha influencia dichos indicadores económicos no por lo que *demuestran*, sino porque tales indicadores ejercen mucha influencia sobre la actuación institucional en múltiples ciudades (Marcuse y Van Kempen, 2000: 272). Además, la producción de globalidad tiene lugar a menudo a través de acontecimientos internacionales de diferente índole, pero también mediante nuevas formas de producción, entre las que se incluye la producción del conocimiento o las representaciones ofrecidas por los *expertos* o a través de múltiples políticas públicas, donde la actuación institucional es central para la reestructuración del espacio público urbano.

Por ello, se propone la aplicación de la Geografía política del derecho en el examen de dichos procesos de reestructuración urbana. En la medida en que las Teorías de la Regulación se refieren a «las estructuras institucionales que soportan y estabilizan un régimen de acumulación dado, tanto las reglas formales impuestas por las instituciones así como las normas y expectativas informales que emergen de patrones culturales y sociales» (Fainstein *et al*, 2003: 2), han profundizado en las consecuencias sociales y políticas que tienen tales regulaciones, así como en las implicaciones de la agencia institucional sobre los procesos globales.

En ese aspecto, es central el papel desempeñado por las administraciones sobre la reestructuración del espacio urbano a través de la producción normativa. En este sentido, la actuación institucional y la concepción geográfica contenida en la ley son centrales para comprender la imaginación geográfica sobre el espacio público en la ciudad y las formas de control sobre el mismo.

Influida por la Sociología jurídica, la geografía legal crítica surge como una corriente dentro de la Geografía política, dirigiéndose hacia los nexos existentes entre el espacio y la ley (Blomley, 2008: 156), fundamentalmente a los «diferentes espacios y localizaciones; reglas y expectativas que regulan dichos espacios; y las implicaciones de esas distintas espacialidades sobre las cualidades de los actores públicos» (Staehele, 2010: 71). Frente a visiones que consideran la ley y el espacio como entes pre-políticos y separados, esta perspectiva examina cómo «el espacio modifica o reforma los efectos de la ley, y simultáneamente cómo la ley da forma a las relaciones espaciales» (Martin *et al*, 2010: 177). Así, se centra en tres cuestiones principales: cómo la acción e interpretación legal es capaz de producir distintos espacios, en la naturaleza situada de la interpretación legal, y en el estudio de las demandas geográficas y representaciones contenidas en el discurso legal, especialmente las que cuestionan o reproducen la congelación de la imaginación política a través de la ley.

Asimismo, constituye una metodología transversal a otras, instando a un estudio multidisciplinar alrededor de diversos temas de análisis. Así, pueden destacarse propuestas que han enfatizado en la influencia de las instituciones en la reasignación de los derechos de propiedad establecidos en los fallos judiciales (Coase, 1960); hay estudios relevantes que tienen en cuenta los desplazamientos espaciales relacionados con las políticas de propiedad privada y del mercado de bienes raíces (Blomley, 2003, 2004); los efectos socio-espaciales derivados de la legislación urbanística en procesos de gentrificación y renovación urbana (Lees *et al*, 2008); la influencia que tiene la representación política sobre la imaginación cartográfica de los procesos sociales y políticos (Forest, 2001); el desarrollo de ordenanzas y políticas públicas en la escala local para reprimir y sancionar prácticas sociales informales, como la mendicidad o el menudeo (Dangschat, 2009; Mitchell y Heynen, 2009; Herbert, 2010; Staehele, 2010); o finalmente, la negociación producida entre el ámbito institucional, los discursos públicos y las prácticas cotidianas en la definición de los espacios públicos y políticos (Mitchell y Staehele, 2005; Lindón, 2007).

Finalmente, la normativa supone en muchas ocasiones una posibilidad de desarrollo de otros fenómenos socio-políticos, además de erigirse como una de las pruebas empíricas de que tales procesos se han diseñado, aprobado y desarrollado en contextos espacio-temporales específicos y con unos fines determinados. En términos de la facticidad y validez de las investigaciones, se trata de una subdisciplina con un marcado carácter empírico no sólo por su enfoque –que también, confundiendo en muchas ocasiones con el mero positivismo descriptivo–, sino por la cantidad de material existente disponible para el análisis y la profundización de los estudios en cuestión. Al perseguirse el análisis de patrones espaciales de comportamientos o prácticas políticas institucionalmente regladas y registradas, el estudio de los mecanismos de producción de la ordenación socio-espacial de estos procesos dispone de una amplia base de datos y puede responder con una solidez empírica considerable, especialmente dentro de la Ciencia Política.

Evidentemente, la actuación institucional a través de la normativa no es la única producción de representaciones globales del espacio urbano, puesto que existen mecanismos de contestación de estas formas de imaginación de la ciudad, como pueden ser fenómenos de acción colectiva o prácticas cotidianas desarrolladas en los barrios analizados. No obstante, debido a que no es posible recabar todas las actuaciones políticas desarrolladas en dos procesos tan amplios y a causa de la importancia de la praxis política ejercida desde las instituciones por su influencia, alcance y consolidación en la reestructuración urbana de ambos barrios durante más de dos décadas, el presente artículo se centra en las perspectivas institucionales, aun a riesgo de eludir otras formas de imaginar y cartografiar la ciudad.

2.3. Metodología

Con el fin de responder a las cuestiones planteadas desde la óptica esbozada, la investigación sigue una metodología de estudio de caso instrumental o extendido, en la que se consideran las particularidades del mismo dentro de un análisis sistemático de procesos sociales más amplios que re-formulan estas situaciones concretas y, a su vez, permite establecer un análisis en profundidad del contexto así como ciertas generalizaciones dentro de la teoría social (Burawoy, 1991; Ragin y Becker, 1992; Stake, 1998; Denzin y Lincoln, 2005: 450). En este caso, se parte del estudio comparativo de dos procesos estudiados de forma exhaustiva a lo largo de dos décadas en Barcelona y Madrid, como son, respectivamente, Poblenou y Horta-leza, análisis enmarcado en una investigación doctoral realizada entre 2010 y 2015, con las actualizaciones normativas y documentales pertinentes.

Las fuentes de información utilizadas para este trabajo han sido de forma principal el análisis de fuentes políticas primarias, a saber: leyes estatales relativas a regulación, espacios o planificación urbanística; legislación y normativa autonómica en materia similar; planes de ordenación urbanística y normativa municipal

acerca de la regulación de los procesos sociales y políticos señalados anteriormente desde 1992; sentencias judiciales vinculadas a dichas normativas; programas políticos de los partidos en materia metropolitana, urbana global y local, e implantación, organización y actividades a escala de barrio y de distrito; manifiestos y comunicados procedentes de asambleas populares, asociaciones y movimientos sociales; cartografía institucional de la ciudad y sus diferentes espacios oficiales. Además, de forma secundaria, se ha procedido a la revisión de fuentes estadísticas y el contraste de los datos recabados a partir de entrevistas semiestructuradas realizadas a actores relevantes en los procesos de gentrificación analizados.

Así, siguiendo el análisis histórico de contenidos, se observan las prácticas de producción política generadas a partir del discurso legal (Chouliaraki y Fairclough, 1999: 23), establecidas por las administraciones competentes en material de renovación urbana en torno a los ejemplos propuestos en la última década, permitiendo establecer recurrencias y fracturas dentro del análisis comparativo sugerido.

3. ECONOMÍA CREATIVA E INDUSTRIAS LIMPIAS EN LA PROMOCIÓN URBANA DE MADRID Y BARCELONA

3.1. La internacionalización económica de Madrid y Barcelona

Analizando la internacionalización de la economía española, el incremento exponencial en los intercambios trans-nacionales y apertura económica desde la entrada en la Unión Europea en 1986 ha supuesto un impacto creciente desde los años noventa sobre la inversión extranjera directa, el comercio, los flujos migratorios o la inversión tecnológica (Pareja-Eastway et al, 2009: 24). Desde los años 90 esta reestructuración económica se centralizó en los servicios vinculados al ocio y al turismo especialmente, en la industria de altas tecnologías o en la combinación un tanto laxa denominada *economías creativas y del conocimiento* (Muñoz, 2008, 2010; Navarro Yáñez, 2012). Entre las primeras se establecerían formas de producción como la arquitectura, la producción audiovisual o artística, el diseño o la publicidad, mientras en la segunda se encuadrarían elementos como la I+D+i, las tecnologías de información y comunicación, los servicios financieros o la asesoría legal (Pareja-Eastway et al, 2009: 35).

En términos prácticos, ello implicó una concentración de capital empresarial en Madrid y en Barcelona de un volumen considerable y, merced a la diferencia del mismo, la diferenciación entre una y otra ciudad por sector, actividad y tradición, lo que nos lleva al paradigma de la *promoción urbana*. Esta promoción es una estrategia mediante la cual las ciudades se sitúan en el centro de la planificación institucional dentro de una nueva división internacional del trabajo en la que se producen formas de marketing internacional vinculadas a la ciudad, introduciendo códigos específicos en función del sector productivo y provocando ventajas regionales o globales. De esta forma, mientras en Barcelona se produce una especialización en turismo vacacional y en la regeneración de la industria avanzada, así como en economías creativas o el patrimonio, en Madrid se deriva hacia el turismo de ferias y congresos, los servicios financieros o las funciones de *control* y *comando*. De este modo, Madrid se considera una metrópolis de rango internacional especializada en actividades de servicios (Zárate Martín y Rubio Benito, 2010: 179), está considerada una plaza financiera esencial (Sánchez Moral et al, 2008: 36) y la importancia del sector servicios se acerca al 80% del PIB y de la fuerza de trabajo en la región (Muñoz Carrera, 2011: 4).

Vinculada a esta gestión de los recursos materiales, se encuentra la producción de recursos simbólicos en los ámbitos urbanos, erigiendo al Estado (o las instituciones administrativas) como agente del mercado, pasando de tener un rol redistributivo hacia dentro a convertirse en un actor que incluye sus propias ciudades en un escaparate global con el fin de atraer inversión, trabajo, flujos migratorios o formas de representaciones, pujando en un sistema de competencia global. En este sentido, tanto en Madrid como en Barcelona, el Estado ha venido actuando a todos los niveles de manera constante, especialmente desde la transformación urbana generada por los eventos internacionales de 1992, que constituyeron otros ejemplos determinantes en la renovación de la ciudad, como fueron los acontecimientos de los Juegos olímpicos de Barcelona y el reconocimiento de Madrid como Ciudad Europea de la Cultura (Gil de Arriba, 2010).

3.2. Análisis de los casos: Poblenou y Hortaleza

Atendiendo a la perspectiva histórica, ambos barrios son dos espacios de tradición y memoria histórica de lucha vecinal y de modelos de articulación del conflicto y transformación del mismo, desde los viejos

conflictos de clase a las nuevas formas de contestación identitaria y territorial (Checa Artasu, 2008; Tienda Burgos *et al*, 2009). Además, tienen unos antecedentes similares en términos de independencia territorial del municipio urbano hasta su integración posterior, con consecuencias en sus relaciones funcionales con la ciudad y los procesos de identificación colectiva, así como en las formas de reestructuración urbana vinculada a las dinámicas de gentrificación experimentadas, siendo dos lugares paradigmáticos a escala estatal en este aspecto (Observatorio Económico, 2005, 2011; FAVB, 2008, 2010, 2011, 2013; Muñoz Carrera, 2011; Ayuntamiento de Madrid, 2012b; Ajuntament de Barcelona, 2012b; Aguilera, 2013; Recio, 2013). En relación con los procesos urbanos globales, ambos sitios constituyen nodos de articulación del marketing urbano, y en lugares fundamentales de ocio, turismo y reestructuración económica. En términos de polarización social, se produce un contraste entre los barrios del distrito, generándose dinámicas de gentrificación al interior de los mismos que fragmentan la estructura histórica anterior, como sucede en Barcelona con Poblenou o el Besòs frente a Diagonal Mar o en Madrid con Pinar del Rey y Canillas frente a la zona de IFEMA, Valdefuentes o el parque de Valdebebas. Finalmente, se trata de dos espacios plenamente protagonistas en el patrimonio cultural de la ciudad, existiendo convergencias en la defensa de los usos necesarios del patrimonio arquitectónico e industrial (en Poblenou) o el vegetal, fundamentalmente en defensa de los valores medioambientales o de zonas verdes para los barrios populares (FAVB, 2010: 270).

Dentro de los procesos de gentrificación desarrollados en ambos lugares, aquí se analiza el impacto que han tenido el proyecto 22@ en el caso de Poblenou en Barcelona y la Gran Vía de Hortaleza, en el caso de Hortaleza en Madrid.

FIGURA 1. MAPA DE BARCELONA CON LA DIVISIÓN POR DISTRITOS



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona.

Poblenou es un barrio administrativo del distrito barcelonés de Sant Martí, situado al sureste del municipio de Barcelona y colindante con el mar, si bien la referencia en adelante a Poblenou difiere significativamente de su consideración administrativa. El distrito de Sant Martí cuenta con las divisiones administrativas

barriales de Poblenou, Camp de l'Arpa del Clot, El Clot, el Parc i la Llacuna del Poblenou, la Vila Olímpica del Poblenou, Diagonal Mar i el Front Marítim del Poblenou, el Besòs y el Maresme, Provençals del Poblenou, Sant Martí de Provençals y La Verneda i la Pau¹. Aunque podría pensarse que la división administrativa es suficiente para establecer el objeto aquí expuesto, lo fundamental son las reestructuraciones realizadas también en el área que lo rodea, por lo cual en lo sucesivo me referiré a Poblenou como un área socioeconómica e histórica que alberga la división administrativa de Poblenou, el Parc i la Llacuna de Poblenou, la Vila Olímpica de Poblenou, Diagonal Mar i el Front Marítim de Poblenou y Provençals de Poblenou.

FIGURA 2. MAPA DEL DISTRITO DE SANT MARTÍ POR LOS BARRIOS QUE OBEDECEN A POBLENOU



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona.

Pese a tener una organización histórica como municipio autónomo, fue integrado en la Ciudad Condal en 1897 y desde el último tercio del siglo XIX se caracterizó por una presencia mayoritaria del entramado industrial y una organización política obrera esencial a escala de todo el Estado (Tatjer y Vilanova, 2002; FAVB, 2008). Tras la Guerra Civil, la reestructuración industrial contó con Poblenou como sede principal del entramado fabril barcelonés, que perduró prácticamente intacto hasta mediados de la década de los sesenta, fecha en que comenzó la desindustrialización y la reconversión hacia la terciarización de la producción económica (López y Rodríguez, 2011). En ese momento, Poblenou albergó la larga lista de movimientos vecinales que, a través de la movilización y la actuación cotidiana, encabezaron las reivindicaciones sociales de primera necesidad (la vivienda, el alumbrado, la salubridad, etc.) y pusieron sobre la mesa en el escenario barcelonés, especialmente desde las demandas que hacían públicas los propios barrios de la ciudad.

Casi una década después, comenzó a estructurarse el Plan de Renovación de las Áreas Industriales de Barcelona, implicando una reestructuración de los barrios industriales históricos de la ciudad y, a la postre, la renovación, gentrificación y reestructuración de las centralidades espaciales de dichos espacios

¹ http://w110.bcn.cat/portal/site/SantMarti/menuitem.05848ae0b20f8a9a2d852d85a2ef8a0c/?vgnnextoid=a6ce4dc8c633a210VgnVCM10000074fea8c0RCRD&vgnnextchannel=a6ce4dc8c633a210VgnVCM10000074fea8c0RCRD&lang=es_ES.

barriales (Casellas y Pallares-Barberá, 2009). De manera simultánea a la desindustrialización, emergieron múltiples movimientos vecinales reivindicando los empleos en las fábricas de Poblenou, así como iniciaron un debate sobre el patrimonio industrial que permanecerá en la agenda política hasta hoy en día (Checa Artasu, 2007, 2008), con un protagonismo determinante en la negociación de los espacios socio-políticos de referencia y en el desarrollo de diferentes proyectos urbanos por parte de las instituciones locales barcelonesas.

Así, tanto los Planes Estratégicos del Sector Cultural de Barcelona de 1999 y 2006, que reconocían el papel esencial de la cultura y la memoria vecinal en los retos globales del espacio urbano, como el Plan de Protección del Patrimonio Industrial de Poblenou y sus modificaciones respectivas del PGM en lo atinente a Poblenou (Ayuntamiento de Barcelona, 2000, 2010a), evidenciaron la consideración institucional de la influencia de los barrios y distritos industriales en la memoria de la ciudad y en la creación de imágenes globales de la misma.

En el caso de Poblenou, ello fue plasmado con la promulgación y ejecución del proyecto 22@. Dicha iniciativa consiste en un proyecto de renovación sectorial y territorial de anteriores fábricas de Poblenou que fue implementado desde el año 2000 con el objetivo de transformar el espacio urbano en clave de ciudad digital y del conocimiento, convirtiendo el mismo en distrito tecnológico que resituase Barcelona globalmente como modelo a exportar (Oliva, 2003; Guillot, 2004; AAVV, 2011). A partir de la configuración de una nueva centralidad en torno a Poblenou, se pretendería cambiar la producción fabril tradicional por otra basada en industrias limpias y vinculadas al sector servicios. Ya en el año 2000 se contemplaba que la reestructuración de las infraestructuras permitiesen la diferenciación zonal y la aglomeración de un clúster empresarial 22@ –principalmente la Fundación Barcelona Digital, Barcelona Media, Biocat, Barcelona Centre Disseny, InMediaTe, Mediativ y Barcelona Design Innovation Cluster (Ayuntamiento de Barcelona, 2009: 13)– modificase la trama anterior configurada alrededor del entramado fabril (artículo 28 del Plan Especial de Infraestructuras de Poblenou, Modificación del Plan General Metropolitano en el ámbito del casco antiguo del Poblenou (Ayuntamiento de Barcelona, 2010b: 18-20).

Según el informe de estado de ejecución del proyecto, se ha renovado el 70% de las áreas industriales, albergando 7.000 empresas y más de 90.000 trabajadores, de los cuales casi tres cuartas partes se dedican a las denominadas como actividades @ (TIC's, medios de prensa, diseño, tecnologías médicas o energías), frente al 58% existente en el resto de Cataluña (Ayuntamiento de Barcelona, 2009, 2010a: 3, 2010b: 6, 2012: 54-55; Plan Especial de Protección del Patrimonio Arqueológico, histórico y artístico de la ciudad de Barcelona Distrito de Sant Martí, Patrimoni industrial de Poblenou (noviembre de 2006)).

Proceso de transformación que es asumido como macro-proyecto que influirá y modificará no sólo los espacios sobre los que se desarrolla, sino otros ámbitos e incluso los núcleos estructurales de la ciudad. Además, se trata de un cambio inserto en el papel reforzado del planeamiento urbanístico reconocido o de las dinámicas de diferenciación zonal y reestructuración de sectores urbanos en clave de distinción. En cuanto al primer aspecto, el Plan de Equipamientos de Barcelona 2005-2015 consolida el instrumento de planeamiento de forma definitiva en lo que se refiere a la ordenación de los barrios (Ayuntamiento de Barcelona, 2007a: 19-22). Respecto a la diferenciación, zonal, se reconoce como política urbana habitual ya en la Ordenanza sobre Protección del Patrimonio Arquitectónico histórico artístico de la ciudad de Barcelona (aprobado a 18 de enero de 1979); en la Ordenanza sobre el uso de vías y espacios públicos de Barcelona (de 27 de noviembre de 1998); en los artículos 9-10 de la Ordenanza sobre los usos del paisaje urbano en la ciudad de Barcelona (aprobada a 26 de marzo de 1999) o actualmente en el Plan Especial de ordenación de los establecimientos comerciales destinados a la venta de artículos de recuerdos o souvenirs en la ciudad de Barcelona (aprobado en Pleno de 27 de abril de 2008), en sus artículos 10-13.

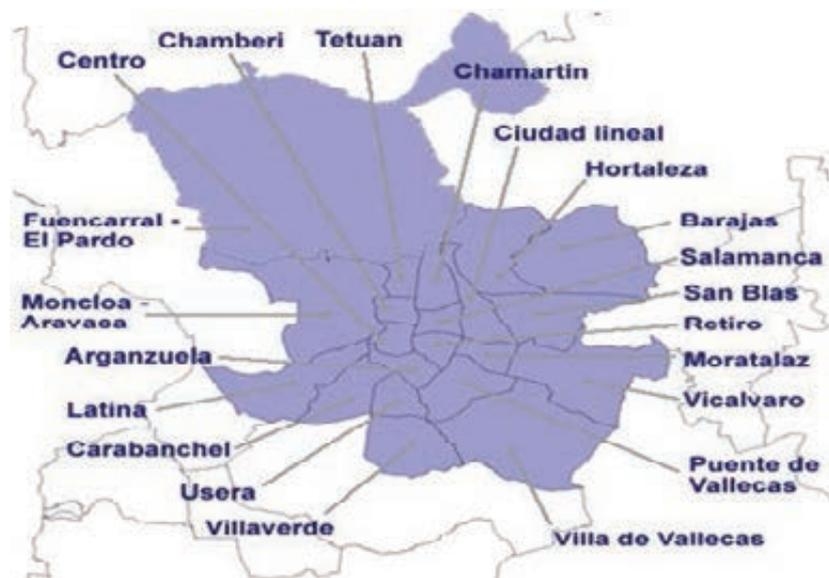
En términos de *localidad*, esta reestructuración del espacio urbano se habría aprovechado de cierta obsesión estética o visual por la localidad a partir de lo patrimonial, que tendrá eco a escala global y que, en términos de espacio local, implica una reconstrucción de los imaginarios políticos y de los espacios públicos hacia una nueva *estetización* del patrimonio industrial. En la línea que apuntaba una artista de la zona:

«Con la reestructuración de los edificios ha pasado un poco como el proceso de Can Ricart... han comprado, industrias limpias, han comprado el espacio de industrias sucias, ha habido una remodelación, (...), de fábricas que se construían con lo que entonces eran los materiales industriales pero que pasado el tiempo se ha convertido en fetiches de la arquitectura, columnas de hierro forjado, piezas, hornos, maquinaria...todo este proceso de estetización que significa borrar toda la lucha política, toda la cuestión de clase y estetizar».

En efecto, se ha conseguido un vínculo entre la ubicación de industrias de producción limpia ligadas a la calidad de vida y la creación de nuevas zonas verdes o la reurbanización de calles pensando en la peatonalización y el desarrollo del comercio barrial bajo una nueva estética de autenticidad o singularidad (Ayuntamiento de Barcelona, 2009: 5), en una reformulación del espacio local de manera dual. Por un lado, porque esta reestructuración urbana se ha hecho con el objetivo del enriquecimiento con las operaciones urbanísticas recientes –prolongación de Diagonal, Front Maritim, Diagonal-Mar– o con parques de gran dimensión y nuevos ejes urbanos. Por otro, porque se ha dotado de un conjunto de dotaciones y espacios libres que configuran una estructura vertebrada que podría soportar los cambios de usos proyectados, tanto para vivienda como para inversión en producción y tecnología (Ayuntamiento de Barcelona, 2010b: 18-19).

Siguiendo la información empírica analizada, la reestructuración del espacio local pobleñoví ha tenido una influencia determinante del ámbito institucional a través de la actuación normativa y del proyecto 22@, tanto en la reestructuración social y urbanística como en términos de discurso e imaginario de cómo se representa e imagina el espacio barrial en clave urbana global. Así, el 22@ ha supuesto una nueva centralidad espacial no sólo en términos de lo que diseña el Ayuntamiento como *cartografías* de la ciudad digital, sino también en función de las actividades sociales desarrolladas. En cuanto al primer aspecto, se ha generado una segregación territorial favorable a las áreas de tratamiento específico situadas al sur de la Avenida Diagonal, el 22@, el área de Diagonal Mar, el área de Glòries o el área del Fórum-conforme al artículo 7.4 del Plan especial del establecimiento de concurrencia pública de hostelería y otros servicios del distrito de Sant Martí. Estas áreas de tratamiento específico serían las grafiadas en los planos como A y B, esto es, una recreación de la interacción local a través de cartas de navegación trazadas en la normativa. Es decir, un reconocimiento formal de la *nueva* Barcelona frente a la *vieja* ciudad. Respecto a la vivencia y reformulación de las actividades sociales, se han producido la reorganización de interacciones en la Rambla, tanto en términos de ocio, turismo y paisaje local, como de producción y organización de socialización política, siendo también esgrimido como argumentos auto-legitimadores, en clave de vincular esa transformación a la memoria histórica local o el patrimonio industrial. A ello se ha terminado de sumar la remodelación de la Diagonal como nuevo límite o frontera urbana en función de la atracción de empresas multinacionales y de la promoción de iconos arquitectónicos y urbanísticos en clave global.

FIGURA 3. MAPA POR DISTRITOS DEL MUNICIPIO DE MADRID



Fuente: Ayuntamiento de Madrid.

Por su parte, Hortaleza es un distrito situado al noreste del municipio de Madrid, colindante con los distritos de Fuencarral-El Pardo, San Blas, Ciudad Lineal, Barajas y el municipio de Alcobendas, que alberga

una población de más de 170.000 habitantes². Conformado por los barrios administrativos de Pinar del Rey, Canillas, Valdefuentes-Valdebebas, Piovera, Palomas y Apóstol Santiago.

FIGURA 4. DISTRIBUCIÓN DE LOS BARRIOS DE HORTALEZA



Fuente: www.elidealista.com.

El caso de este distrito es paradigmático en lo que se han considerado procesos de globalización urbana, sobre todo en lo concerniente a dinámicas de filtrado, reestructuración y gentrificación de la ciudad, así como en lo relativo a la producción de representaciones urbanas globales vinculadas a la implantación de actividades de producción de servicios, el ocio, el turismo, el establecimiento de grandes centros comerciales y la ampliación de las redes de transporte urbano.

Si bien ya había sido absorbido por la capital entre 1948-1950 (Martínez Marín, 2000), entre finales de los años 60 y principios de los 70 Hortaleza experimenta una repentina y rápida transformación amparada por su inclusión anterior en el Área Metropolitana de Madrid a partir de 1963 (Otero Carvajal, 2010). En apenas tres años (1967-1970) dobla su población y pasa a convertirse en uno de los núcleos periféricos del área urbana de Madrid con mayor número de habitantes, con más de 103.000 en el año 1971 (Pastor Muñoz, 1986). Mientras en las décadas de los 70 y los 80, Hortaleza era un distrito con algunas diferencias significativas respecto a la capital, con un carácter residencial y de zona rural dependiente de algunas vías urbanas, especialmente la calle Arturo Soria y la Ciudad Lineal (Martín Roda, 1999), a partir de los años 90 entra de lleno en esa economía de servicios característica de la financierización estatal en su totalidad y de la capital madrileña en los últimos 35 años (López y Rodríguez, 2011). Pese a seguir teniendo un carácter eminentemente residencial y de zona verde, al igual que hace cuarenta años (Pastor Muñoz, 1986; Obispo, 2009; Tienda Burgos *et al*, 2009), se han producido ciertos cambios sobre la estructura productiva y en el paisaje urbano especialmente vinculados a tres fenómenos: por un lado, la expansión del sector servicios en todo el distrito, fundamentalmente de Centros comerciales y/o grandes superficies, cambiando las formas de estructura productiva y socialización espacial existentes (García Ballesteros, 2001; López de Lucio, 2006; Muñoz del Río, 2010; Ynzenga Acha, 2010). En 1992 tiene lugar la apertura del Centro Comercial Gran Vía de Hortaleza, que se convierte en un nodo fundamental en la configuración de las conexiones con las redes de transporte y comunicación regionales (López de Lucio, 2006), así como en la consolidación de la nueva trama urbana de Hortaleza.

En segundo lugar, se consolida una red extensa de transporte público que comunica Hortaleza con el centro de la ciudad, con las estaciones de ferrocarril de Nuevos Ministerios, Chamartín o Atocha, con el Aero-

² Disponible en <http://www.madrid.org/siesta/RecogidaMapa.icm?codPeticon=29031&litTabula=Censo de 2011. Personas> [consultado a 31 de enero de 2012].

puerto Internacional de Madrid-Barajas o con muchas de las zonas adyacentes (Méndez, 2002; De Santiago Rodríguez, 2007; Barrado Timón, 2010).

Relacionado con lo anterior, tiene lugar la construcción de un inmenso Recinto Ferial en el Campo de las Naciones, por un lado, y la apertura del eje urbano de Hortaleza o lo que se conoce como Gran Vía de Hortaleza, por otro, procesos ambos que han tenido un impacto descomunal sobre el paisaje urbano del distrito y sobre las prácticas sociales del mismo, así como consecuencias directas en las formas de movilización política llevadas a cabo. En cuanto al primer elemento, la instalación de los recintos feriales de IFEMA implicó la apertura de diferentes vías de comunicación directa con el Aeropuerto Internacional de Barajas, así como la conexión directa de la trama urbana con el segundo elemento, la Gran Vía de Hortaleza. Ésta, anteriormente conocida como autopista de Cuzco-Barajas (Martín Roda, 1999; Muñoz Carrera, 2011), ha supuesto no sólo la conexión del distrito con el centro urbano, sino la apertura hacia las autopistas M-11, M-12 y M-40, conectando Hortaleza con vías de acceso rápido por automóvil –se produjeron acuerdos entre las administraciones central, local y autonómica conforme al Plan General de ordenación de territorial de 1985, posteriormente reconocido en el artículo 6.º de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid–.

La construcción y consolidación del entramado productivo en torno a la Gran Vía de Hortaleza dio pie tanto a la vinculación interbarrial como al desarrollo creciente de la importancia del distrito en el reconocimiento de las potestades políticas –conforme al Reglamento Orgánico de los distritos de la ciudad de Madrid, ANM 2005/8, de 23 de diciembre de 2004–. Además, la emergencia de un entramado de transporte asociado a la renovación del espacio local hortaleño en clave de pertenencia al área metropolitana madrileña influyeron en las representaciones del propio espacio público de Hortaleza y en relación directa con formas de expansión que trascendían lo local –fuese a través de las autovías, fuese mediante el aeropuerto–.

Finalmente, hay que destacar la construcción del Campo de las Naciones y los Recintos Feriales de IFEMA, que fueron inaugurados en 1991. Esta área se sitúa junto a la M-40 y la autopista M-11 que comunica con el Aeropuerto de Barajas, y en dicho terreno se localizan los pabellones que albergan las ferias anuales celebradas con diferentes temáticas a cargo de IFEMA, el Palacio Municipal de Congresos y el Parque Juan Carlos I (Gea Ortigas, 2002: 55). Estos terrenos, situados entre el norte del distrito y el sur de La Moraleja, se encuentran localizados en una zona altamente rentable en términos inmobiliarios y de disponibilidad de zonas de suelo libre. Además de los pabellones de IFEMA, en esa zona se han construido hoteles, un parque y un campo de golf, así como la aparición de nuevas actividades económicas con la llegada de importantes empresas vinculadas a la industria tecnológica y farmacéutica, junto a una gran transformación en el tipo de vivienda con la construcción de vivienda de alta calidad tanto adosada como exenta (Martín Roda, 1999: 429). Por supuesto, ha tenido lugar una expansión sin precedentes del turismo de ferias y congresos a través de dicha institución, responsable de albergar certámenes internacionales de alcance global, especialmente vinculados al turismo (FITUR), el ocio (EXPO-OCIO), las innovaciones tecnológicas, informáticas y de producción literaria (SIMO, LIBER) o las exposiciones artísticas (ARCO, FERIARTE). De este modo, se ha producido un impulso a la industria terciaria, así como la aparición de espacios de ocio y áreas destinadas a zonas comerciales emergentes, consolidadas a raíz de la instalación de los recintos feriales.

Además de las empresas de intermediación financiera, transporte y comunicaciones o inmobiliarias, hay que recordar la actividad ferial de Madrid, puesto que el IFEMA desarrolla un servicio a la producción entre los que se encuentra su contribución como instrumento de marketing, fuente de información y conocimiento estratégico del sector y su proceso de internacionalización general (Sánchez Moral *et al*, 2008: 32). Aunque en los años 80 ya existe una alta proporción de firmas transnacionales y presencia especializada de comercio y difusión de estilos de vida o consumo, es el desarrollo del turismo urbano lo que convierte a Madrid en cuarta ciudad europea en turismo en 1998, con más del 70% de ese turismo fruto de negocios y los congresos (García Escalona, 2000: 214). No en vano, hay quien considera que Madrid *se hace* global al llegar a superar la renta per cápita media de la media de la Unión Europea, hecho ocurrido en 2007, cuando se llega a los 32.041€ per capita en Madrid (Muñoz Carrera, 2011: 5). Lo cual se consolida si tenemos en cuenta que a lo anterior le sumamos la existencia récord de más de cuatro mil empresas extranjeras y el reconocimiento institucional a nivel normativo con la creación de la Fundación Madrid Ciudad Global, conforme a la instrucción ANM 2008/28, de 24 de julio de 2008.

A todo esto se suma la emergencia del Parque Juan Carlos I como nueva zona verde de alta calidad, de uso público disponible en la zona y con diferentes actividades innovadoras (Gea Ortigas, 2002), que deviene nodo situado entre los distritos de Hortaleza y Barajas y que supone una redefinición de las interacciones y encuentros sociales en términos de espacio público, así como de cara a la percepción de los límites barriales y distritales, así como de una proyección de Hortaleza en clave global.

Además, el planeamiento vinculado a esta área se incluyó en la vertebración de nuevos modelos de desarrollo territorial alrededor de puntos cardinales en la región metropolitana madrileña –por ejemplo, mediante el desarrollo del Este del Plan General de Madrid de 1997–. Este cambio en los patrones espaciales de Madrid implicó también una transformación de la ordenación socio-espacial de Hortaleza, puesto que se sentó las bases para la planificación y edificación posterior del proyecto Ciudad Aeroportuaria-Parque de Valdebebas –según el acuerdo de 8 de junio de 2011 del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, para la modificación del Plan parcial del Suelo urbanizable No. Programado 4.01 Ciudad Aeroportuaria-Parque de Valdebebas–, además de consolidarse una reestructuración del espacio local en clave global desde las propias instituciones municipales.

En efecto, el Ayuntamiento de Madrid promulgó la Orden de 4 de abril de 2011, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se declara zona de gran afluencia turística al área denominada Recintos Feriales-Campo de las Naciones y los edificios ubicados en las aceras colindantes a la misma de la ciudad de Madrid. Más allá de la influencia que haya tenido en la expansión de las diferentes actividades económicas y residenciales, hay que tener en cuenta dos cosas. En primer lugar, esta Orden implicó la reestructuración de las actividades económicas del distrito hortaleño de acuerdo al impacto generado por los Recintos Feriales, especialmente aquellas desarrolladas a lo largo de la Gran Vía de Hortaleza y de la carretera de Canillas (alrededor del Dreams Palacio de Hielo). En términos de actividades productivas, la consideración de los Recintos Feriales y los edificios próximos como «zona de gran afluencia turística» implicó la calificación de áreas turísticas de forma progresiva para la Gran Vía de Hortaleza y para los imaginarios espaciales significados en la producción de globalidad de Hortaleza, especialmente las tramas gentrificadas y nuevos espacios de ocio, comercio y producción visual. Es decir, de cara a la atracción de inversión, empleo, actividades o construcción de infraestructuras económicas, Hortaleza en tanto que lugar de emplazamiento y proyección de actividades económicas quedó vinculado al turismo y a las ferias comerciales a través (y a partir) de IFEMA. En segundo lugar, este reconocimiento se hace atendiendo no sólo a las actividades en sí mismas (por ser de interés turístico), sino con arreglo a las proyecciones que emanan de las mismas y hacia donde pueden dirigirse, en este caso al contexto internacional y posteriormente en función de necesidades globales. Así, la Ley 15/1997, de 25 de junio, de ordenación de actividades feriales de la Comunidad de Madrid, ya recogía la evolución del contexto económico internacional, así como la importancia de las ferias y exposiciones en ese impacto internacional (preámbulo). En este sentido, el artículo 22 reconoce la potestad a la CAM de promocionar las actividades feriales en interés de la región más allá de sus territorios. Cuestión que fue culminada en la Orden de 2011, al proclamar no sólo la consolidación de la ciudad de Madrid «como destino turístico preferente a nivel nacional e internacional, convirtiendo al turismo en un motor principal de actividad económica», sino estableciendo un nexo inextricable entre la proyección global de Madrid a través del turismo de ferias y congresos, los Recintos Feriales de IFEMA y la reestructuración urbana de Hortaleza en su conjunto.

4. DISCUSIÓN: PRODUCCIÓN DE GLOBALIDAD DESDE POBLENOU Y HORTALEZA

A lo largo de este artículo, se ha probado la pertinencia del uso del concepto de producción de globalidad en el análisis de procesos de gentrificación urbana en los casos de Hortaleza en Madrid y Poblenou en Barcelona. Además, resulta pertinente afirmar que en ambos casos, desde la perspectiva de la Geografía Política del Derecho, existen indicios de que estas dinámicas de gentrificación se han erigido en elementos centrales de la producción de globalidad madrileña y barcelonesa. En efecto, existe una relación visible, aunque distinta en función del caso, entre la actuación institucional desarrollada y mantenida en Poblenou y Hortaleza, y la producción de globalidad consolidada a través de los fenómenos de gentrificación de ambos lugares, en los que el reconocimiento institucional y la producción política normativa han sido centrales en términos históricos y aplicados. Considerando la imaginación geográfica como «la sensibilidad hacia la importancia del Lugar, el espacio y el paisaje en la formación y conducta de la vida social (...)» (Johnston *et al*, 2000: 321), el análisis empírico permite aventurar que la actuación de los gobiernos municipales en Madrid y Barcelona, así como las colaboraciones con las instuciones autonómicas y centrales, han implicado una transformación de la imaginación geográfica de ambos lugares a partir de los fenómenos de gentrificación que, simultáneamente, han transformado los imaginarios de la escala de proyección barrial, deviniendo global y globalizante de la propia ciudad.

No obstante, los mecanismos y formas en que esto se ha llevado a cabo difiere, atendiendo a las particularidades de cada caso y a la actuación desplegada en cada lugar.

Así, el reconocimiento del patrimonio industrial de Poblenou como uno de los ejes culturales de Barcelona se construyó desde la óptica del barrio, no desde la óptica nuclear de la ciudad, significando que toda la renovación económica que pudiera articularse en la zona tendría que hacerse teniendo en cuenta, al menos parcialmente, el espacio barrial en su conjunto. Al convertirse en símbolo de la renovación y del cambio económico urbano, Poblenou (en la forma del 22@ ligado a las economías creativas) se transformó en una imagen esencial en la producción de globalidad barcelonesa a partir de su singularidad como ámbito de producción, que era lo que se reconocía, entre otras cosas, con la promulgación del Plan de protección patrimonial de Poblenou. Así, además de la centralidad en la recreación de espacios vinculados a la producción creativa, artística y de nuevos espacios de consumo relacionados con la reestructuración de Poblenou, reconocidas en múltiples estudios (Pareja Eastway y Pradel i Miquel, 2010; Martí-Costa y Pradel i Miquel, 2012), el presente trabajo añade la importancia de la reformulación legal y normativa a través de la actuación institucional en ese rediseño del espacio cotidiano como símbolo de producción de globalidad urbana.

Por su parte, en el caso de Hortaleza no existió tal reconocimiento espacial como eje nuclear ni del patrimonio ni de algo que pudiera parecerse a una cultura madrileña, entre otras cosas por las diferencias existentes entre Madrid y Barcelona de cara a la producción de imágenes globales o de las políticas públicas de promoción urbana. En el caso barcelonés, los Juegos Olímpicos sirvieron como punto de partida de la renovación urbana, tanto en la modificación de la trama de la ciudad como en la atracción de flujos turísticos, mientras que en el caso madrileño, la consolidación de su principal agente productor global, como es IFEMA, ha tenido lugar no a partir de acontecimientos de alcance internacional, sino del desarrollo progresivo de pequeños eventos feriales y de congresos de alcance mundial que, a su vez, han ido dando pie a eventos más amplios como inicio de una suerte de patrimonio cultural madrileño (Martín Roda, 1999; Barrado Timón, 2010). Además, mientras que el patrimonio industrial se convirtió en un imaginario global de la cultura barcelonesa, la ruralidad y el carácter residencial hortaleño apenas sirvieron para articular una importante transformación urbana del área y de todo el distrito, porque lo que realmente actúa como productor de globalidad es otro ámbito, como IFEMA.

Finalmente, hay que señalar dos matices referidos al enfoque adoptado en este trabajo: en primer lugar, la Geografía política del Derecho considera de forma preeminente la actuación institucional en los procesos aquí analizados, lo cual es una ventaja en términos de recolección de material empírico, pero resta protagonismo a otros agentes sociales, como los movimientos vecinales o la estructura empresarial. En segundo lugar, precisamente por el carácter de proceso de la producción de globalidad, sería pertinente incluir en futuros trabajos dichos mecanismos por los cuales se producen actividades productivas de índole global, así como representaciones globalizantes de la ciudad, si bien considerando la actuación institucional analizada como factor central del cambio social y político urbano en Madrid y Barcelona.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA.VV (2004): *La otra cara del Fòrum de les Cultures*, S. A. Barcelona: Bellaterra.
- AA.VV (2007a): *Hortaleza: pasado y presente de un distrito*.
- AA.VV (2007b): *M07. Memoria 2007 Districte de Sant Martí*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona-Districte de Sant Martí.
- AA.VV (2011): "Economía del conocimiento y del territorio" [Dossier], *Revista Econòmica de Catalunya*, 64, octubre de 2011.
- AGNEW, J. (2005): *Geopolítica: una re-visión de la política mundial*. Madrid: Trama.
- AGUILERA, G. (2013): "Barris dividits per la butxaca", en *Carrer*, núm. 127, pág. 24, febrero 2013.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2000): *Plan Especial de Infraestructuras de Poblenou*.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2005): *Estado de ejecución del 22@ en torno a la Modificación del plan general metropolitano en el ámbito del casco antiguo de Poblenou, distrito de Sant Martí*.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2006): *Plan Estratégico de Cultura de Barcelona. Nuevos Acentos 2006*, Barcelona: Altés.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2007a): *Plan de equipamientos de Barcelona 2005-2015*, Barcelona.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2007b): *Plan de equipamientos de Barcelona 2005-2015*, Barcelona.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2008): *Estado de ejecución del 22@ en torno a la Modificación del plan general metropolitano en el ámbito del casco antiguo de Poblenou, distrito de Sant Martí*.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2009): *Estado de ejecución del 22@ en torno a la Modificación del plan general metropolitano en el ámbito del casco antiguo de Poblenou, distrito de Sant Martí*, diciembre de 2009.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2010a): *Estado de ejecución del 22@ en torno a la Modificación del plan general metropolitano en el ámbito del casco antiguo de Poblenou, distrito de Sant Martí*.

- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2012a): *Estado de ejecución del 22@ en torno a la Modificación del plan general metropolitano en el ámbito del casco antiguo de Poblenou, distrito de Sant Martí*.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2012b): *Memoria del Distrito de Sant Martí*.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (2012a): *Hacia el Plan Estratégico de Cultura del Ayuntamiento de Madrid (2012-2015)*, Madrid.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (2012b): *Informe distrital Hortaleza*.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (2007): *Resumen Ejecutivo Estrategia de Posicionamiento Internacional*, Oficina de Estrategia y Acción Internacional "Madrid Global".
- BARRADO TIMÓN, D. (2010): "Gran ciudad y turismo en la transición postindustrial: nuevos y viejos procesos, nuevas y viejas teorías. El ejemplo del área metropolitana de Madrid", en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, vol. 14, núm. 314, págs. 310-322, 10 de marzo de 2010.
- BLANCO, I. y SUBIRATS, J. (2012): "Políticas urbanas en España: dinámicas de transformación y retos ante la crisis", en *Geopolítica(s). Revista de Estudios de Espacio y poder*, vol. 3, núm. 1, págs. 15-33, enero-junio 2012.
- BLANCO, I.; BONET, J. y WALLISER, A. (2011): "Urban governance and regeneration policies in historic city centres: Madrid and Barcelona", en *Urban Research and Practice*, vol. 4, núm. 3, págs. 326-343. DOI: <https://doi.org/10.1080/17535069.2011.616749>.
- BLOMLEY, N. (2003): "Law, property and the spaces of violence", en *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 93, núm. 1, págs. 121-141.
- BLOMLEY, N. (2004): "Un-real estate: proprietary space and public gardening", en *Antipode*, vol. 36, núm. 4, págs. 614-641. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2004.00440.x>.
- BLOMLEY, N. (2008): "Making space for law", en COX, K.; LOW, M.; y ROBINSON, J. *The Sage Handbook of political geography*, 155-168. London-Thousand Oaks-New Delhi: Sage. <https://doi.org/10.4135/9781848607880.n10>.
- BORJA, J. (2005): *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza.
- BURAWOY, M. (1991): *Ethnography unbound. Power and resistance in the modern metropolis*. Berkeley-Oxford: University of California Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/2580054>.
- CASELLAS, A. y PALLARES-BARBERA, M. (2009): "Public-sector intervention in embodying the new economy in inner urban reas: the Barcelona experience", en *Urban Studies*, vol. 46, núm. 5/6, págs. 1.137-1.155, mayo 2009.
- CHECA ARTASU, M. M. (2007): "Geografías para el patrimonio industrial en España: el caso de Barcelona", en *Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. XI, núm. 245 (32), 1 de agosto de 2007. DOI: <http://dx.doi.org/10.1344/sn2007.11.1359>.
- CHECA ARTASU, M. M. (2008): "Una herramienta para la planificación urbana: la documentación del patrimonio. El caso de Barcelona (España)", en *Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XII, núm. 270 (141), 1 de agosto de 2008. DOI: <http://dx.doi.org/10.1344/sn2008.12.1565>.
- CHOULIARAKI, L. y FAIRCLOUGH, N. (1999): *Discourse in Late Modernity: Rethinking critical discourse analysis*. Edinburgh: Edinburgh University Press. DOI: <https://doi.org/10.1177/00754240122005305>.
- COASE, R. (1960): "The problem of social cost", en *The Journal of Law and Economics* (octubre 1960), núm. 1, págs.1-44. DOI: <https://doi.org/10.1086/674872>.
- DANGSCHAT, J. S. (2009): "Space matters. Marginalization and its places", en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33, núm. 3, págs. 835-840, September 2009. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2009.00924.x>.
- DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E. (2007): "Madrid, «ciudad única». Pautas y lógicas espaciales recientes en la región madrileña: las grandes transformaciones estructurales; el despliegue del nuevo «paradigma único» en la región urbana de Madrid", en *Urban*, vol. 1, núm. 12, págs. 8-33.
- DENZIN, N. y LINCOLN, Y. (2005): *The Sage Handbook of qualitative research*. London-Thousand Oaks-New Delhi: SAGE.
- DOT JUTGLA, E.; CASELLAS, A.; PALLARÈS-BARBERÀ, M. (2010): "Gentrificación productiva en Barcelona: efectos del nuevo espacios económico", en *Actas de las IV Jornadas de Geografía Económica*, Grupo de Geografía Económica de la Asociación de Geógrafos Españoles, León, 1 y 2 de julio de 2010, págs. 1-13.
- FAINSTEIN, S. S.; HOFFMANN, L. M.; y JUDD, D. R. (2003): "Making theoretical sense of tourism", en HOFFMAN, L. M.; FAINSTEIN, S. S.; y JUDD, D. R. (eds.) (2003), *Cities and visitors. Regulating people, markets, and city space*: 239-253. Malden-Oxford-Carlton: Blackwell. DOI: <https://doi.org/10.1002/9780470773673.ch13>.
- FAVB (2008): "La Barcelona dels barris", en *Quaderns de Carrer*, núm. 3, maig 2008. Barcelona: FAVB.
- FAVB (2010): "1970-2010. 40 anys d'acció veïnal", en *Col·lecció Quaderns de Carrer*, núm. 5, maig 2010. Barcelona: FAVB.
- FAVB (2011): "Desnonaments, indignació i ocupació", en *Carrer*, núm. 120.
- FAVB (2013): "Barri ric, barri pobre", en *Carrer*, núm. 127, febrero 2013.
- FOREST, B. (2001): "Mapping democracy: racial identity and the quandary of political representation", en *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 91, núm. 1, págs. 143-166. DOI: <https://doi.org/10.1111/0004-5608.00237>.
- GARCÍA BALLESTEROS, A. (2001): "Las motivaciones hacia el uso de los centros comerciales en Madrid", en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, núm. 21, págs. 257-284.
- GARCÍA ESCALONA, E. (2000): "El debate de Madrid ciudad global: mito y realidad", en *Madrid: Revista de Arte, Geografía e Historia*, núm. 3, págs. 203-230.

- GEA ORTIGAS, M. I. (2002): *Hortaleza y Barajas: historia de los distritos de Madrid*. Madrid: La Librería.
- GIL DE ARRIBA, C. (2010): "Capitales culturales europeas. El concepto europeo de cultura en relación con algunos procesos actuales de renovación simbólica y de transformación urbana", en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XIV, núm. 339, 20 de octubre de 2010.
- GUILLOT, S. (2004): *El proyecto 22@Barcelona. Estado de ejecución y estudio comparativo con experiencias similares en Europa*. Barcelona: Aula Barcelona, diciembre 2004.
- HALL, P. (1984): *The world cities*. London: Weidenfeld and Nicolson. DOI: [https://doi.org/10.1016/0264-2751\(96\)90037-2](https://doi.org/10.1016/0264-2751(96)90037-2).
- HALL, P. y PAIN, K. (2006): *The polycentric metropolis: learning from mega-city regions in Europe*. London: Sterling-VA: Earthscan.
- HARVEY, D. (2007): *Espacios del capital*. Madrid: Akal.
- HERBERT, S. (2010): "Contemporary geographies of exclusion III: to assist or punish?", en *Progress in Human Geography*, vol. 35, núm. 2, págs. 256-263.
- JOHNSTON, R. J.; GREGORY, D. y SMITH, D. M. (2000): *Diccionario Akal de Geografía Humana*. Madrid: Akal.
- JUDGE, D.; STOKER, G. y WOLMAN, H. (eds.) (1998): *Theories of urban politics*. Londres: SAGE.
- LEES, L.; SLATER, T. and WYLY, E. (2008): *Gentrification*. New York-Milton Park: Routledge.
- LINDÓN, A. (2007): "La ciudad y la vida urbana a través de los imaginarios urbanos", en *Revista EURE*, vol. 33, núm. 99, págs. 7-16.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (2006): "Espacio público e implantación comercial en la Comunidad de Madrid", en *Cuadernos de investigación urbanística*, vol. 1, núm. 23, págs. 1-53.
- LÓPEZ, I. y RODRÍGUEZ, E. (2011): "El modelo español", en *New Left Review*, núm. 69, págs. 5-26.
- MARCUSE, P. y VAN KEMPEN, R. (2000): *Globalizing cities. A new spatial order?* Oxford-Malden: Routledge.
- MARTÍ-COSTA, M. y PRADEL I MIQUEL, M. (2012): "The knowledge city against urban creativity? Artists' workshops and urban regeneration in Barcelona", en *European Urban and Regional Studies*, vol. 19, núm. 1, págs. 92-108.
- MARTIN, D.; SCHERR, A. W. y CITY, C. (2010): "Making law, making place: lawyers and the production of space", en *Progress in Human Geography*, vol. 34, núm. 2, págs. 175-192. DOI: <https://doi.org/10.1177/0309132509337281>.
- MARTÍN RODA, E. M. (1999): "Hortaleza: la articulación del espacio en un distrito de la periferia madrileña", en *Madrid: Revista de Arte, Geografía e Historia*, núm. 2, págs. 421-438.
- MARTÍNEZ MARÍN, J. A. (2000): "Madrid, de Villa a Metrópoli. Las transformaciones del siglo XX", en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 22, págs. 225-249.
- MÉNDEZ, R. (2002): "¿Del industrial Madrid al Madrid post-industrial? En torno a dos siglos de industrialización urbana", en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. extraordinario, págs. 337-347.
- MITCHELL, D. (2007): "Muerte entre la abundancia: los paisajes como sistemas de reproducción social", en NOGUÉ, J. (ed.) (2007), *La construcción social del paisaje*, págs. 85-110. Madrid: Biblioteca Nueva, Colección Teoría y Paisaje.
- MITCHELL, D. y HEYNEN, N. (2009): "The geography of survival and the right to the city: speculations on surveillance, legal innovation and the criminalization of intervention", en *Urban Geography*, vol. 30, núm. 6, págs. 611-632. DOI: <https://doi.org/10.2747/0272-3638.30.6.611>.
- MITCHELL, D. y STAEHEL, L. (2005): "Permitting protest: parsing the fine geography of dissident in America", en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 29, núm. 4, págs. 796-813, diciembre de 2005.
- MUÑOZ CARRERA, Ó. (2011): "Gentrificación y reestructuración del espacio social en Madrid", Madrid: Observatorio Metropolitano, págs. 1-31 (disponible en <http://www.observatoriometropolitano.org/wp-content/uploads-observatorio/2011/03/GENTRIFICACION%20Y-REESTRUCTURACION%20DEL-ESPACIO-SOCIAL-EN-MADRID.pdf>).
- MUÑOZ DEL RÍO, L. (2010): "Implicaciones sociales y urbanas de las recientes transformaciones de la estructura comercial en los centros históricos. El caso de la centralidad madrileña", incluido en el Primer bloque *La ciudad como ecosistema urbano*, del Congreso *Ciudad, territorio y paisaje: una mirada multidisciplinar*, en el Centro de Ciencias Históricas y Sociales del CSIC, en Madrid del 5 al 7 de mayo de 2010.
- MUÑOZ, F. (2008): *Urbanización: paisajes comunes, lugares globales*. Barcelona: Gustavo Gili. DOI: <https://doi.org/10.5565/rev/enrahonar.234>.
- MUÑOZ, F. (2010): "Contra la urbanización: de la ciudad post-it a la ciutat pòsit", en *Revista del Centre d'Estudis Jordi Pujol*, núm. 12, págs. 189-200.
- NAVARRO YÁÑEZ, C. J. (2013): "Do creative cities have a dark side? Cultural scenes and socioeconomic status in Barcelona and Madrid (1991-2001)", en *Cities*, núm. 35, págs. 213-220.
- OBISPO, A. (2009): *Más de cien años de historia de Hortaleza*. Madrid: Ediciones La librería.
- OBSERVATORIO ECONÓMICO (2005): *Reequilibrio territorial en la Ciudad de Madrid*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- OBSERVATORIO ECONÓMICO (2011): *Futuro Ciudad Madrid 2020*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- OLIVA, A. (2003): *El districte d'activitats 22@bcn*. Barcelona: Aula Barcelona-Publicacions de la Universitat de Barcelona.
- OTERO CARVAJAL, L. E. (2010): "Madrid, de capital a metrópoli", en PRIEGO, C. (ed.), *Sociedad y espacio urbano de Madrid en el siglo xx*. Ciclo de Conferencias Madrid, 17-19 de febrero, págs. 10-33.

- PAINTER, J. (1998): "Regulation theory and postfordism", en STOKER, G. y WOLMAN, H. (eds.) *Theories of Urban politics*, págs. 269-284. London: SAGE.
- PAREJA EASTWAY, M.; TURMO GARUZ, J.; GARCÍA FERRANDO, L.; y PRADEL I MIQUEL, M. (2009): *The magnetism of Barcelona. The view of transnational migrants*, Amsterdam: University of Amsterdam, ACRE Report 7.2.
- PAREJA-EASTWAY, M. y PRADEL, M. (2010): "New economy, new governance approaches? Fostering creativity and knowledge in the Barcelona Metropolitan Region", en *Creatives Industries Journal*, vol. 3, núm. 1, págs. 29-46.
- PASTOR MUÑOZ, F. J. (1986): *Historia del distrito de Hortaleza*. Madrid: Ayuntamiento, Concejalía de Relaciones Institucionales y Comunicaciones.
- RAGIN, CH. y BECKER, H. (1992): *What is a case? New York-Melbourne*: Cambridge University Press.
- RECIO, A. (2013): "Com mesurem la desigualtat", en FAVB (2013) "Barri ric, barri pobre", en *Carrer*, núm. 127, 19 febrero 2013.
- SÁNCHEZ MORAL, S.; CALATRAVA ANDRÉS, A. y MELERO GUILLÓ, A. (2008): "Las funciones comando de Madrid en la economía global: una aproximación a través del proceso de atracción de capital extranjero", en *Revista EURE*, vol. 34, núm. 101, págs. 25-44. DOI: <https://doi.org/10.4067/s0250-71612008000100002>.
- SMITH, N. (1996): *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. London: Routledge. DOI: <https://doi.org/10.2307/2137563>.
- SMITH, N. (2008): "Gentrificación generalizada: de la anomalía local a la regeneración urbana", en *Ciudades en reconstrucción: necesidades sociales, transformación y mejora de barrios*, págs. 31-48. Barcelona: Territorios-Diputació de Barcelona.
- STAKE, R. E. (1998): *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.
- STAEHEL, L. A. (2010): "Political geography: democracy and the disorderly public", en *Progress in human geography*, vol. 34, núm. 1, págs. 67-78. DOI: <https://doi.org/10.1177/0309132509105006>.
- TATJER, M. M. y VILANOVA, A. (2002): *La ciutat de les fabriques: itineraries industrials de Sant Martí*. Barcelona: Districte de Sant Martí.
- TIENDA BURGOS, T.; ANULA FERNÁNDEZ, R.; y PEREYRA, D. (2009): "Aquí y ahora: Hortaleza. Crónica de un barrio indómito y sus desafíos al PP", en *Viento Sur*, núm. 102, págs. 115-118.
- VAN AALST, I. y VAN MELIK, R. (2012): "City festivals and urban development: does place matter?", en *European Urban and Regional Studies*, vol. 19, núm. 2, págs. 195-206, April 2012.
- YNZENGA ACHA, B. (2010): "Mega barrios: la oportunidad perdida", en PRIEGO, C. (ed.) *Sociedad y espacio urbano de Madrid en el siglo XX*. Ciclo de Conferencias Madrid, 17-19 de febrero, págs. 34-49. Madrid: Museo de Historia de Madrid.
- ZÁRATE MARTÍN, M. T. y RUBIO BENITO, M. Á. (2010): *Conceptos y prácticas en Geografía Humana*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.