

Mariela Iglesias, Marc Martí-Costa,
Joan Subirats y Mariona Tomàs (eds.)

Políticas urbanas en España

Grandes ciudades, actores
y gobiernos locales

Icaria  Ακαδημία
POLÍTICA



POLÍTICAS URBANAS EN ESPAÑA

MARIELA IGLESIAS, MARC MARTÍ-COSTA,
JOAN SUBIRATS y MARIONA TOMÀS (eds.)

POLÍTICAS URBANAS
EN ESPAÑA
GRANDES CIUDADES, ACTORES
Y GOBIERNOS LOCALES

Icaria  Ακαδημία
POLÍTICA

Este libro ha sido impreso en papel 100% Amigo de los bosques, proveniente de bosques sostenibles y con un proceso de producción de TCF (Total Chlorine Free), para colaborar en una gestión de los bosques respetuosa con el medio ambiente y económicamente sostenible.



Publicación derivada por proyecto CS02008-04173/CPOL financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. Gobierno de España.

Licencia Creative Commons de Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 2.5 España

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, y hacer obras derivadas bajo las condiciones siguientes:



Reconocimiento. El material puede ser distribuido, copiado y exhibido por terceros si se muestra en los créditos.



No comercial. No puede utilizar esta obra para fines comerciales.



Compartir igual. Si altera o transforma esta obra, o genera una obra derivada, solo puede distribuir la obra generada bajo una licencia idéntica a esta.

Esto es un resumen legible del texto legal (la licencia completa) se encuentra disponible en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/es/legalcode.es>

Diseño de la cubierta: Laia Olivares

Imagen de la cubierta: equipo Icaria

© Mariela Iglesias, Marc Martí-Costa, Joan Subirats, Mariona Tomàs, Patricia Campelo, M^a Luz de la Cal, Amaia Izaola, Pedro Manuel Martínez Monje, Víctor Urrutia, Imanol Zubero, Julio Alguacil, Rosa de la Fuente, Miguel Ángel Martínez, Thomas Ubrich, María Velasco González, M^a Elena Gadea, Francisco Beltrán, Prudencio Riquelme, María José Guerrero, Purificación López Igual, Alejandro González Rodríguez, Manuel Fernández-García, Felipe Alcalá-Santaella, Fernando Díaz Orueta, Xavier Ginés, M^a Luisa Lourés, Argimiro Rojo, Álvaro Xosé López Mira, Enrique José Varela, Miquel Pybus, Ismael Blanco

© De esta edición:
Icaria editorial, s. a.
Arc de Sant Cristòfol, 11-23
08003 Barcelona
www.icariaeditorial.com

Primera edición: noviembre de 2011

ISBN: 978-84-9888-385-5

Depósito legal: B-34.162-2011

Fotocomposición: Text Gràfic

Impreso por Romanyà/Valls, s. a.
Verdaguer, 1, Capellades (Barcelona)

Printed in Spain. Impreso en España. Prohibida la reproducción total o parcial.

ÍNDICE

Prólogo, *Jesús Leal* 7

AVANZANDO EN LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS URBANAS

- I. Presentación, *Mariela Iglesias, Marc Martí-Costa, Joan Subirats y Mariona Tomàs* 15
- II. La reconfiguración de la agenda urbana: el debate europeo, *Mariona Tomàs y Marc Martí-Costa* 23

LAS CIUDADES

- III. Barcelona, *Marc Martí-Costa, Mariela Iglesias, Joan Subirats y Mariona Tomàs* 45
- IV. Bilbao, *Patricia Campelo, M^a Luz de la Cal, Amaia Izaola, Pedro Manuel Martínez Monje, Víctor Urrutia, Imanol Zubero* 75
- V. Madrid, *Julio Alguacil, Rosa de la Fuente, Miguel Ángel Martínez, Thomas Ubrich y María Velasco González* 105
- VI. Murcia, *M^a Elena Gadea, Francisco Beltrán y Prudencio Riquelme* 143
- VII. Sevilla, *María José Guerrero, Purificación López Igual, Alejandro González Rodríguez, Manuel Fernández-García* 169

- VIII. Valencia, *Felipe Alcalá-Santaella, Fernando Díaz Orueta, Xavier Ginés y M^a Luisa Lourés* 201
- IX. Vigo, *Argimiro Rojo, Álvaro Xosé López Mira y Enrique José Varela* 229
- X. ¿Hacia una agenda urbana común? Similitudes y diferencias en las siete grandes ciudades, *Mariela Iglesias, Marc Martí-Costa, Miquel Pybus y Mariona Tomàs* 267

ESCALA, GOBIERNO MULTINIVEL Y GESTIÓN

- XI. La escala metropolitana: un análisis transversal, *Mariona Tomàs* 283
- XII. Una nueva agenda urbana para las grandes ciudades: crecimiento y competitividad, *Felipe Alcalá-Santaella, Fernando Díaz Orueta, Xavier Ginés y M^a Luisa Lourés* 307
- XIII. Exclusión social, territorio y políticas urbanas en España: una mirada comparada, *Ismael Blanco y Joan Subirats* 335
- XIV. Gobernanza urbana. Elementos de aprendizaje y estudios de casos, *Enrique José Varela Álvarez* 363

CONCLUSIONES

- XV. La gran transformación urbana en España. Balance y conclusiones de las interrelaciones entre gobiernos locales y políticas urbanas en la democracia española, *Mariela Iglesias, Marc Martí-Costa, Joan Subirats y Mariona Tomàs* 389

Bibliografía 405

Biografías Exnurb 433

PRÓLOGO

Jesús Leal*

El interés por el gobierno y las políticas locales suscitado en gran parte de los países europeos había dejado, hasta ahora, a España al margen. Los estudios de las políticas urbanas se habían centrado principalmente en consideraciones generales, especialmente en los procesos electorales o en los análisis teóricos con una visión crítica, pero con un alcance relativo y con una falta de propuestas. Esta escasez de análisis políticos urbanos contrasta con el indudable crecimiento del interés en los países europeos por las políticas urbanas, al que este libro responde con un contenido riguroso y de gran amplitud de miras, llevado a cabo por un amplio equipo con diferentes puntos de vista.

A la hora de enfrentarse a esas políticas locales nos encontramos con una barrera de problemas que hay que intentar superar para adentrarse en su análisis y sistematización. España es un país con muchos municipios, pero a su vez con una gran disparidad entre ellos, dependiendo de las zonas en las que estén, así Burgos supera en más de seis veces a Murcia en número de municipios, aunque su población sea más reducida. Por otra parte, el municipio tiene un contenido muy distinto en la Galicia rural que en el campo andaluz. Esa enorme disparidad de las entidades locales, en lo que respecta a su extensión y a su tamaño, repercute en las formas de política urbanas y retrae en sus análisis. Por eso, este libro al tratar

* Catedrático de Sociología. Universidad Complutense de Madrid.

de establecer un análisis conjunto de las políticas urbanas en las grandes ciudades resulta especialmente valioso, siendo de destacar la valentía de su coordinador Joan Subirats y la capacidad de sus más de 30 autores que han afrontado el reto de ordenar el análisis de las distintas etapas y las diferentes formas de llevar a cabo las políticas urbanas en las ciudades que analizan.

Este hecho lleva en primer lugar a delimitar el campo de estudio que se plantea cuando se trata de investigar las políticas locales. Naturalmente que el tamaño condiciona fuertemente, ya que no es lo mismo las políticas y la gestión de un pequeño municipio que de una gran ciudad. Pero incluso ahí aparece un segundo problema que es el de la distinción entre el municipio y su entorno con el que constituye el área metropolitana y mientras municipios como Barcelona o Bilbao ven agotarse su capacidad de crecimiento espacial por la saturación edificada de su demarcación municipal, otros como Murcia, Sevilla o Madrid mantienen todavía una gran capacidad de crecimiento intramunicipal, lo que afecta directamente a sus políticas.

La cuestión del tamaño lleva a plantearse los límites del ámbito político y su enfrentamiento con la consideración de la ciudad como un área metropolitana o como una región compuesta por municipios. La cuestión se hace compleja por la dificultad de definir los límites urbanos que en el caso de algunas aglomeraciones llegan incluso a rebasar la propia Comunidad Autónoma. Eso supone la exigencia de órganos supramunicipales que tengan el poder suficiente para poder llevar a cabo políticas autónomas que se apliquen en los municipios que integran la región urbana. La dificultad de formación de entidades políticas metropolitanas proviene tanto de la diversidad política de los ayuntamientos que las integran como de las relaciones con unos gobiernos autonómicos muy fortalecidos a lo largo de los últimos años por las transferencias ganadas al poder central y escasa o nulumamente transmitidas a los poderes municipales. Si los gobiernos autónomos han recelado de los grandes municipios por el poder de sus políticas, su posición frente a la formación de gobiernos metropolitanos, salvo raras excepciones, ha sido más bien antagónica, habiendo mantenido en las comunidades multiprovinciales la figura de las diputaciones provinciales como entes intermedios con escasas y diluidas competencias que

ha dificultado su actuación sobre las grandes ciudades formadas por una diversidad de municipios.

Los restos de la reordenación de Javier de Burgos en mitad del siglo XIX y del fraccionamiento municipal siguen lastrando la capacidad de gestión eficaz que requeriría un tratamiento de los problemas de las grandes ciudades desde la formación de una entidad metropolitana capaz de afrontar la gestión de los problemas comunes hasta la práctica de una relación fluida entre dicha entidad y los municipios que la componen.

Pero a lo largo de los últimos años las políticas urbanas se han ido haciendo más complejas, pasando por varias etapas que van de la posición meramente reguladora a la redistributiva y finalmente a la de la competitividad y el desarrollo, con intensidades y procesos diferenciados, tal como se expresa a lo largo de estas páginas. La creciente complejidad de una gestión urbana por la exigencia de aplicación de nuevas técnicas para la resolución de los problemas y para el mantenimiento de los patrimonios existentes, supone una especialización que, en ocasiones, puede llegar a dominar la propia decisión política. Las políticas de movilidad y transporte urbano recogen este cambio que pasa de la mera regulación a intervenciones atrevidas e innovadoras con una utilización más eficaz de los distintos medios de transporte. Pero estas exigencias técnicas pueden llegar a imponerse a la propia decisión política, llevando a una tecnocracia que aleja aún más las decisiones políticas de las preocupaciones y aspiraciones ciudadanas.

La política urbana a lo largo de los últimos cuarenta años ha tenido una serie de etapas en casi todas las ciudades españolas que tienen ciertas convergencias, desde la exigencia de regular las actividades y ordenar el crecimiento que se plantea en los primeros ayuntamientos democráticos hasta la búsqueda de una mayor capacidad de desarrollo urbano en un mundo local fuertemente competitivo con el contrapunto de un aumento generalizado de la heterogeneidad y de la desigualdad en el acceso a los recursos que impone políticas basadas en una mayor justicia redistributiva.

Esa competitividad pasa por reforzar la identidad local en un mundo globalizado y buscar una nueva visión de la ciudad en la que los proyectos singulares ocupan un lugar importante, ya sean edificios, infraestructuras espectaculares o nuevos espacios públicos

singulares. La construcción de edificios emblemáticos a cargo de arquitectos de prestigio, los puentes, túneles, autopistas urbanas, líneas de metro, frentes de mar, etc. han marcado una buena parte de las acciones políticas de los ayuntamientos españoles. La intención de redefinir el paisaje urbano y darle un nuevo contenido ha tenido un resultado diverso, pero en su conjunto han supuesto un cambio notable en las imágenes de la ciudad.

Si los desarrollos en infraestructuras de transporte y servicios han sido considerables a lo largo de los últimos años, no menos lo han sido el desarrollo de los equipamientos y servicios tales como centros escolares, sanitarios, deportivos y culturales que han acaparado en algunas ciudades una buena parte de esta inversión municipal que se llevaron a cabo en los años de bonanza presupuestaria. Con frecuencia esta inversión trataba de dar respuesta a las exigencias de redistribución y de trato igualitario pero con resultados que han podido ser contradictorios, que han exacerbado las desigualdades sociales derivadas de unos servicios marcados por la diferencia en su propiedad y control, las diferencias entre los servicios públicos y privados, y que han marcado y profundizado las desigualdades sociales existentes.

Ante estas circunstancias podemos detectar una serie de alternativas gestoras que caracterizan a unas ciudades que a pesar de todo tienen entre ellas más similitud de lo que se ha querido mostrar siempre. La dialéctica entre el fomento del crecimiento económico a través de la construcción de las infraestructuras que lo faciliten y el desarrollo de los servicios en una intención de prolongar el Estado de bienestar a escala local suponen, en la esfera local, una serie de dilemas muy precisos, con soluciones diferenciales que dependen en gran parte, aunque no solo, de la orientación política de los gobernantes.

Pero las políticas urbanas están muy mediatizadas por el propio contenido social de las ciudades en las que se aplica y por las expectativas de los grupos sociales que lideran la opinión pública. El proceso de transformación social profunda que se da en las ciudades españolas a lo largo de la primera década del presente siglo, influye de forma muy directa en las opciones de políticas locales. El gran crecimiento de una clase media formada por profesionales y técnicos y el desarrollo de las categorías de trabajadores de servi-

cios, especialmente de servicios personales ligados al crecimiento de la inmigración, suponen una mayor heterogeneidad social en la que los conflictos se hacen más profundos, exigiendo una mayor participación pero también una mayor consideración de aquellos grupos que se ven alejados del acceso a algunos bienes básicos como el trabajo, la educación o la vivienda.

En estas páginas se pretende responder a buena parte de las incógnitas planteadas en el estudio de las políticas locales. Esto se hace a partir de un análisis preciso de las distintas etapas que han seguido en su política las ciudades elegidas y que representan en cierta manera los tipos más significativos de las grandes ciudades españolas. A partir de ellas se abre la posibilidad de interpretaciones que ayuden a comprender los cambios experimentados en el gobierno urbano y a la vez puedan servir de referencia para la innovación de cara a un futuro en el que los gobiernos locales tendrán un protagonismo creciente.

El esfuerzo de los numerosos autores, de diferentes disciplinas, que han intervenido en la elaboración de este estudio científico y riguroso de las políticas urbanas, por exponer y explicar los cambios producidos a lo largo de los últimos años en el gobierno de las grandes ciudades españolas tendrá su fruto en la elevación del debate sobre la orientación de esas políticas y en el desarrollo de alternativas innovadoras que nos ayuden a todos los ciudadanos que habitamos en ellas a ampliar las oportunidades de realización personal y a mejorar las condiciones de vida de las que disponemos.

Octubre de 2011

AVANZANDO EN LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS URBANAS

I. PRESENTACIÓN

Mariela Iglesias, Marc Martí-Costa,
Joan Subirats y Mariona Tomàs

La España pre democrática y las ciudades de entonces tienen poco que ver con la realidad actual. De la seguridad sobre lo que era necesario hacer, a partir de todo lo que el franquismo no había hecho, se ha llegado a un punto en el que hace falta repensar el papel de los gobiernos locales en esta España del siglo XXI. En la década de los ochenta, lo que podríamos denominar como políticas urbanas se centraba básicamente en actuaciones de construcción de infraestructuras y servicios y en reordenación de los usos del suelo. Aquellas políticas urbanas estaban pensadas en clave de recuperación del desorden del desarrollismo franquista y en clave de superación de la parálisis en infraestructuras y servicios públicos esenciales, pero al mismo tiempo fueron impulsadas en clave de desarrollo económico local, dadas las cifras de paro existentes en aquellos momentos. La década posterior, durante los años noventa, se caracteriza por una cierta reconfiguración de las políticas urbanas, situándose más acentuadamente en las dinámicas de creación de infraestructuras culturales y educativas como formas de cambio urbano y regeneración de cascos antiguos. Asimismo, se incorporan visiones gerencialistas en la implementación de las políticas, con procesos contradictorios (desde el punto de vista del liderazgo) de partenariado con inversores privados, y de utilización de los fondos europeos.

La década actual, se ha caracterizado por grandes procesos de crecimiento poblacional en las ciudades grandes y medias, y por el despliegue territorial de lo urbano, con procesos de dispersión urbana que en determinadas zonas del país han tenido efectos muy

significativos y probablemente irreversibles. Los impactos ambientales de las ciudades y de su crecimiento son ya evidentes, y crece la preocupación por la sostenibilidad de nuestras ciudades. Han entrado en crisis asimismo, las políticas de vivienda exclusivamente centradas en la promoción privada, las desgravaciones fiscales y en la promoción de la vivienda de propiedad. Las carencias son ahora evidentes, sobre todo en ciertas franjas de edad y en ciertos sectores sociales. Es en estos años cuando más se han puesto de manifiesto las limitaciones y carencias de unas políticas urbanas que si solo trabajan desde la gestión del suelo, de los espacios y de la construcción, no logran responder a las exigencias y complejidades actuales.

Por otro lado, los grandes cambios sociales obligan a transformar las políticas públicas en general y las locales en particular. El bienestar hoy va pasando de ser una reivindicación global para convertirse cada vez más en una demanda personal comunitaria, articulada alrededor de la vida cotidiana y en los espacios de proximidad. Los problemas y las expectativas vividas a través de las organizaciones sociales primarias requieren soluciones concretas, pero sobre todo soluciones de proximidad. Cada vez se hace más difícil desde ámbitos centrales de gobierno dar respuestas universales y de calidad a las demandas de una población menos indiferenciada, más consciente de sus necesidades específicas. Y esto hace que el foco de tensión se traslade hacia niveles más próximos al ciudadano, asumiendo así los gobiernos y servicios descentralizados una nueva dimensión como distribuidores de bienestar comunitario, pasando de una concepción en la que el bienestar era entendido como la extensión de los derechos sociales para toda la población (universalismo-redistribución), a ser entendido como una nueva forma de ver las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (especificidad-participación).

La investigación «Explorando Nuevas Políticas Urbanas (EX-NURB)», origen de esta publicación, ha tenido por objetivo precisamente analizar el desarrollo de las políticas urbanas en España y enmarcarlas en el cuadro más general de la evolución y transformación de las políticas urbanas en los países occidentales en los últimos treinta años, período que coincide con los treinta años de gobiernos locales democráticos en España (1979-2007). El marco teórico y el análisis de la experiencia española, se concreta con el

estudio específico de las ciudades y áreas urbanas españolas de mayor importancia: Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Murcia, Bilbao y Vigo. La investigación fue realizada entre los años 2008 y 2010 y financiada por el Ministerio de Ciencia e Investigación en el marco del Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental, del IV Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2003-2011. El estudio da continuidad y se beneficia de la experiencia acumulada en el proyecto anterior, en el que ya figuraban muchos de los componentes actuales, que bajo el título de «Exclusión social urbana en España. Bases conceptuales y análisis comparado» se desarrolló entre los años 2004 y 2007. Ambos proyectos fueron dirigidos por el catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona, Joan Subirats.

En el proyecto EXNURB han participado grupos de investigación de diversas ciudades y universidades españolas y también se han integrado diferentes disciplinas científicas. Los grupos de trabajo y sus investigadores son los siguientes:

- Grupo de Barcelona: Mariela Iglesias, Marc Martí-Costa, Mercè Pérez, Miquel Pybus y Joan Subirats (Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Barcelona). Mariona Tomàs (Universidad de Barcelona).
- Grupo de Bilbao: María Luz de la Cal, Patricia Campelo, Amaia Izaola, Pedro Manuel Martínez Monje, Víctor Urrutia, Imanol Zubero (Universidad del País Vasco).
- Grupo de Madrid: Julio Alguacil, Thomas Ubrich (Universidad Carlos III), Rosa de la Fuente, Miguel Martínez y María Velasco González (Universidad Complutense de Madrid).
- Grupo Murcia: José Francisco Beltrán, M^a Elena Gadea Montesinos, Fabiola Mota, Prudencio José Riquelme Perea (Universidad de Murcia).
- Grupo de Sevilla: Alejandro González (Universidad Pablo Olavide de Sevilla), María José Guerrero y Purificación López (Instituto de Desarrollo Regional), Manuel Fernández-García (Instituto de Estudios Sociales Avanzados IESA-CSIC).
- Grupo de Valencia: Fernando Díaz (Universidad de la Rioja) María Luisa Lourés (Universidad de Zaragoza), Felipe Alcalá-Santaella, Xavier Ginés (Universidad de Valencia).

- Grupo de Vigo: Argimiro Rojo, Álvaro Xosé López Mira, Enrique José Varela Álvarez (Universidad de Vigo).

Es a través de estas grandes ciudades desde donde se analizan las principales líneas de desarrollo de las políticas urbanas a lo largo de estos últimos treinta años, tratando así de situar cada experiencia en las perspectivas de anticipación-reacción y globalidad-sectorialidad de las políticas urbanas locales.

Se trata, asimismo, de establecer los parámetros de gobernanza urbana específicos de cada ciudad, calibrando el peso de los protagonismos público, mercantil, social y familiar en el desarrollo concreto de las políticas de respuesta a los problemas urbanos. De esta manera se quiere avanzar en el establecimiento de pautas para modelizar los distintos regímenes de políticas urbanas en España a partir de los casos escogidos, que entendemos presentan suficientes niveles de relevancia, significación y variación tanto en sus aspectos económico-sociales como en los aspectos de dirección político-ideológica.

Concretamente, la investigación que aquí presentamos ha perseguido los objetivos siguientes:

- Acumular y sistematizar conocimiento sobre la evolución de los contenidos de las políticas urbanas en siete de las más grandes ciudades y áreas urbanas españolas: Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Murcia, Bilbao y Vigo. Establecer los parámetros de gobernanza urbana específicos de cada una de estas ciudades, calibrando el peso de los protagonismos público, mercantil, social y familiar en el desarrollo concreto de las políticas de respuesta a los problemas urbanos.
- Llevar a cabo un balance de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de las políticas urbanas en España y sistematizar propuestas estratégicas que nos permitan formular nuevas políticas urbanas acordes con el cambio de época que nuestras ciudades están atravesando.

Este libro quiere, por tanto, contribuir a responder a la pregunta: ¿cuáles han sido las características conceptuales, sustantivas y operativas de las políticas urbanas en democracia, y qué elementos deberían

presidir la formación de nuevas políticas urbanas en el contexto de cambio de época que estamos atravesando? Todo ello en un marco de globalización y de gobierno multinivel. Entendemos, pues, que la investigación puede contribuir positivamente a los debates actuales sobre cómo repensar las políticas de bienestar en los nuevos marcos de las políticas urbanas. Teniendo en cuenta factores estructurales y globales, factores locales y ventanas de oportunidad.

Sin ánimo de exhaustividad, se presentan aquí algunos elementos metodológicos que se entienden como significativos a la hora de contextualizar esta publicación. La selección de las siete ciudades estudiadas (Barcelona, Bilbao, Madrid, Murcia, Sevilla, Valencia y Vigo) respondió a los siguientes criterios:

- En primer lugar, su condición de ser la mayor aglomeración urbana de su respectiva Comunidad Autónoma. Todas ellas son ciudades grandes y con dimensiones metropolitanas. Más concretamente, se trata de las mayores áreas metropolitanas de España y, por lo tanto, es en ellas donde más evidente es el impacto de ciertas transformaciones socioeconómicas estructurales y donde mayores son los retos con respecto a la formación de nuevas políticas urbanas. Cabe destacar que la suma de habitantes de estas siete áreas urbanas representan el 20% de la población española.
- En segundo lugar, el grado de desarrollo socioeconómico de las ciudades y la base de su estructura económica y productiva. Mientras el primer criterio nos permitía agrupar las ciudades en una misma condición, este segundo criterio nos permite distinguir entre ciudades con una base económica centrada en lo que podríamos denominar modelo fordista, otras ciudades con una base económica más diversificada, y finalmente algunas otras con mayor peso del sector servicios. Se trata, sin duda, de un condicionante importante tanto desde el punto de vista de los contenidos como de las formas de operar las políticas urbanas en cada ciudad y, por lo tanto, merecía ser tenido en cuenta como variable de control.
- En tercer lugar, la diversidad de las trayectorias política-ideológicas de cada ciudad. A pesar de que todas ellas han experimentado cambios importantes desde el punto de vista de la correlación

de fuerzas políticas, podemos trazar ciertas pautas específicas para cada una y, por lo tanto, de diversidad entre ellas. Pautas que resultarán interesantes para observar la asociación entre el modelo de política urbana desarrollado y la correlación de fuerzas políticas predominante en cada ciudad.

- Por último, el tipo de «régimenes locales de bienestar» característico de cada ciudad. Nos parece clave en este sentido el peso relativo y el tipo de articulaciones que se dan en estos régimenes entre cuatro agentes básicos de producción de bienestar social como son: el mercado, los poderes públicos, las redes sociales y comunitarias y la familia.

El marco analítico que se desarrolla en la investigación sobre los siete casos evaluados queda delimitado en diferentes etapas entre el período 1959-2007. Aunque las etapas difieren en cada ciudad (según la celebración de grandes eventos, cambios de gobierno, aprobación de nuevos planes, etc.), todas ellas se han visto influidas por los cambios del ciclo económico y en los modelos de gestión pública. Esto no quiere decir que estos cambios hayan afectado por igual o en el mismo momento a cada una de las ciudades, sin embargo, marcan unas tendencias generales que podemos agrupar en las siguientes fases:

- Una primera etapa que discurriría entre las décadas de los sesenta y setenta, es decir, desde los inicios del período de desarrollismo económico del régimen franquista, marcada primero con el Plan de Estabilización y después con los Planes de Desarrollo, hasta la recuperación de la democracia con unos gobiernos locales en transición.
- Una segunda etapa que transcurriría desde las primeras elecciones democráticas de 1979 hasta finales de los años ochenta. Es la etapa en la que se configuran los nuevos gobiernos locales democráticos y la agenda local se articula a partir de los déficits acumulados de la época previa.
- La tercera etapa coincidiría aproximadamente con la década de los años noventa, con la introducción de nuevos modelos gerenciales y el aumento de la presión competitiva para posicionar las ciudades en el mapa nacional e internacional.

- La última etapa, finalmente, comprendería las dinámicas de crecimiento económico fuertemente basadas en el negocio inmobiliario que se aceleran a finales de la década de los noventa hasta la actual crisis. También aparecen tensiones entre el crecimiento económico y la cohesión social, a la vez que se experimentan nuevas formas de participación y gobernanza urbana.

Partiendo de un mismo marco analítico para los siete casos, se ha desarrollado una evaluación de las diferentes políticas detectadas identificando variables relacionadas con la gobernanza urbana (público-gobierno, familias; mercado; comunitario; sociedad civil); el peso de los ámbitos de las políticas de cada etapa (servicios a las personas, económico, urbanístico, ambiental); y el protagonismo de las instituciones y los niveles administrativos (local, autonómico, estatal, europeo). Así pues, para cada uno de los siete casos y en cada una de las tres etapas se han analizado estas tres variables: el modelo de gobernanza urbana, el protagonismo de los ámbitos en las políticas urbanas y, finalmente, el peso de los niveles de gobierno.

Esta publicación se estructura en tres bloques principales. Un primer bloque, *definiendo políticas urbanas*, donde se introduce una breve contextualización del marco teórico desarrollado a lo largo de la investigación. En el primer capítulo de este bloque se señalan los objetivos del proyecto y la metodología utilizada. El segundo capítulo se desarrolla una aproximación a las políticas urbanas europeas implementadas a lo largo de estos últimos años que sirve para contextualizar el caso español.

El segundo bloque, *Las ciudades*, contiene ocho capítulos. En los siete primeros se desarrolla el análisis de las políticas urbanas de las siete ciudades estudiadas (Barcelona, Bilbao, Madrid, Murcia, Sevilla, Valencia y Vigo). Siete relatos cronológicos que parten del mismo marco analítico y que pueden ser leídos de forma separada. En el capítulo final se presentan de forma sintética los resultados del análisis comparado de las siete ciudades centrándose, principalmente, en las tres variables que configurarían el tipo de política urbana: el modelo de gobernanza urbana, el protagonismo de los ámbitos en la política y, finalmente, el peso de los diferentes niveles de la administración.

Después de una mirada más focalizada en las ciudades estudiadas, este tercer bloque, *Escala, gobierno multinivel y gestión*, se centra en cuatro de los elementos significativos en las agendas de las políticas urbanas actuales y futuras: la gobernabilidad metropolitana, la competitividad urbana, la gobernanza urbana y las dinámicas territoriales de exclusión-inclusión social. Elementos urbanos que son analizados a partir de las experiencias recogidas en las siete ciudades estudiadas. Finalmente, en el último capítulo de este tercer bloque se recogen las conclusiones de la investigación.

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

Mariona Tomàs y Marc Martí-Costa

¿Qué son las políticas urbanas?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La globalización de la agenda urbana

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

La gobernanza urbana y las políticas estratégicas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Respuestas ambivalentes frente a los retos sociales y ambientales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Reflexiones finales

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

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

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

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

LAS CIUDADES

III. BARCELONA

Marc Martí-Costa, Mariela Iglesias,
Joan Subirats y Mariona Tomàs

Introducción

La evolución de la ciudad de Barcelona se define en cuatro fases. En primer lugar, el desarrollo de la ciudad en el marco de la dictadura franquista y la transición hacia una sociedad democrática, período marcado por la explosión urbana y la acumulación de déficits urbanísticos. En segundo lugar, el momento de mayor transformación de la ciudad, iniciado con el primer gobierno democrático y culminando con la celebración de los Juegos Olímpicos de 1992. La resaca olímpica en los años 1990 plantea unos nuevos retos al desarrollo de la ciudad, que se vuelca hacia las estrategias de marketing y cultura, como ilustra la tercera fase. Finalmente, en la cuarta etapa se muestra cómo el cambio de siglo obliga a la ciudad a responder a los efectos del proceso de globalización mediante políticas de proximidad y nuevas estrategias a escala metropolitana.

Existen elementos comunes en las cuatro fases, como la importancia del liderazgo político, la complicidad con actores de la sociedad civil y el replanteamiento continuo de la validez del modelo de ciudad y de su escala. El caso barcelonés ilustra también la voluntad para superar obstáculos políticos, con mayor o menor acierto según los distintos grupos, y el esfuerzo para mantener la ciudad en el mapa internacional, con los efectos positivos y negativos que esta decisión conlleva.

De la ciudad desarrollista a la ciudad de la transición (1957-1979)

Esta etapa la subdividimos en dos momentos: el primero, de 1957 a 1975, corresponde a la ciudad desarrollista; el segundo, de 1975 a 1979, a la ciudad de la transición.

La subetapa de la ciudad desarrollista, como su nombre indica, se caracteriza por el gran crecimiento de Barcelona y los municipios colindantes. «La gran Barcelona de Porcioles», ideada por el alcalde principal del franquismo, José María Porcioles (en el poder entre 1957 y 1973), se construye mediante grandes operaciones urbanísticas especulativas, aprovechando la ausencia de democracia y la necesidad real de viviendas¹ (Huertas, 1997). En efecto, esta etapa se caracteriza por el crecimiento sostenido de la población barcelonesa, que alcanza su nivel máximo en 1981, con 1.752.627 de personas. Este crecimiento se explica sobre todo por el aumento de la inmigración procedente de tierras interiores y del resto de España, en edad laboral y reproductiva, que se instalan en la capital y sus alrededores en una tendencia iniciada a principios de siglo, como sucedió entre 1900 y 1930 cuando se duplicó la población de Barcelona. El período de crecimiento económico y de industrialización impulsado por el Plan de Estabilización de 1959 es especialmente beneficioso para las ciudades españolas, Barcelona entre ellas (Ferrer y Nel-lo, 1991).

La ciudad desarrollista de Porcioles se caracteriza por la extensión del modelo de barrios de «polígonos» públicos y privados hacia las periferias de la ciudad y el área metropolitana (Cornellà, Santa Coloma de Gramenet, l'Hospitalet, Badalona, etc.) sin las condiciones e infraestructuras necesarias. Se trata de barrios aislados que acumulan déficits urbanísticos tales como la baja accesibilidad en transporte público, la falta de equipamientos, calles sin asfaltar, etc. donde se concentra la población con niveles educativos bajos y escasos recursos económicos. A estos barrios planificados cabe añadir la proliferación de áreas marginales de urbanización, cons-

1. En el conjunto del área metropolitana de Barcelona se construyeron, entre 1950 y 1975 más de 700.000 viviendas nuevas (Ferrer y Nel-lo, 1991: 17).

truidas ilegalmente en la periferia de la ciudad, que contrastan con los barrios burgueses de Pedralbes-Las Corts y Sarrià-Sant Gervasi. Las desigualdades de nivel de renta entre los barrios son notables y es evidente la existencia de una pluralidad de Barcelonas (Bohigas, 1977). En efecto, en este período pre-democrático adquieren especial relevancia las luchas urbanas y los barrios periféricos serán el germen de las reivindicaciones vecinales de los 1970 y de la creación de los movimientos sociales urbanos. El movimiento vecinal representa el espacio de confluencia de los grupos que se oponen al franquismo, como los sindicatos, partidos de izquierdas y también profesionales comprometidos como arquitectos, urbanistas, economistas, abogados, etc., que se movilizan para dignificar los barrios. Las principales reivindicaciones son la mejora de los equipamientos y servicios, así como la reacción a grandes planes especulativos y la elaboración de «planes populares» (planes alternativos al ayuntamiento) (Bonet y Domingo, 1998). Este movimiento cristaliza en 1972 con la creación de la Federación de Asociaciones de Vecinos y Vecinas de Barcelona (FAVB).

El cambio de ciclo económico marca el final de esta subetapa. A principios de 1970 se constata la crisis del sector textil y el inicio de la decadencia de zonas industriales tanto en el interior de Barcelona como en el exterior. Se inicia el proceso de especialización económica, con la terciarización del centro y la (re)industrialización de la periferia. Sabadell, Terrassa, Rubí, Cerdanyola o Mataró que fueron enclaves de la primera industrialización se erigen como principales subcentros económicos, albergando las actividades relacionadas con el sector metalúrgico y los sectores emergentes como el farmacéutico, artes gráficas, alimentación y construcción. (Sánchez, 1991). En este momento se acentúa el proceso de metropolización producido por la relocalización industrial: la ciudad central pierde su carácter industrial por el que se había ganado el apodo del Manchester catalán y se crean grandes zonas industriales en la periferia, por ejemplo en el barrio de Bon Pastor y Zona Franca (Ferrer y Nel-lo, 1998).

La Barcelona de finales de los setenta es el centro de una aglomeración metropolitana con más de tres millones de habitantes. La descentralización de actividades económicas hacia los suburbios se acompaña de una creciente movilidad residencial, que será una

constante en la siguiente etapa (años 1980) (Font et al., 1999). Para poder prestar los servicios comunes metropolitanos (transporte, agua, gestión de residuos) se crea en 1974 la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, formada por 27 municipios. Esta autoridad metropolitana tiene también la misión de implementar un plan de urbanismo metropolitano. El Plan General Metropolitano (PGM) se aprueba en 1976 y supone una revisión profunda de los criterios de zonificación y desarrollismo en que se basaba el anterior Plan Comarcal de 1953 (Ferrer, 1997). La redacción del PGM representa una arena más de las luchas urbanas y de conquistas ciudadanas. Las asociaciones de vecinos presentan millares de alegaciones para reivindicar la ausencia de zonas verdes y equipamientos proyectados, la prioridad dada al transporte privado o las vías de circulación que atraviesan tejidos antiguos consolidados. También el PGM genera resistencias por parte de los propietarios del suelo, ya que el plan prevé recortar las edificabilidades anteriores y normalizar el mercado del suelo urbano (Huertas, 1997).

La segunda subetapa del período de transición abarca desde la muerte de Franco en 1975 hasta las primeras elecciones democráticas en 1979. En Barcelona, la figura que encarna el pasaje a un sistema democrático es el alcalde Josep Maria Socías Humbert (1976-1979), después de los breves mandatos de Enric Masó y Joaquim Viola. Socías Humbert y su equipo facilitan la posterior implementación de las políticas democráticas, sobre todo, comprando suelo y preparando la transformación urbanística de la ciudad. Por ejemplo, este es el caso de los terrenos de la España Industrial, que son comprados por el ayuntamiento para convertirlos después en un parque urbano, gracias a la presión de las asociaciones de vecinos del barrio de Sans (Huertas y Andreu, 1996). En estos años se realizan importantes reformas institucionales que dismantelan el régimen franquista y que construyen el nuevo sistema político democrático: la aprobación de la Ley para la Reforma Política, la legalización de los partidos y celebración de las primeras elecciones democráticas, la redacción y aprobación de la constitución española, nuevas elecciones, etc. En el ámbito local, los líderes vecinales, las fuerzas políticas opositoras y también los profesionales ligados al debate urbano se preparan para el nuevo contexto político, que se inicia con las primeras elecciones democráticas locales, en abril de 1979.

En resumen, de este período pre-democrático destacamos los años setenta, caracterizados por una alianza ciudadana entre asociaciones de vecinos, líderes políticos y profesionales, que reivindica no solo ayuntamientos democráticos sino también un urbanismo con vocación pública que cambie el modelo desarrollista del franquismo. Detrás de las reivindicaciones hay un proceso de reflexión que se alimenta de la acumulación de propuestas, planes y proyectos anteriores, aprobados o no. La coalición política-ciudadana-profesional se mantiene durante muchos años y lidera la transformación de la Barcelona democrática, siendo una señal de identidad de la cultura y del *know-how* barcelonés (Borja, 2006).

Gobiernos democráticos locales: de la ciudad democrática al proyecto olímpico (1979-1992)

En los 13 años que van desde las primeras elecciones democráticas locales hasta la celebración de los Juegos Olímpicos (JJOO) se produjeron veloces e intensas transformaciones en la ciudad que inauguraron un estilo de políticas, planificación y gestión que luego será bautizado como «Modelo Barcelona». En los primeros años ochenta los cambios fueron impulsados por la herencia de reivindicaciones que había dado forma a la agenda pública local y las convertía en ineludibles en un contexto de apertura democrática. Tras los largos años de organización y lucha de los Movimientos Sociales Urbanos, «la ciudad democrática» se erigía como espacio de oportunidad para poner en práctica aquello largamente proyectado. En un segundo momento, la candidatura a los JJOO del año 1986 significó un nuevo impulso y la preparación de los juegos se convirtió, retomando la tradición histórica de la organización de grandes eventos, en la oportunidad de realizar intervenciones de mayor escala y complejidad. Hacia 1992, el proyecto olímpico había consolidado una nueva organización de la ciudad en perspectiva de largo plazo, una élite política local y con ello una renovación en la forma de pensar y hacer ciudad, que se convirtió en una marca registrada de Barcelona que se profundizaría en la etapa posterior. La fuerte presencia y liderazgo del sector público local en la puesta en marcha de una nueva organización y proyecto de ciudad caracteriza a toda la etapa. Desde un ayuntamiento de izquierdas (PSC en coalición con IVC

y con ERC), primero Narcís Serra (1979-1982) y tras su marcha al Gobierno central, Pasqual Maragall (1982-1997) impulsaron desde gestiones carismáticas una nueva agenda pública local que tenía a la ciudad como objeto e instrumento de políticas.

De esta manera, los primeros proyectos se vincularon a la concepción de un urbanismo ciudadano que basaba sus intervenciones en el espacio público como instrumento de distribución social. A partir de una política de compra de suelo que aprovechó la baja presión especulativa debido a la crisis económica y desde una estrategia de «acupuntura urbana», que posteriormente cristalizó en un programa de desarrollo urbano más complejo, se dio especial importancia a la recuperación de los espacios públicos, partiendo de una perspectiva de regeneración que revalorizaba la escala barrial. Era el momento de las pequeñas actuaciones en plazas y parques, que forjaron la idea de «recuperación de la ciudad» (Busquets, 2004). Las intervenciones de este tipo se multiplicaron por los diferentes barrios de la ciudad y pese a los bajos presupuestos municipales, el impacto simbólico de la presencia pública fue contundente. En los proyectos de mejora urbana es evidente el cambio de orientación en la planificación urbanística. Se abandonó el concepto de plan disociado de proyecto arquitectónico y se apostó por los proyectos urbanos como forma de actuación en la escala intermedia revalorizando el papel de los barrios en el diseño de la ciudad. De esta época es la aparición de los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI) como instrumento de intervención urbanística.

El proyecto de ciudad de los primeros años democráticos no podría comprenderse si no se hace referencia al protagonismo de arquitectos, urbanistas y militantes como Oriol Bohigas, Manuel de Solà Morales, Jordi Borja, Josep M. Abat, quienes desde espacios de reflexión y vinculación con los movimientos sociales en la etapa de dictadura y transición tales como la *Revista CAU* o el CEUMP entre otros, habían madurado un profundo diagnóstico de la ciudad y un sistema de actuación que la nueva estructura de oportunidades políticas les permitía poner en práctica desde cargos de responsabilidad en la administración local (Borja, 1995; 2006). De esta manera se puede hablar de la conformación de una élite política local que caracterizaría a Barcelona a lo largo de los años.

Pero el urbanismo no era la única prioridad de este momento, y desde la perspectiva de los servicios personales, se dio especial importancia a la dotación de equipamientos para cubrir el déficit acumulado. De hecho, la fuerte reforma de la administración local que supuso el proyecto de descentralización en los actuales diez distritos de la ciudad (1979-1991) comenzó por los servicios sociales y culturales con el objetivo de ajustarse a las necesidades de cada barrio con una tendencia hacia la territorialidad en la detección de necesidades y provisión de las políticas. Precisamente fue la descentralización distrital uno de los proyectos más destacables de estos primeros años en lo que hace a generar un diseño institucional que facilitara la concepción integral de las intervenciones, la proximidad de los diagnósticos y demandas y la visibilidad y presencia pública en zonas periféricas y populares de la ciudad.

Estas estrategias austeras pero que priorizaban la escala próxima no fueron ajenas al fuerte contexto de crisis económica, sino que eran sensibles a las prioridades ciudadanas y surgieron a partir de la propia crisis. Entre 1979 y 1986 la ocupación había caído en un 25%, especialmente en sectores como la industria y la construcción (Trullén, 1991). La ciudad perdía a la industria como espacio de producción pero era el comienzo de un proceso en que Barcelona se consolidó como centro direccional industrial metropolitano. Es claro que el proceso traspasaba la escala municipal y debe entenderse en un contexto de reajuste de la industrialización hacia una escala territorial más amplia. Iniciativas como el Plan de reindustrialización del Cinturón de Barcelona (ZUR) que fomentaba la reactivación de la industria a través de la incorporación de innovación tecnológica en el producto o en el proceso dan cuenta de la renovación industrial en un escenario más amplio (sectores como electrónica, informática, auxiliar del automóvil, industria de plásticos, etc.).

El reajuste de escala territorial de la industria, la crisis económica y las estrategias residenciales frente al encarecimiento del suelo y del precio de la vivienda de mediados de los ochenta, impactaron en la estructura poblacional de la ciudad. A mediados de esta década y a diferencia de etapas anteriores, Barcelona perdía 200.000 habitantes en un proceso de movilidad hacia la región metropolitana. De igual manera disminuyó la tasa de emancipación de los jóvenes entre 25 y

34, y la de natalidad comenzando también en esta etapa el proceso de envejecimiento progresivo de la población.

Sin embargo, el año 1986 introdujo nuevos procesos que impactaban en la dinámica de la ciudad: la crisis económica local retrocedió acompañando a un proceso de reactivación global y a la entrada de España en la Comunidad Económica Europea (CEE). Así el ciclo económico que se inauguró denotaba la definitiva conformación de una nueva escala económico-territorial extendida hacia la región metropolitana con una clara descentralización industrial y residencial hacia la segunda corona metropolitana. En este período precisamente se realiza la construcción del tercer cinturón o del eje del Llobregat, así como la consolidación de Igualada, Manresa, Vic o Vilafranca como nuevos subcentros potentes. Entre 1986 y 1991 la Región Metropolitana de Barcelona (RMB) tuvo un crecimiento del 30% (Trullén, 1998) pero la potenciación global del sistema productivo barcelonés fue con un control limitado del capital local ya que en 1988 la mitad de las grandes empresas eran de capital extranjero (Sánchez, 1991).

Si bien la estructura de inversiones se decantó en la construcción (56,8%) y el sector químico, metalúrgico y de alimentación después de la reestructuración, otros sectores más innovadores mejoraron notoriamente. Por ejemplo se percibe un crecimiento del 21,3% en el sector electrónico, informático y de las telecomunicaciones. Por otro lado comienza la implantación de las grandes superficies industriales de capital extranjero en áreas peri urbanas.

La reconversión funcional del territorio y la economía hacen evidente el cambio de escala de la ciudad que se produjo en esta etapa. Sin embargo, este proceso puso en evidencia la complejidad de la gobernabilidad metropolitana. Tras la transformación de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona en la Corporación Metropolitana de Barcelona (CMB) formada por los 27 municipios y con competencias en urbanismo (implementar el PGM), transporte público, abastecimiento de agua y su depuración, y tratamiento de residuos, el crecimiento del presupuesto y de la acción de la CMB en los años ochenta generó una rivalidad política con el Gobierno de la Generalitat en manos del partido nacionalista de centro derecha *Convergència i Unió*. De hecho, en el año 1987, a contramano del fuerte proceso de integración metropolitana, el Parlamento de Ca-

taluña disolvió la Corporación Metropolitana de Barcelona (CMB) en una clara estrategia para desactivar el contrapoder que suponía un organismo de este tipo con un área metropolitana de clara inclinación socialista. Es entonces cuando a partir de la nueva Ley de organización Territorial de Cataluña (1987) se crean las comarcas en toda la Comunidad Autónoma.

A partir de la disolución de la CMB en el área metropolitana se crean dos nuevas entidades de carácter sectorial: la Entidad Metropolitana del Transporte (EMT) y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y del Tratamiento de Residuos, conocida también como Entidad Metropolitana del Medio Ambiente (EMA). La primera incluyó 18 municipios y se encargaba del transporte público para los habitantes de la zona, mientras que la segunda agrupó 33 municipios y se ocupaba de abastecer y depurar el agua, tratar los residuos, etc. Las competencias en materia de urbanismo de la CMB fueron transferidos a la Administración de la Generalitat y, en menor medida, a los ayuntamientos. Un año después, la mayor parte de los municipios que pertenecían a la desaparecida CMB se integraron de manera voluntaria en la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana (MMAMB) (23 municipios), con la finalidad de mantener los servicios comunes y elaborar proyectos de desarrollo conjunto.

Sin lugar a dudas la significación de este segundo momento de la etapa que analizamos proviene de la fuerza que tomó la idea de los grandes eventos como motor de cambio de la ciudad. A partir de la nominación olímpica de Barcelona en 1986 se comenzó a desplegar un programa integral de recuperación de la ciudad que cambió la escala en los proyectos de intervención. Se iniciaron las grandes obras de infraestructuras como los cinturones de ronda, los túneles de Vallvidrera para la conexión con el corredor del Vallès, la urbanización del frente litoral hasta la Villa Olímpica, y la planificación de las nuevas áreas de centralidad (Glòries, Plaza España, Nou Barris...). En cuanto a las áreas olímpicas, devinieron en puntos estratégicos para la transformación urbana y se comenzó el proceso de transformación de Montjuïc. Estos procesos de transformación fueron definidos como la recuperación de la ciudad, (Borja, 1995), sin embargo, también supusieron relocalizaciones y desapariciones de barrios populares que no siempre fueron visibilizados por los discursos sobre la época.

Si en año 1979, el gobierno municipal frente a la necesidad de poner orden en la maquinaria municipal y desarrollar políticas de ciudad que diesen respuesta a múltiples demandas, se caracterizó por el rigor y la formalidad administrativa en búsqueda de la eficacia, los JJOO marcaron un cambio radical hacia la eficiencia (Ajuntament de Barcelona, 1999). Además de la complejidad de gestión que suponía llevar adelante el programa de grandes transformaciones urbanas, el esfuerzo inversor del ayuntamiento era extraordinario y frente al incremento de la deuda municipal y la decisión de no aumentar la presión fiscal se optó por poner en marcha un proceso modernizador que tendría su esplendor hacia la primera mitad de los años noventa con el objetivo de un funcionamiento más eficiente. Se buscaba optimizar los recursos para no perder calidad en los servicios. Este proceso se relaciona con la entrada en el ayuntamiento de un equipo de técnicos con una lógica de *management* en gestión pública. Profesionales como Francisco Longo, Xavier Sisternas, Ernest Maragall o Antoni Fernández entre otros, llevaron adelante desde diferentes espacios la reorganización de la estructura y lógica administrativa del ayuntamiento incorporando fuertemente objetivos de eficiencia en el diseño y gestión de las políticas de ciudad.

La introducción de lógicas empresariales y la necesidad de nuevas fórmulas de gestión más ágiles y flexibles para la captación de capitales impulsaron la adopción de nuevos instrumentos y organismos de gestión caracterizados por su especialización y autonomía en la gestión de inversiones, gastos e ingresos que impulsó mecanismos de colaboración público-privada. De esta manera la creación de empresas e institutos municipales conformó una nueva estructura organizacional que facilitaba la entrada de capitales privados a la gestión pública. Es así que convivían sociedades privadas municipales, empresas mixtas y organismos autónomos locales con propia personalidad jurídica. Si bien estas fórmulas facilitaban la contratación adaptadas a las necesidades de la gestión de todo tipo de servicios municipales, el ayuntamiento mantenía la responsabilidad de los servicios y de la coordinación integral de toda la gestión municipal.

En correspondencia con la vocación de integrar a los diferentes actores de la sociedad y desde una perspectiva más estratégica, en 1990 se conformó el primer Plan Estratégico (1990) que delineaba

un Plan Económico y Social hacia el año 2000, lo que denota que el cambio de escala no fue solo en cuanto a la envergadura de los proyectos sino también en la proyección a mediano y largo plazo del modelo de ciudad.

También es interesante destacar el impulso de redes internacionales de ciudades que proyectan a las ciudades a una escala internacional traspasando el nivel estatal. Es el caso de Metrópolis, Eurocities, CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano) o *Ciutats i Governs Locals Units* (CGLU). Vinculado a ello comienza un movimiento de cooperación internacional que nuevamente tiene a las ciudades y no a los estados como protagonistas.

Hacia el final del análisis de la etapa es necesario preguntarnos por el protagonismo de la sociedad civil a lo largo de estos primeros gobiernos democráticos. Es paradójico que en discursos más cercanos a la época hay autores que destacan a la sociedad civil de esos días como agentes indispensables para la gran transformación al mismo tiempo que hacen referencia a la relativa estabilidad de la estructura social en términos de homogeneidad de demandas y ausencia de conflicto social (Borja, 1995). Pero fue precisamente en esta etapa cuando se inició una crisis del movimiento vecinal. Si bien es cierto que continuaron muchas de la reivindicaciones pendientes, a la vez que aparecen otras ligadas a las nuevas infraestructuras de transportes. Recordemos, por ejemplo, el largo conflicto sobre las rondas en la zona de Nou Barris (Canyelles, Guineueta) que exigía un trazado más amable que no partiera al barrio y mantuvo las obras paradas durante años. También es destacable la denuncia de la situación de pobreza en el centro de una Barcelona nominada para los JJOO a través de la campaña «aquí hay hambre» en Ciutat Vella durante el año 1987. No hay que olvidar que se trató de un momento histórico donde por un lado, el traspaso hacia la gestión municipal de gran parte de los protagonistas de los movimientos sociales urbanos vaciaba las filas del movimiento vecinal y, por el otro, el desencanto mutuo de las asociaciones de vecinos y el fracaso de una nueva gestión basada en una colaboración con la administración generó una sensación de parálisis dentro del movimiento vecinal.

No obstante, es el momento de auge de movimientos asociativos de todo tipo (deportivo, educativo, asistencial, juvenil, etc.) y del voluntariado local. Ejemplos de estas nuevas dinámicas son la

extensión de las AMPAS, la consolidación de un movimiento laico de educación en el tiempo libre o el inicio del movimiento antimilitarista y de insumisión al servicio militar obligatorio.

También aparecen nuevos instrumentos y políticas en relación con el fortalecimiento de la participación. De esta forma se generan las primeras Normas de Participación Ciudadana (1986), los primeros consejos sectoriales municipales (Consejo de la Juventud o Consejo del Bienestar) y desde una perspectiva territorial, integral y comunitaria se inicia el primer Plan Comunitario en el norte de la ciudad, en el barrio de Trinitat Nova que trazó el camino para la extensión de este tipo de intervención.

A pesar de que los datos muestren la persistencia de las desigualdades de renta entre barrios y distritos (mayores rentas Sarrià-Sant Gervasi y Les Corts-Pedralbes; menores rentas Nou Barris), se debe tener en cuenta que estos años de los primeros gobiernos democráticos tienen un gran impacto en la forma de hacer políticas urbanas en Barcelona. Inicialmente con una agenda pública marcada por las deficiencias y necesidades previas y con un gran apoyo de la sociedad civil fue posible establecer y generar rápidamente sólidas bases administrativas y de legitimidad para profundizar la transformación por lo que se refiere a escala, complejidad y proyección de las políticas de ciudad. Destaca así la conciencia del uso de las políticas de espacio público como herramienta no solo urbanística, sino también social y la atención de los barrios más necesitados a través de políticas de proximidad. En un segundo momento y con un cambio de escala total, el liderazgo público local fue protagonista de incorporar a los sectores privados y públicos de otros niveles administrativos a una transformación compleja y profunda de la ciudad. A través de la modernización administrativa y fuertemente orientados por un proyecto olímpico se generó la transformación urbanística de Barcelona y comenzó a ubicarse en el mapa internacional de ciudades.

Ciudad, marketing y cultura (1992 - 1999)

Esta es una etapa de transición entre la ciudad olímpica y la ciudad globalizada, en la que se sufren las consecuencias de la crisis pos-olímpica y se apuntan nuevas tendencias que caracterizarán la siguiente y última fase. Se trata, pues, de un período de redefinición

de la estrategia de ciudad en la que ganarán peso las estrategias de marketing de ciudad para aprovechar el filón olímpico y potenciar la competitividad económica de Barcelona.

En el período 1992-1994 se produce una fase de reajuste económico. Además de las deudas generadas por la organización de los JJOO, la crisis económica se traduce, en la región metropolitana de Barcelona, por la pérdida del 10% de empleo entre 1992 y 1993 (Trullén, 1998). A partir de 1994 se observa una consolidación de la ciudad como centro de producción de bienes y servicios hacia los mercados exteriores, mientras que en el resto de la región metropolitana se mantiene la actividad industrial policéntrica (Trullén et al., 2002). Barcelona continúa consolidándose como centro regional de negocios, servicios (ocio, cultura, congresos) y turismo.² Aumenta la importancia de las dinámicas económicas internacionales y entra en juego la visión metropolitana como elemento de competitividad. Siguiendo la tendencia iniciada a finales de los años setenta, la actividad industrial se descentraliza a favor de la primera y segunda corona metropolitana, mientras que las numerosas fábricas de la ciudad desaparecen o se transforman en equipamientos públicos como bibliotecas, empresas o centros cívicos. A nivel económico, destaca también la apertura de grandes centros comerciales urbanos, convirtiéndose en nuevas áreas de centralidad, y el inicio de las reformas de los mercados municipales. Según Trullén (2001: 6), el nuevo modelo económico de Barcelona se basa en tres elementos: *a)* la estructura polinuclear de la región metropolitana, factor competitivo; *b)* la plena integración en los flujos mundiales de mercancías y servicios; y *c)* una nueva base productiva fundamentada en actividades densas en conocimiento. El desarrollo de una ciudad del conocimiento será uno de los ejes del nuevo modelo Barcelona que se hará visible en la fase posterior.

Con el propósito de rediseñar las líneas de desarrollo económico barcelonés se aprueba, en 1994, el Segundo Plan Estratégico de Bar-

2. Si miramos la evolución de la distribución del empleo por sectores de actividad, vemos el crecimiento del porcentaje de población ocupada en el sector terciario (en detrimento del sector secundario): 45,6% en 1971, 58,2% en 1981, 64,7% en 1991, 72% en 1996 y 80,5% en 2002 (Área Metropolitana de Barcelona, 2003).

celona. En este caso se definen cinco líneas estratégicas encaminadas sobre todo a alcanzar un doble objetivo: aumentar la competitividad económica de la ciudad y mantener un buen nivel de calidad de vida y de cohesión social. El esfuerzo para ser competitivos se traduce en una vertiente externa y otra interna. Para fomentar la visibilidad de la ciudad, el ayuntamiento continúa potenciando el liderazgo barcelonés en el ámbito internacional a través de la participación en las redes de ciudades, como Metrópolis o Eurocities. A nivel interno, para mejorar la eficiencia en la gestión municipal se incorporan las nuevas tecnologías de la información e instrumentos de modernización de la gestión. Por ejemplo, mediante la creación de sociedades mixtas (con capital público y privado) para la revitalización de distritos, como ProNouBarris, SA y ProEixample, SA (creadas en 1997) (Ayuntamiento de Barcelona, 1999).

La cultura, entendida en un sentido amplio (arte, patrimonio, espectáculos, moda, diseño), se convierte en esta etapa en el eje principal del desarrollo económico barcelonés. En la línea de la modernización municipal se crea en 1996 el Instituto de Cultura de Barcelona (ICUB), que aprueba el Plan Estratégico de Cultura tres años después, con la participación de los distintos actores culturales de la ciudad. Así, se promueve la potencialidad turística de Barcelona con la construcción de nuevos equipamientos culturales tanto en el centro de la ciudad (Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona-CCCB, Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona-MACBA, remodelación del Liceu, Teatre Lliure, etc.) como en nuevas áreas de centralidad (Plaça de les Arts de Barcelona, en la zona Glòries, con el Auditorio y el Teatro Nacional de Catalunya). La transformación del Port Vell como espacio de ocio y entretenimiento (centro comercial, Acuario, IMAX, multisalas) también sigue esta lógica. Con el objetivo de la mejora del paisaje urbano a modo de atractivo turístico y también para mejorar la calidad de vida de los barceloneses, se crea el Instituto del Paisaje Urbano y la Calidad de Vida (1997) y se impulsan proyectos como la Ruta del Modernismo (itinerario temático) o «Barcelona, posa't guapa» (subvenciones públicas para la rehabilitación de fachadas de edificios) (Rodríguez Morató, 2008).

La dialéctica entre el acento en la competitividad económica y la mejora de calidad de vida se expresa a través de los programas de

regeneración urbana que se realizan en esta fase, como en el barrio del Raval ubicado en el centro histórico de la ciudad. Con el impulso de los Fondos de Cohesión de la Unión Europea, el ayuntamiento decide emprender en 1994 las Políticas de Regeneración Urbana del Raval. Se trata de un proceso de rehabilitación que se convierte en una pieza clave del nuevo desarrollo urbanístico de Barcelona a partir del binomio urbanismo y cultura, con fuerte presencia de capital privado. Así, se transforma el barrio del Raval potenciando la terciarización y el cluster cultural con varios equipamientos (MACBA, CCCB, centro de recursos culturales, etc.) a los que hay que añadir universidades (primero, la universidad privada Ramon Llull y en una fase posterior, la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona). La gran reforma urbanística que supone la apertura de un nuevo eje en el corazón del barrio, la Rambla del Raval, transforma para siempre la fisionomía del barrio y atrae nuevos sectores de población como estudiantes extranjeros, profesionales del mundo del diseño, el arte y la moda, etc. El proyecto no es nuevo; en 1985 se había aprobado el Plan Especial de Reforma Interior del Raval (PERI) y el conjunto de Ciutat Vella ya había sido considerado como un Área de rehabilitación Integral dentro del Plan de Rehabilitación Integral de Ciutat Vella de 1986 (Gomà, Rosetti, 1998).

Según diversos autores, este cambio de orientación hacia un modelo emprendedor de ciudad (*entrepreneurial city* según Harvey, 1989) hace que el modelo Barcelona ya no sea tan singular sino que lo hace similar a un modelo más general en el que domina la iniciativa empresarial urbana (Capel, 2005; Borja, 2006). Como afirma Marshall: «La retórica, así como la realidad más reciente podría ser la de muchas ciudades europeas» (2002: 65). Este cambio de orientación coincide con la dimisión en 1997 de Pasqual Maragall a la alcaldía y el relevo de Joan Clos, escogido en las elecciones de 1999. De acuerdo con esta interpretación, habría menos diálogo con las asociaciones de vecinos y el tejido asociativo y más negociación con el sector privado. Para Borja (2006), se trata de un urbanismo de negocios que sirve para financiar el urbanismo ciudadano, al que, en principio, no se renuncia. Para Muñoz (2003), Barcelona se convierte en una marca en sí misma, no solo porque es capaz de vender y popularizar el «modelo Barcelona» a escala internacional sino también porque el espacio urbano sufre un proceso de «brandificación». Es decir, según

el geógrafo, la ciudad se transforma en un gran escaparate comercial de soporte al consumo y las marcas (como lo enuncia la campaña del propio ayuntamiento, «Barcelona, la mejor tienda del mundo»). Simultáneamente a este proceso, el área metropolitana se desarrolla con un modelo opuesto al de ciudad compacta mediterránea. Así, el modelo de urbanización metropolitana es difuso, basado en las viviendas unifamiliares situadas alrededor de autopistas y con una movilidad basada en el vehículo privado, imitando los suburbios norteamericanos y alejándose del modelo que ha hecho famosa la ciudad central (Muñoz, 2003).

Paralelamente a la regeneración del centro histórico de la ciudad, el ayuntamiento continúa con la recuperación y la puesta en valor de zonas «periféricas», como Nou Barris. En el caso del Plan de Desarrollo Comunitario de Trinitat Nova, iniciado en 1996, hay una fuerte presión vecinal debido a la afectación de las viviendas de patologías arquitectónicas como la aluminosis. El ayuntamiento reacciona ante la amenaza de derrumbe de los edificios, símbolo de barrios creados en el desarrollismo que padecen problemas estructurales. A diferencia del Raval, es un proceso menos dirigido por el ayuntamiento y con una mayor participación de asociaciones y otras instituciones públicas (de distrito, provinciales y autonómicas). El modelo de desarrollo comunitario de Trinitat Nova es tomado como ejemplo a seguir para otros barrios periféricos de Nou Barris (Blanco, Gomà, 2002; Blanco, 2005). Los movimientos urbanos de la etapa de pre-transición se han transformado al son de los cambios de la ciudad y de la población; esta se ha estabilizado alrededor de 1,5 millones de habitantes, pero su perfil ha cambiado. Así, distintos factores como el descenso de la natalidad, el crecimiento del precio del suelo y el cambio de residencia a favor de la periferia por parte de población joven explican un envejecimiento más acusado de la población. El encarecimiento de la vivienda (sobre todo a partir de 1998), junto con otros factores sociológicos, provoca la disminución de la tasa de emancipación de los jóvenes entre 25 y 34 años y también de los jóvenes entre 18 y 24 años. El descenso de la natalidad se traduce también en una disminución del número de hogares compuestos por 4 personas y más y de los hogares compuestos por parejas con hijos (López, 2008). A nivel de renta, persisten las desigualdades entre barrios y distritos (mayores rentas Sarrià-Sant Gervasi y Les

Corts-Pedralbes; menores rentas Nou Barris y Ciutat Vella). Estos barrios acogen precisamente los nuevos fenómenos migratorios procedentes del extranjero. De un lado, se observa el inicio de la inmigración de población europea, que se sitúa en la zona alta de la ciudad (Sarrià-Sant Gervasi). Del otro, empieza la llegada de inmigración extracomunitaria, en edad laboral y reproductiva, que se instala mayoritariamente en Ciutat Vella, Sans-Montjuic y Nou Barris (Domingo y Bayona, 2005).

En este contexto, las luchas tradicionales de los vecinos por equipamientos y servicios pierden peso a favor de movimientos centrados en nuevas problemáticas como el envejecimiento de la población, la inmigración, el medio ambiente; siendo temas que surgirán a finales de esta fase y que marcarán la siguiente. Los nuevos movimientos sociales, con vocación transnacional y relacionados con la cooperación internacional, el ecologismo o el antirracismo, cristalizan en la multiplicación de ONG (Campaña 0'7, SOS Racismo, Intermón, etc.), junto con el protagonismo del movimiento Okupa (Bonet y Domingo, 1998). También emergen nuevas iniciativas que fomentan la cooperación ciudadana en un entorno de proximidad, el barrio. Así, aparece en 1998 el primer Banco del Tiempo, modelo de intercambio que se extenderá posteriormente a otros barrios de Barcelona. La dimensión ambiental también aparece en esta fase: en 1993 se crea la plataforma «Barcelona Ahorra Energía», agrupación de diversas entidades ciudadanas que promueve la celebración de una primera audiencia pública sobre estos temas en el ayuntamiento. Este se adhiere dos años más tarde a la Carta de Aalborg y en 1998 constituye el Consejo Municipal Medio Ambiente y Sostenibilidad, a partir del cual se debatirán los contenidos de la futura Agenda 21 de Barcelona. En relación con el medio ambiente, la movilización a escala metropolitana es patente con la aparición de nuevos fenómenos. De un lado, la «guerra del agua», una movilización vecinal en contra las subidas en el recibo del agua, que se extiende a diversas poblaciones del área metropolitana. Del otro, surgen nuevos conflictos socioterritoriales generados a raíz de la propuesta de nuevas infraestructuras agresivas con el medio ambiente. Hay varios ejemplos de proyectos que afectan Barcelona y otros municipios y que generan la oposición ciudadana: el Túnel de Horta, la urbanización de la sierra de Collserola, el trazado de una nueva autovía de circun-

valación (el Cuarto cinturón barcelonés) o la implementación del Plan Delta (que supone el desvío del río Llobregat con el objetivo de ganar suelo para la ampliación del puerto, del aeropuerto y de la Zona de Actividades Logísticas). Según Nel-lo (2003), aunque se trate de problemas locales, plantean una intervención a múltiples escalas (local, metropolitana, regional, continental y global).

En efecto, en esta etapa se insinúa el cambio de escala política (de local a metropolitana), cambio que culminará en la fase siguiente. En el Tercer Plan Estratégico de Barcelona, aprobado en 1999, se hace explícita la necesidad de tomar en cuenta toda la región metropolitana de Barcelona como vector de crecimiento. Este cambio de escala se traduce a nivel político-institucional con la creación de distintas iniciativas, empresas y sociedades públicas de ámbito territorial metropolitano. Entre ellas, destacan Barcelona Regional, empresa pública creada en 1993 para pensar proyectos a gran escala, una especie de *think tank* que toma la ciudad como laboratorio. También se crean iniciativas transversales como el Pacto Industrial Metropolitano, una asociación territorial, formada por administraciones, organizaciones sindicales, empresariales y un amplio conjunto de entidades y organismos vinculados al desarrollo económico y a la promoción de la ocupación. Surgida en 1997, fruto de una iniciativa proveniente del Segundo Plano Estratégico de Barcelona, nace con la voluntad de agrupar, en un espacio común de trabajo y de debate, a los principales agentes implicados en la dinámica económica, la formación y la ocupación en la región metropolitana. De entre todas las iniciativas, sin duda la que ha generado un mayor impacto en la calidad de vida de los ciudadanos es la creación, en 1997, de la Autoridad del Transporte Metropolitano (ATM). Se trata de un consorcio constituido por la Generalitat de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona y la Entidad Metropolitana del Transporte que efectúa la cooperación, coordinación y planificación en materia de servicios, financiamiento e infraestructuras de transporte público colectivo. Su ámbito de actuación incluye la región metropolitana ampliada hasta los límites del servicio ferroviario de cercanías, con un total de 253 municipios (superando el número de 164 municipios que definen la región metropolitana). El mayor logro de la ATM es la coordinación del sistema metropolitano del transporte público y la integración tari-

faria de los títulos de transporte, que han ordenado y racionalizado la movilidad metropolitana en transporte público.

En resumen, la etapa de 1992-1999 se caracteriza en sus primeros años por una desaceleración económica y un cambio de orientación municipal en el que la competitividad económica y la eficacia son elementos prioritarios. Barcelona se construye como referente internacional del ocio, del turismo y la cultura, convirtiéndose en un destino de moda. El ayuntamiento recibe en 1999 la medalla de oro del Royal Institute of British Architecture, primera ocasión en que se concede a una ciudad. Sin embargo, parece que el consenso alrededor del modelo de ciudad que tan exitosamente se promueve se está erosionando. La reactivación de la conflictividad ciudadana se vislumbra a finales de esta etapa y se hace especialmente evidente en la fase siguiente.

Las tensiones entre la globalización y la proximidad (1999-2007)

Esta etapa se caracteriza especialmente por el cambio sociodemográfico acelerado experimentado en la ciudad, fundamentalmente por la llegada de población extranjera y la movilidad residencial en la región metropolitana. En el terreno económico y político se acentúa la tensión entre lo global y lo local, entre competitividad-crecimiento económico y la calidad de vida de los residentes. El fracaso del Fórum de las Culturas parece marcar el final de la etapa de los grandes eventos. Con el cambio de alcalde (Jordi Hereu releva a Joan Clos) y la constitución, aunque en minoría, de un bipartito municipal de izquierda (ICV y PSC), se aceleran las políticas de proximidad y de cohesión social que conviven con las grandes operaciones infraestructurales y la impronta del turismo.

En el terreno económico, en el inicio de esta etapa se aprecia una cierta reorientación de la política económica con una apuesta por la cultura y la «economía del conocimiento». Por un lado, en el año 1999 se aprueba el primer plan estratégico de la cultura de Barcelona convirtiéndose en un nuevo sector estratégico de la ciudad. Por el otro, en el año 2000 se aprueba el plan 22@ que impulsa la renovación urbana de la principal zona industrial de la ciudad, el Poblenou, con la intención de atraer talento, crear empresas y de-

sarrollar la innovación en sectores como los *new media*, el diseño, el sector energético o el biomédico. Así, el triángulo formado por la desembocadura del río Besos, la plaza de las Glorias y la nueva estación del TAV en la Sagrera se convierte en la principal área donde se pretende concentrar las empresas de la «nueva economía». Para ello se desarrolla un amplio plan de infraestructuras en la zona y se fomenta no solo la atracción y la creación de nuevas empresas sino también la concentración de instituciones públicas e universitarias. De todos modos, este plan no se desarrolla sin tensiones con los movimientos urbanos por la poca consideración al patrimonio histórico, los posibles efectos en relación a la expulsión de los residentes o por las maniobras especulativas por parte de los agentes inmobiliarios.

Aún así, este período se caracteriza por el aumento continuado del turismo, tanto de ocio como de negocios, sector en continuo auge desde la celebración de los Juegos Olímpicos. Se pasa de 3,8 millones de pernoctaciones en el año 1990 a 13,6 en 2007. El número de hoteles aumenta en el mismo período un 263% y el nombre de camas un 271%. El número de pasajeros de cruceros que pasaron por Barcelona llega a los 1,7 millones, cuando en 1990 esta actividad era muy residual (115.000 personas). Por lo que se refiere al turismo de profesionales (asistencia a congresos, convenciones, etc.), el número de eventos pasa en el mismo período de 373 a 1.775, con un aumento de delegados a este tipo de eventos de casi un 600%. Esta trayectoria sitúa a Barcelona en 2007 como la quinta ciudad con más visitantes de Europa, después de Londres, París, Roma y Madrid (Barcelona Turisme, 2008). Esto supone también una apuesta decidida por el impulso de grandes infraestructuras con el objetivo de consolidar Barcelona como centro logístico y turístico internacional. Se desarrolla la ampliación del puerto y del aeropuerto dentro del denominado Plan Delta, aprobado en la etapa anterior, así como se acelera la llegada del tren de alta velocidad a la ciudad, prevista para 2004 y que no se materializa hasta cuatro años más tarde. Las nuevas infraestructuras configuran también nuevos polos de crecimiento urbano en la Zona Franca, el Hospitalet de Llobregat, con la ampliación de la Feria de Congresos, y en la nueva estación del TAV en la Sagrera, cercana al desarrollo del distrito 22@bcn. El papel del puerto, aunque ha vivido tradicionalmente de espaldas a la ciudad, continúa siendo un agente económico de primer orden, con

una actividad en auge. Así, el tráfico de mercancías pasa de los cerca de 25 millones de toneladas en 1997 a los 50 millones en 2007.

Pero el éxito turístico, aunque muy beneficioso económicamente para determinados sectores, también genera sus costes políticos y sociales. El uso intensivo del espacio público (especialmente en el centro de la ciudad y los monumentos turísticos), la creciente importancia de la imagen y seguridad en la ciudad para el negocio turístico, así como la presión de grupos económicos vinculados a los medios de comunicación, empujan al ayuntamiento a una controvertida ordenanza para regular los usos y comportamientos en los espacios públicos. Frente a la denominada «ordenanza del civismo», aprobada a finales de 2005 por el pleno municipal, se crea una amplia coalición de actores diversos (asociaciones de vecinos, centros sociales, asociaciones de trabajadoras sexuales, organizaciones pro-derechos humanos, grupos de skaters, etc.) en su contra. Se considera que es innecesaria y que criminaliza la pobreza y la disidencia a través de una perspectiva excesivamente securitaria de las problemáticas en el espacio público de la ciudad (Ubasart, 2006). Emergen también conflictos urbanos en contra de proyectos de remodelación urbana que se considera que abren la puerta a la gentrificación o que tienen poca sensibilidad con los residentes actuales, como es el caso del Pou de la Figuera en el Casc Antic o la oposición al «plan de los ascensores» en el popular barrio de la Barceloneta. A nivel de toda la ciudad, se pueden destacar las movilizaciones a favor de una vivienda digna durante el 2006 durante las cuales miles de personas, fundamentalmente jóvenes, salen a la calle para denunciar la burbuja inmobiliaria y la falta de políticas para garantizar el derecho a una vivienda digna amparado por la Constitución.

La estrategia de orientación de la ciudad hacia la atracción de personas e inversiones basada en turismo y la ejecución de grandes proyectos urbanos, sin embargo, tienen un punto de inflexión con la celebración del Fórum de las Culturas en 2004, reconocido posteriormente como un fracaso incluso por sus propios organizadores (Mascarell, 2005). A partir de aquí se suceden las críticas al modelo de ciudad (Delgado, 2005, 2007; UTE, 2004; Capel, 2005; Ecologistes en Acció, 2005), visto hasta entonces como un modelo de éxito de la reconversión de una ciudad industrial a una de servicios con una notable calidad de vida. Muchas de esas críticas se centran en

la excesiva orientación de la ciudad a atraer inversiones, la excesiva influencia de los promotores privados (el caso más paradigmático es el de Diagonal Mar), la falta de una participación real de la ciudadanía, los efectos medioambientales del modelo de desarrollo urbano o la desatención de las necesidades de los residentes, por ejemplo en políticas sociales o de vivienda social. Estas críticas, entre otras causas, se catalizan con el relieve de Joan Clos por Jordi Hereu antes de las elecciones del 2007. Aunque en las elecciones la coalición de izquierdas vuelve a obtener la mayoría, la abstención se sitúa en más del 50% de la población y todos los partidos en el gobierno acumulan pérdidas de votos respecto a las elecciones precedentes.

En este escenario, se acentúan las políticas de proximidad en los barrios. Sin querer ser exhaustivos citaremos algunas de ellas. El ayuntamiento elabora una nueva división administrativa en 73 barrios con el objetivo de facilitar la planificación de servicios y equipamientos, así como fomentar la participación de barrios, con los consejos consultivos de barrio. En términos de participación, esto se suma a los órganos (consejo de ciudad, consejos sectoriales), procesos y mecanismos (audiencias públicas, consultas ciudadanas, uso de las TIC) establecidas en 2002 por la revisión de las normas reguladoras de participación ciudadana de la ciudad. Esto nos sitúa en un mapa complejo y poco coordinado de órganos, procesos y mecanismos de participación en la ciudad. Una diagnosis reciente del propio ayuntamiento revelaba que estos procesos conseguían un bajo impacto en las políticas, a la vez que ponía de manifiesto que los ciudadanos a menudo desconocían la existencia de los procesos y mecanismos de participación (Ajuntament de Barcelona, 2009).

A nivel de equipamientos y espacios públicos, si bien el Ayuntamiento de Barcelona ha seguido una política continuada de creación de equipamientos (escuelas, centros de servicios sociales, guarderías, etc.) y recuperación de espacios públicos (parques, patios interiores en el ensanche, etc.), destacamos a lo largo de este período el plan de bibliotecas 1998-2010 elaborado conjuntamente con la Diputación de Barcelona. Este plan, más allá de una importante extensión del número de bibliotecas en 2007 (desde 1998 los metros cuadrados habían aumentado un 425% y los préstamos un 435%) supone una nueva conceptualización de este equipamiento: mucho más

polivalente y próximo y con la intención de adaptar las bibliotecas a las nuevas necesidades diversas de la población (incorporación de espacios para niños y jóvenes; actividades formativas y de difusión cultural; acceso público a las TIC, etc.)

También se refuerza el comercio de proximidad a través de potenciar ejes comerciales en los barrios (aunque a la vez se inauguren nuevos centros comerciales) y se sigue con la reforma de los mercados municipales, si bien los de Ciutat Vella adquieren una clara orientación turística. En algunos de los barrios desfavorecidos, como son el Casc Antic, Roquetes, Poble Sec, Torre Baró - Ciutat Meridiana, Trinitat Vella, el Coll y la Bordeta,³ se potencia o se completa su regeneración integral a través del Fondo de Barrios de la Generalitat de Catalunya, conocido como la Ley de Barrios, a la vez que los planes de desarrollo comunitario se extienden a muchos barrios de la ciudad, no solo a los barrios periféricos o con problemas. Se planean también nuevos barrios como el de la Marina en la Zona Franca, a partir de los criterios de mixtura, densidad y compacidad que caracterizan el discurso urbanístico municipal. Más allá de las iniciativas de la administración, también durante este período se extienden en los barrios proyectos vecinales de cooperación social vinculados al intercambio de conocimientos y bienes (bancos de tiempo, mercados de intercambio) y al consumo ecológico y responsable (cooperativas de consumo agroecológico) a nivel de barrio. Especialmente estas últimas han tenido un importante crecimiento en los últimos años estableciéndose en todos los distritos de la ciudad (Ubasart, 2009).

Finalmente, en políticas de movilidad, destaca la implantación, por un lado, del área verde que regula el estacionamiento en superficie dando prioridad o exclusividad a los residentes y, por el otro, el servicio público de bicicletas «bicing» con un gran éxito de acogida aunque con críticas debido a su bajo mantenimiento. Respecto a las mejoras de movilidad también cabe destacar a nivel de área metropolitana la recuperación del Tranvía en ambos extre-

3. Estos barrios fueron beneficiados con la Ley de Barrios dentro del período 2004-2007. En años posteriores otros barrios de la ciudad también recibieron este fondo de la Generalitat de Catalunya.

mos de la ciudad y a la construcción de una nueva línea de metro (L9) que, desde Badalona hasta el Prat de Llobregat, conectará el aeropuerto con la nueva área ferial en el Hospitalet y la estación del TAV en la Sagrera.

Por lo que se refiere a la configuración socio-demográfica, en estos años la población de Barcelona, como otras ciudades españolas, cambia rápidamente. Después de 20 años perdiendo población, el número de habitantes de la ciudad empieza a recuperarse a partir del 2001. Fundamentalmente esto es debido a la llegada de personas de nacionalidad extranjera. Desde el año 2000 a 2007 aumentaron un 139%, representando el 15,7% de la población al final de este período. Debido a que el contingente de población inmigrante se sitúa en la franja de edad de reproducción, se han modificado los índices de fecundidad y de envejecimiento del conjunto de la ciudad. Como consecuencia del mercado de vivienda y de las cadenas migratorias preexistentes, esta población no se distribuye uniformemente en la ciudad sino que se localiza sobre todo en el centro histórico y en los barrios periféricos, los mismos barrios que en su día acogieron la mayoría de los flujos de migración interna. Aún así, aunque las desigualdades socio-territoriales persisten, en este período no se acentúan, sino que incluso se registra una leve disminución de las desigualdades: entre el año 2000 y 2005 la distancia entre las zonas de mayor y menor nivel de renta de la ciudad bajó de 6,8 a 5,7 (Calvo, 2008).

Además de la inmigración, otro factor que explica la importante renovación de población que ha experimentado la ciudad en la última década es la continuada movilidad residencial. Esta ha sido protagonizada principalmente por población entre 30 y 45 años que se ha ido de Barcelona hacia la segunda corona metropolitana para mejorar su vivienda habitual o para formar un nuevo hogar. Efectivamente, entre el año 2001 y 2006 la diferencia entre las altas y las bajas de población en la ciudad de Barcelona se sitúa en -34%. En cambio, si nos situamos en la segunda corona y el resto de la provincia, el diferencial es del +37%, siendo los municipios más pequeños quienes absorben las nuevas llegadas de población (Miralles, Donat y Barnada, 2007: 38). La movilidad residencial, obviamente, tiene importantes implicaciones en la ocupación del suelo, el consumo de recursos y en la movilidad cotidiana de la población. A la vez, la relación entre los diferentes nodos urbanos

se complejiza y los límites de la región metropolitana se hacen cada vez más difusos.

Así, entre lo local y lo global, lo regional adquiere una importancia creciente. No solo respecto a la política económica, como hemos visto abordada a través del Plan Estratégico Metropolitano, sino también a la hora de coordinar servicios, políticas y abordar las desigualdades socio-territoriales que cada vez se producen y reproducen una escala mayor que la municipal. La creciente interdependencia entre los municipios de la región pone de manifiesto la necesidad de una gobernanza regional y metropolitana más allá de la gestión de servicios. A nivel de Barcelona ciudad las políticas públicas se apoyan en nuevos instrumentos para afrontar de una forma más eficaz la realidad más compleja. En este período es de destacar la aprobación de la Carta Municipal de Barcelona en 2006, nueve años después que fuera aprobada por el pleno del Ayuntamiento. Esta nueva ley reconoce el estatuto especial de Barcelona como gran ciudad y amplía las competencias municipales en, por ejemplo, aspectos tributarios y de justicia de proximidad. Con el cambio de gobierno en la Generalitat en 2003 y el impulso de la Carta Municipal que así lo establece, se acelera la creación de consorcios para mejorar la cooperación entre la Generalitat y el Ayuntamiento en políticas sociales, educativas, de vivienda y sanitarias. Sin embargo, a nivel metropolitano los instrumentos son mucho más débiles. El principal avance será ya en 2009 con la constitución del Consorcio del Área Metropolitana de Barcelona, formado por 36 gobiernos locales del área de Barcelona que participan en las distintas autoridades metropolitanas (Mancomunidad de Municipios de Barcelona, Entidad Metropolitana de Medio Ambiente y Entidad Metropolitana de Transporte).

Conclusiones

Barcelona ha experimentado, como otras grandes ciudades españolas, una rápida transformación en las últimas décadas. Ha pasado de ser una ciudad industrial que recibió una importante migración interna durante los años del desarrollismo a una ciudad turística y de servicios inserida completamente en los flujos globales (de capital, de congresistas, de trabajadoras sexuales, de turistas, de estudiantes,

de trabajadores y trabajadoras legales e ilegales, etc.). En este devenir Barcelona ha experimentado importantes cambios tanto en la ciudad construida como en la ciudad habitada. Sin duda un punto de inflexión, tantas veces señalado, fue la celebración de los Juegos Olímpicos de 1992. Sin embargo, la ciudad de los primeros años de la década de los ochenta, con la lenta recuperación democrática y el impulso del movimiento ciudadano, se volcó en intentar resolver los déficits sociales y urbanísticos heredados del franquismo en los barrios. El desarrollo urbano se había basado principalmente en la expansión de las infraestructuras del automóvil, la represión política, el abandono del centro histórico, la especulación y los grandes polígonos de viviendas infradotados como alternativa al acuciante barraquismo. De todos modos, en los últimos años de la dictadura se preparó y aprobó el plan de ordenación urbana que aún está vigente en la actualidad pese a sus innumerables modificaciones posteriores: el PGM de 1976. Este plan, aunque con una clara lógica de crecimiento, pretendía poner freno a los grandes proyectos especulativos del limitado Plan Comarcal, reservar importantes bolsas de suelo público y ordenar una realidad ya evidente, la Barcelona Metropolitana.

Frente a la lógica del plan de ordenación es bien sabido que la planificación de la ciudad a partir de entonces se ha articulado, por un lado, a través de proyectos que progresivamente han ido aumentando de escala y, por el otro, a través de la figura del plan estratégico actuando como modelo de concertación de los principales agentes urbanos. La estrategia urbana de los JJOO no es más que un conjunto de proyectos urbanos (Vila Olímpica, Montjuic, Horta, etc.) e infraestructurales (rondas de circunvalación, mejora alcantarillado, etc.) más o menos coordinados entre sí. Alrededor de este proyecto de proyectos que implican una nueva etapa modernizadora de la ciudad se da una comunión casi perfecta (la disidencia es pequeña y completamente marginada) entre las élites políticas, económicas e intelectuales de la ciudad que reciben un notable apoyo ciudadano. La modernización también llega a la administración pública de la mano de la nueva gestión pública y del marketing urbano. Aunque el tamaño de la administración local no deja de crecer para afrontar nuevas demandas, se crean un sinnúmero de nuevas agencias, algunas de ellas con capital íntegramente público, otras de ellas con

participación privada. Efectivamente, se aprecia durante los años noventa un aumento de la influencia del capital privado inversor en las políticas urbanas de la ciudad, ejerciendo tanto como lobby de presión externo o bien directamente intrincado en las redes de gobernanza local.

Una vez asentada la conversión de la ciudad industrial a una de servicios (en el que el puerto, el aeropuerto, la Feria, la cámara de comercio, el sector hotelero y en menor medida las universidades, juegan un papel clave en la configuración del régimen local), se pretenden consolidar nuevas estrategias de desarrollo urbano basadas en la formación, el diseño, las nuevas tecnologías, el sector médico y biomédico, así como en el sector cultural. Buena parte del antiguo sector industrial de la ciudad se encamina hacia esa dirección, consolidándose un urbanismo empresarial que dedica muchos esfuerzos a promover la imagen y la economía de la ciudad. Sin embargo, una mayor distancia entre las élites políticas y la ciudadanía, los efectos del turismo masivo y los megaproyectos como el Fórum de las Culturas de 2004, provoca que emerja una crítica hacia el modelo Barcelona hasta entonces casi inexistente. Queda evidente que las tendencias del urbanismo neoliberal y *gentrificador* están presentes también en las ciudades gobernadas por la izquierda si bien las políticas de atracción y crecimiento se pretenden combinar con la mejora de las condiciones de vida. Las tensiones entre la ciudad extrovertida e internacional y la ciudad de los barrios y entre las políticas económicas y las políticas sociales se acentúan en un momento en que progresivamente estas divisiones van perdiendo sentido. La ciudad se enfrenta a retos importantes: el envejecimiento de la población, el cambio de las estructuras familiares, la inmigración, la centrifugación metropolitana, las nuevas lógicas con las que opera la exclusión social, la mayor preocupación por la sostenibilidad ambiental, etc. Frente a este escenario se activan nuevas políticas de participación y cohesión social en los barrios que se mezclan a veces de forma contradictoria y compleja con las políticas del urbanismo empresarial.

Así, en la actualidad la ciudad de Barcelona se enfrenta a numerosos retos, entre los cuales destacamos tres. El primero es la capacidad de reinventarse una vez más antes de que la ciudad turística y de servicios muera de éxito. Es decir, asentar y diversificar su

base económica en un contexto de crisis para que sea suficiente para satisfacer las demandas ciudadanas en términos de trabajo, bienestar, cohesión social y sostenibilidad socio-ambiental. Hacerlo sin que el atractivo exterior no acabe con el bienestar interior o acentuando las desigualdades socio-espaciales. Sin que la creatividad social generada colectivamente sea sustraída en el mercado internacional por su valor de cambio. El segundo reto es encontrar los instrumentos de gestión y de gobernabilidad democrática para afrontar los retos de una región urbana cada vez más integrada que se caracteriza, a pesar del peso de la ciudad central, por su acentuado policentrismo. Este escenario hace necesario que las políticas de sostenibilidad, movilidad, promoción económica, de regeneración urbana, entre muchas otras, se piensen más allá de la escala local. Finalmente, el encaje de la ciudad en relación con su contexto macroregional, tradicionalmente en competencia con Madrid, y su proyección hacia el Mediterráneo no se ha consolidado desde la recuperación de la democracia. La reciente capitalidad desde la Unión por el Mediterráneo podría generar un nuevo impulso hacia esta dirección.

Cuadro 1

LA ALTERNATIVA URBANA: EL ENCUENTRO ENTRE VECINOS, INTELLECTUALES Y TÉCNICOS

En la Barcelona de los años sesenta, la discusión y la preocupación sobre el futuro de la ciudad comenzó a generar visiones alternativas a la oficial. Lo urbano era un tema de interés entre los intelectuales y universitarios, que poco a poco formaron corrientes de opinión en consonancia y colaboración con los barrios. También algunos sectores religiosos con inquietudes sociales colaboraban en la búsqueda de alternativas conjuntas en los barrios populares. Se trataba de un nuevo estado de movilización cultural en el que surgieron grupos como el Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Comunitario (CEDEC) que aportaron informes y estudios claves para la grave situación social que se vivía en muchos barrios. También la Oficina de Información Urbanística, desde la cual el Colegio de Arquitectos abrió sus puertas a la comunidad, fue muy importante a la hora de asesorar e informar en una especie de consultoría comunitaria. La Revista del Colegio de Arquitectos, *Quaderns* incorporó una sección de movimientos urbanos a finales de los sesenta y principios de los setenta. De igual manera colaboraba el Colegio de Aparejadores en la redacción de informes y asesorías para los barrios. Los monográficos de

su *Revista CAU* (Construcción, Arquitectura y Urbanismo), en los que participaba todo un conjunto de técnicos comprometidos con una nueva visión de la ciudad, marcaría la historia urbana y política de Barcelona. Números como los dedicados a «La Barcelona de Porcicles», el «hecho Urbano en Barcelona» o «la lucha en los barrios» tuvieron especial impacto en todo el MSU. A partir de 1973, el CEU (Centro de Estudios Urbanos) posteriormente CEUMT (Centro de Estudios Urbanos, Municipales y Territoriales) fue el principal ámbito de encuentro entre técnicos y líderes vecinales. La revista, los seminarios, las asesorías y más tarde los manuales desempeñaron un papel importante en la reflexión ciudadana democrática, que influyó considerablemente en la política municipal de los años setenta y en la década del ochenta. Este encuentro entre intelectuales, técnicos y líderes barriales permitió que las reivindicaciones se levantara como denuncia del régimen dictatorial, y en cada caso también se denunciara un modo capitalista de hacer ciudad. Los vecinos tenían la palabra, pero no estaban solos.

Cuadro 2

EL PLAN MUNICIPAL POR LA INCLUSIÓN SOCIAL Y EL ACUERDO CIUDADANO PARA UNA BARCELONA INCLUSIVA

En el año 2002, el Consejo Municipal de Bienestar Social aprobó la propuesta de elaboración de un plan de actuación social para abordar las situaciones de pobreza y de exclusión social en la ciudad. En el año 2003, la Comisión Europea establece una dimensión territorial subnacional, como un componente básico de la Agenda Social Europea. La elaboración del plan se realizó con un esfuerzo importante de transversalidad interna con la participación de los ámbitos municipales de Bienestar social, cultura, vivienda, derechos civiles, mujer, Educación, Salud, Juventud, Deportes, Ocupación y Urbanismo.

El plan se estructura en cinco principios rectores, 6 líneas estratégicas (un sistema público y universal de servicios sociales y atención a la dependencia; la atención social primaria como dispositivo básico de inclusión en el territorio; la atención social especializada como dispositivo de inclusión de colectivos vulnerables; programas de inclusión transversales; la participación y la acción comunitaria; el conocimiento intercambio y cooperación), 12 objetivos operativos y 37 acciones.

Este plan municipal para la inclusión social 2005- 2010 es aprobado en 2004 por el pleno municipal. Como se apunta en el mismo plan: «con esta medida el consistorio pretende superar el paradigma asistencial de bienestar social mediante una asunción reflexiva y práctica de un modelo preventivo, proactivo y promotor de las condiciones de desarrollo humano, con el objetivo de que todo el mundo pueda realizar, en unas condiciones reales de igualdad, su proyecto de vida».

El plan se complementa con el «Acuerdo ciudadano para una Barcelona inclusiva» que se configura como un instrumento de gobernanza para el desarrollo en el plan con la implicación del tejido asociativo de la ciudad. Así, el plan se plantea como un espacio de diálogo y de concertación alrededor de las estrategias de inclusión con el objetivo de generar conocimiento, desarrollar nuevas políticas y articular mejor las existentes. La signatura del acuerdo conlleva:

- compartir los objetivos generales del plan
- participar en los grupos de trabajo
- compartir experiencias y conocimiento
- concretar proyectos y compromisos de acción
- desarrollar el trabajo en red

En relación a este último punto se impulsan diferentes redes temáticas de acción para profundizar el trabajo común en diferentes aspectos. Cada una de ellas, según sus propios objetivos, comparte una forma propia de trabajar. En la actualidad existen 5 redes temáticas: red de atención a personas sin techo; red de centros abiertos de atención a la infancia y a la adolescencia; red de inserción sociolaboral; red de acogida y de interculturalidad; red de apoyo a familias cuidadoras y red B3 (Barcelona, Beneficios y Bienestar). Actualmente hay un total de 420 entidades que se han comprometido a trabajar conjuntamente, cada una en la medida de sus posibilidades, por el desarrollo de la inclusión social en la ciudad.

IV. BILBAO

Patricia Campelo, M^a Luz de la Cal, Amaia Izaola,
Pedro Manuel Martínez Monje, Víctor Urrutia,
Imanol Zubero

Introducción

El área metropolitana de Bilbao cuenta con un millón de habitantes, el 80% de la población de Bizkaia y el 44% de la Comunidad Autónoma Vasca. La integran 35 municipios que recorren 12 km. de la ría del Nervión. El núcleo central lo constituye el municipio de Bilbao con una población cercana a los 353.340 habitantes. Allí se ubican los servicios básicos de carácter supramunicipal, lo que significa, en términos de movilidad, que más de dos tercios de los viajes que se realizan en la zona tienen su origen o destino en Bilbao.

En su ambicioso estudio sobre la trayectoria de las principales ciudades europeas entre 1960 y 2005, Turok y Mykknenko (2007) incluyen a Bilbao entre las urbes que han seguido una trayectoria discontinua: crecimiento en los ochenta, declive en los noventa y vuelta al crecimiento al comienzo del nuevo siglo. Con algún matiz relativo al momento temporal en que cabe detectar cuándo se produce la inflexión, lo cierto es que la ciudad de Bilbao ha recorrido en las últimas cuatro décadas un complicado itinerario que la ha llevado del éxito económico a una profunda crisis, para experimentar después un espectacular renacimiento.

A continuación intentaremos presentar de manera sintética y articulada los principales rasgos de esta interesante trayectoria, atendiendo a la interrelación en cada momento de las dimensiones económica, demográfica y política.

De la ciudad franquista a la ciudad democrática (1959-1979)

El crecimiento económico de Bilbao se inició en el siglo XIX de la mano de la minería y la industria pesada. Para 1930 la estructura industrial ya estaba configurada en torno al hierro y la construcción naval. La guerra civil no destruyó el tejido productivo de Bizkaia y, tras este paréntesis, se produce un despegue industrial definitivo entre 1960 y 1975.

Las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta suponen para la Comunidad Autónoma vasca un importante crecimiento demográfico, que se concentra sobre todo en las capitales vascas y en las zonas industriales. La población se duplica, el País Vasco se convierte en destino de ciudadanos venidos de otras partes de España para trabajar en la industria. Poblaciones industriales como Barakaldo pasan de 36.165 habitantes en 1940 hasta los 117.442 en 1970.

La industria de Bizkaia se encontraba muy concentrada en algunos subsectores: la siderurgia, los transformados metálicos y la construcción naval ocupaban una posición primordial. En Bilbao, dentro del sector industrial, destacan el de vehículos y material del transporte con un 18,5% de total, debido a la presencia de los astilleros de Euskalduna, el de metálicas básicas (17,4%), la construcción (14%) y las construcciones metálicas (13,1%) (Torres, 1995: 63). Esta pujante actividad industrial se concentró principalmente en torno a la ría del Nervión, auténtica «avenida de la industria» (Cenicacelaya en Borja y Muxí, 2004: 18).

En un período caracterizado por la preeminencia de la lógica economicista frente a la urbanística, la ría va a introducir una poderosa lógica diferenciadora en la densa malla de núcleos interrelacionados, jerarquizados y especializados funcionalmente, con Bilbao en la cúspide del rango urbano, que van a conformar el área metropolitana. Este espacio fue creciendo de un modo desordenado, acomodándose a las necesidades del desarrollo industrial, donde la vida social se establecía en torno al mundo laboral.¹ El margen

1. Sestao y Barakaldo constituyen en este sentido los municipios con un perfil industrial más claro: la urbanización, el ocio, las infraestructuras y las militancias políticas y sindicales se han construido alrededor del mundo del trabajo industrial durante generaciones.

derecho del Nervión y sobre todo el municipio de Getxo, pasaron a convertirse en la zona de residencia de la alta burguesía vizcaína. Durante la década de los setenta, la diferenciación en los usos del suelo se profundiza: el margen izquierdo presenta un uso industrial y residencial de la clase obrera mientras que el margen derecho se configura definitivamente como espacio residencial de las clases más acomodadas (con la excepción del municipio de Erandio).

El núcleo industrial principal se sitúa en el margen izquierdo, aunque Portugalete, Santurtzi, Sestao y Barakaldo son centros secundarios de servicios. También hay un importante núcleo industrial en Basauri y Galdakao. Emblemáticas empresas como Altos Hornos de Vizcaya o La Naval, entre otras, se convierten en centros industriales de gran importancia cuantitativa y cualitativa. Tal y como ocurrirá muchos años después con el Museo Guggenheim, Altos Hornos de Vizcaya se convierte en el símbolo rutilante de los nuevos tiempos. La implantación y el desarrollo de estas empresas conformaron la realidad de una sociedad regida por la presencia de las grandes fábricas que fueron poblando el espacio que se extiende desde Santurtzi hasta Bilbao, conformando una buena parte del denominado Bilbao Metropolitano. En toda esta comarca metropolitana se concentraba en 1975 el 81% del empleo industrial de Bizkaia (Torres, 1995: 77)

La ciudad de Bilbao es el centro de servicios, a pesar de lo cual, en ella se concentra casi el 39% del empleo industrial de Bizkaia. Carecemos de datos del peso de los servicios en la ciudad, aunque hay algunos indicadores de su relativa importancia. De hecho, se trata de años en los que se produce también el desarrollo comercial de Bilbao, con la aparición de los grandes almacenes como Galerías Preciados (1959), Simago (1964) y El Corte Inglés (1969). Esto, unido al tradicional tejido comercial especializado del Casco Viejo va a propiciar que Bilbao se convierta en el núcleo comercial más importante no solo de la comarca, sino de toda la provincia de Bizkaia, llegando incluso su influencia a amplias zonas de Gipuzkoa y de Álava.

En esta época Bilbao experimenta un fortísimo crecimiento demográfico. Entre 1950 y 1960 su población aumenta en un 30%, y entre 1960 y 1970 lo hace en un 33%, pasando de 239.595 habitantes en 1950 hasta los 416.554 en 1970. El crecimiento poblacional

del Área Metropolitana será aún mayor: del 42% en el período 50-60 y del 43% en el período 60-70, pasando de 1.061.240 a 1.878.636 habitantes (Urrutia, 1986: 94).

Reflejo del modelo de desarrollismo industrialista sin dimensión social característico de la España del Plan de Estabilización (1959), este fuerte crecimiento demográfico sin planificación política va a tener como consecuencia un urbanismo desordenado, con graves problemas de chabolismo, infravivienda, déficit de equipamientos y contaminación ambiental. El Plan de urgencia social para Vizcaya de 1958, elaborado a semejanza del Plan de emergencia social de Madrid (1957), buscará afrontar algunos de estos problemas (Sambrić, 1999). Aunque con éxitos parciales, como la construcción del Poblado Dirigido de Ocharcoaga (1959-1964), con el que se erradicó en buena medida el chabolismo que circundaba el centro de Bilbao, el plan dejó sin resolver una gran cantidad de problemas, que en los años siguientes llevarían a la constitución de un movimiento vecinal sumamente combativo.

A pesar del contexto general de falta de libertad en que se desenvuelven, las movilizaciones vecinales van a ser la punta de lanza política tanto en Bilbao como en su área metropolitana. Movilizaciones como las que tienen lugar en Erandio en protesta por la contaminación que sufrían los vecinos,² o como la histórica actividad de la Asociación de Familias de Recaldeberri, cuya acción abarcará todas las dimensiones de la vida de un populoso barrio en el que en aquellos momentos tres de cada cuatro habitantes procedían de la migración interior. Sus reivindicaciones quedarán plasmadas en *El libro negro de Recaldeberri*.³ Como ha señalado uno de los protagonistas de aquellas primeras luchas, «la contaminación nos hizo pueblo» (García Trujillo, 2001).

Un pueblo, una ciudadanía movilizada, fuertemente enfrentada a los diversos gobiernos municipales. Unos gobiernos municipales, a su vez, absolutamente reactivos a las reivindicaciones de

2. Véase <http://ahaztuak1936-1977.blogspot.com/2009/10/la-primer-gran-protesta-vecinal.html>.

3. Asociación de Familias de Recaldeberri, *El libro negro de Recaldeberri*, Diosa, Barcelona, 1975.

los vecinos. «Aviados estaríamos los alcaldes si dependiéramos de las opiniones de los vecinos». Esta frase de Pilar Careaga, última alcaldesa franquista de Bilbao (1969-1975), refleja a las claras esa actitud reactiva.

Pilar Careaga será el símbolo de un cambio de época en el Ayuntamiento de Bilbao. El 22 de julio de 1975 se da a conocer la noticia de que el ministro de Gobernación ha aceptado su renuncia, siendo sustituido por José Luis Berasategui (1975-1979). Merece la pena reproducir lo que publicó al respecto un periódico de la época, *La Vanguardia Española*, pues refleja dos claves que indican un cambio profundo en la manera de gobernar Bilbao: mayor atención a las reivindicaciones vecinales y ruptura en la tradición de que el alcalde de Bilbao procediera de alguna de las grandes familias de la burguesía industrial y financiera de Neguri (como los Lequerica, Oriol o Ybarra):

La noticia del nombramiento ha llegado en el mismo momento en que doña Pilar Careaga está fuera de España, viajando por el norte de Europa con su marido y una amiga en plan turístico para olvidarse de todos los sinsabores municipales [...] Desde el primer momento se ha descartado a un «hombre o mujer» de la zona de Neguri, la más aristocrática de Vizcaya, para el cargo de alcalde. Por tanto, cabe decir que con la llegada a la Alcaldía de don José Luis Berasategui se ha roto la tradición municipal negurítica [...] Puede afirmarse también que con el nuevo alcalde llega a la Corporación un «nuevo estilo», a tono con el impuesto en la política provincial por el nuevo gobernador civil [...] Además, dio a entender que iba a tener las puertas abiertas —de par en par— para atender a los barrios, cuestión que le ha producido muchos quebraderos de cabeza a doña Pilar Careaga.⁴

El bienio que media entre la celebración de las primeras elecciones generales (1977) de las elecciones municipales, generó en las

4. Extraído de: <http://hemeroteca.lavanguardia.es/preview/1975/23/pagina-5/34200380/pdf.html>

ciudades un «vacío de poder» —o cuando menos, un vacío de poder legitimado— que reforzó el papel del movimiento vecinal frente a unas corporaciones predemocráticas (Urrutia, 1992: 50).

Si durante décadas Bilbao se había pensado siempre como ciudad (con el modelo de ensanche como elemento fundamental del planeamiento urbano), la aprobación de las «leyes para Grandes Ciudades» (Madrid, 1944; Bilbao, 1946; Valencia, 1949; Barcelona, 1953) van a dar entrada a una narrativa urbana nueva, no plenamente metropolitana, pero sí con algunos vislumbres de sistema supra o interurbano integrado, si bien concebido en términos jerárquicos de «Gran Ciudad-Municipio Central» y su «área de influencia» (Ibarra, 1982: 95). Una consecuencia fundamental de esta legislación para Grandes Ciudades fue la elaboración de un Plan Comarcal para Bilbao, aprobado por las Cortes Españolas el 14 de julio de 1945, para cuya ejecución se creó en 1946 la Corporación Administrativa del Gran Bilbao (Cano, 1978; González, 2003: 204-208).

Se considera que este fue un plan típico del desarrollismo tecnocrático, impreciso y genérico, con una zonificación del suelo basada más en la yuxtaposición de usos que en una auténtica articulación del territorio cuya consecuencia fue un crecimiento desordenado de la periferia de Bilbao. Una zonificación del espacio centrada básicamente en la ubicación de áreas industriales y en el trazado de redes de comunicación va a empujar, sin duda, el despegue económico de Bilbao y su área metropolitana. Así, hay que destacar la construcción del aeropuerto de Sondika en 1948. La mejora del acceso por carretera se produce con la construcción de la autopista Bilbao-Behobia, la mejora de las conexiones con la meseta y la descongestión del centro de Bilbao con la Solución Sur. Además, para favorecer el transporte marítimo y descongestionar el puerto fluvial de Bilbao, se construyó el Canal de Deusto en 1968, dando lugar a la península de Zorrozaurre, lugar de gran actividad industrial. En los años setenta se empieza a perfilar el proyecto de construcción del puerto exterior de Bilbao, el Superpuerto, fundamentalmente para dar servicio a la refinería de Petronor que surgió en 1968 en Muskiz, pero esto no se acometerá hasta los años ochenta. Por último, la construcción de Mercabilbao en Basauri, directamente enlazado con la autopista Bilbao-Behobia (1971-1975) y la de la Feria de

Muestras de Bilbao (1957) son también factores imprescindibles para el desarrollo económico. El desarrollo de la metrópoli puesto al servicio del crecimiento industrial.

En todo caso, es sobre esta base que en la década de los sesenta empieza a pensarse definitivamente en términos de «área metropolitana» o, cuando menos, de espacio supramunicipal. En 1964 se aprobó la revisión del Plan General de Ordenación Comarcal de 1945, el llamado Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca, que continuaba y repetía buena parte de los planteamientos y proyectos ya previstos que seguían sin realizarse. Sin embargo, la perspectiva metropolitana estaba muy lejos de orientar un planeamiento general: sencillamente, el desorden urbanístico amplió su escala, al tiempo que «se fue abandonando la idea de hacer ciudad» (Cenicacelaya en Borja y Muxí, 2004: 17-19). La planificación se diseñaba a golpe de demanda privada, especialmente de los grandes grupos industriales, no se llegaba a realizar en muchos casos por falta de recursos económicos y proyectos definidos como urgentes en el plan seguían sin iniciarse. La conclusión de todo esto no puede ser más desoladora:

El resultado se puede sintetizar a la altura de 1975 en tres términos: congestión, anarquía y caos. Todos ellos producto del fracaso de la planificación comarcal iniciada en 1945 y, especialmente, de los medios administrativos y financieros aplicados. En este punto, la principal responsabilidad debe situarse en la inoperatividad de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao. La Corporación se había convertido en un instrumento de control social y político, y en ningún caso cumplía sus funciones de gestionar la planificación comarcal y urbana. Este hecho se vio agravado en los años finales del régimen franquista por la debilidad del debate social y las escasas vías existentes para la crítica. (González Portilla, 2009b: 95)

Pero también hay en esta época elementos positivos. Aumenta la conciencia respecto a la degradación de la ría de Bilbao, columna vertebral líquida que une tanto como separa a los municipios del Gran Bilbao. A finales de la década aparece el primer Plan Integral de Saneamiento de la ría, que a partir de 1981 comenzará a ma-

terializarse en proyectos concretos (Fernández Pérez y Fernández Gómez, 2007).⁵

De la ciudad democrática a la ciudad de la gobernanza (1980-1992)

El 3 de abril de 1979 tienen lugar las primeras elecciones municipales tras la dictadura. El Partido Nacionalista Vasco (PNV) gana ampliamente las elecciones en Bilbao, con un 39,4% de los votos y 13 escaños. Su candidato, Jon Castañares (1979-1983), será elegido alcalde. Herri Batasuna (HB) es la segunda fuerza (17,3%), prácticamente empatada con Unión de Centro Democrático (UCD) (17,2%), aunque con un escaño más (6 y 5, respectivamente). Las otras dos fuerzas políticas presentes en el Ayuntamiento son el Partido Socialista de Euskadi —Partido Socialista Obrero Español (17,2%, 4 concejales) y Euskadiko Ezkerra (EE) (5,5%, 1 concejal).⁶

El mapa político de la ciudad se va a modificar sensiblemente en las siguientes tres confrontaciones electorales realizadas a lo largo de este período: 1983, 1987 y 1991.⁷ Lo único que no va a cambiar es el liderazgo del PNV, que va a ostentar la alcaldía ininterrumpidamente (hasta hoy). Así, en las elecciones de 1983 el PSE-PSOE experimentará un importante ascenso, convirtiéndose en la segunda fuerza (27,4% de los votos, 9 escaños). Alianza Popular (AP) irrumpe como tercera fuerza (14,2%, 4 concejales), descendiendo HB hasta la cuarta posición. En 1987 HB remonta hasta la tercera posición, seguida de Eusko Alkartasuna (EA) (resultado de la escisión del PNV un año antes), mientras AP sufre un descalabro electoral que lo sitúa en la sexta posición. Las elecciones de 1991 van a dar como

5. Este plan no suele aparecer en el ranking de las actuaciones urbanísticas emblemáticas en Bilbao. Sin embargo, la mejora de la ría es evidente, dando una nueva y atractiva imagen al Bilbao metropolitano y aumentando la posibilidad de disfrute a sus ciudadanos.

6. <http://www9.euskadi.net/q93TodoWar/q93Desplegar.jsp>.

7. Los resultados electorales en Bilbao desde las elecciones de 1983 hasta las últimas de 2007 pueden consultarse en: http://www.bilbao.net/castella/relaciones_ciudadanas/publicaciones/bilbao_en_cifras/2008/elecciones_municipales.pdf.

resultado un mapa electoral que, con la excepción de 1995 (a la que nos referiremos en el siguiente apartado), se va a mantener hasta la actualidad, con el PNV, Partido Popular (PP) y PSE-PSOE como las tres fuerzas más votadas.

Las primeras elecciones municipales van a suponer una ruptura en la trayectoria del movimiento vecinal. En primer lugar, porque muchos de sus líderes van a dar el salto a la política institucional, engrosando e incluso liderando las listas electorales de los partidos de izquierda. Pero también porque el grueso de las reivindicaciones vecinales, desoídas hasta ese momento, van a pasar a formar parte de los planes de actuación de los gobiernos municipales. En el caso de Bilbao, una buena parte de las energías ciudadanas se van a redirigir desde el ámbito político-reivindicativo hacia el ámbito festivo-expresivo, a través de la constitución en 1978 de una Comisión Popular de Fiestas para la organización de la *Aste Nagusia*, la Semana Grande de Bilbao. Este peculiar modelo de organización de las fiestas de la ciudad, profundamente participativo, muchas veces enfrentado al propio Ayuntamiento, se va a mantener prácticamente hasta la actualidad, si bien con el tiempo cada vez más despojada de sus dimensiones reivindicativas y más centrada en los aspectos estrictamente lúdicos.

Pero no serán buenos tiempos para la fiesta. La crisis generalizada que se produce a partir de mediados de los setenta afectó de manera muy profunda a todo el área metropolitana y a la ciudad misma, manifestándose con más intensidad en las actividades que fueron el soporte para una rápida expansión industrial en los sesenta. El paro aumenta sensiblemente y la población ocupada disminuye en un 3,5% entre 1981 y 1986. Un saldo neto de 50.275 ocupados menos en la industria no será compensado por el incremento, sin duda importante, de la ocupación en el sector servicios (32.074 nuevos ocupados) (Prospeptiker, 1990).

Durante los años ochenta toda la Comunidad Autónoma de Euskadi será declarada *región industrial en declive* y dentro de ella, la comarca del Gran Bilbao es la muestra más evidente. Se trata de áreas especializadas en sectores industriales maduros como el siderúrgico y el naval que a partir de mediados de los setenta presentan problemas de competitividad, altos costes de producción, baja productividad y exceso de capacidad productiva (SPRI, 1989). Las tres provincias

vascas, particularmente las dos más industrializadas, sufrirán un importante retroceso en su renta per cápita, y un profundo pesimismo se extenderá al conjunto de la sociedad.

TABLA 1
**INGRESOS PER CÁPITA DE LAS TRES PROVINCIAS VASCAS
Y POSICIÓN RELATIVA EN EL CONJUNTO DE PROVINCIAS
ESPAÑOLAS**

Año	1957	1964	1971	1973	1977	1981	1985
Vizcaya	1 ^a	1 ^a	2 ^a	1 ^a	4 ^a	7 ^a	14 ^a
Guipúzcoa	2 ^a	2 ^a	1 ^a	3 ^a	5 ^a	6 ^a	11 ^a
Álava	5 ^a	5 ^a	3 ^a	6 ^a	2 ^a	4 ^a	3 ^a

Fuente: elaboración a partir de SPRI, 1989, p. 207.

A partir de 1980 comienza un proceso de pérdida de población. La metrópoli bilbaína presenta una tendencia regresiva, tendencia que continuará hasta el cambio de milenio.

En este contexto se plantea la necesidad de llevar a cabo una reconversión industrial, a consecuencia de la cual los cierres de empresas y el incremento del paro fueron una constante en estos años. En todo el Gran Bilbao hubo ajustes de empleo en fábricas emblemáticas como Altos Hornos de Vizcaya (que finalmente se cerraría en 1996) y la Naval de Sestao. En Bilbao destacan dos: Aceros Echevarria (cerrada en 1980) y, sobre todo, el astillero Euskalduna, cuyo cierre en 1985 estuvo precedido de auténticas batallas campales entre la policía y los trabajadores.⁸ Los terrenos liberados serán posteriormente utilizados como espacios de ocio (Parque de Etxebarria) y culturales (Museo Marítimo de Bilbao y Palacio de Congresos Euskalduna).

Se trata de unos años en los que todavía escasean los planes y proyectos de reindustrialización, pero ya se detecta un importante cambio en la estructura productiva: la población ocupada en servicios

8. Resulta de mucho interés el vídeo «La batalla de Euskalduna» (José Ángel Pascual, 1984), disponible en http://www.documaniatv.com/historia/la-batalla-de-euskalduna-video_070339a72.html.

en Bilbao crece 10 puntos porcentuales entre 1981 y 1991, que son los que pierde la industria.

En cuanto a los cambios dentro del sector industrial, se está aún muy lejos de conseguir un efectivo proceso de diversificación industrial e ir hacia actividades con alto potencial de crecimiento. Con todo, debe señalarse que dentro del Gran Bilbao, Bilbao presenta una estructura industrial algo más diversificada y no tan centrada en la industria metálica y naval, aunque se trata también de sectores maduros (Esteban, 1999: 64).

Como consecuencia de la crisis, los procesos de reconversión y la progresiva incorporación de nuevos colectivos al mercado laboral, el aumento del desempleo fue espectacular, pasando de una cifra correspondiente al paro friccional en 1975 (alrededor del 2%) a cifras del 25% en 1986. Posteriormente hubo una cierta recuperación económica que dura hasta 1992 por lo que la tasa de paro se redujo algo, pero sin bajar del 20%.

En estos años, se inicia la construcción de algunas infraestructuras destacables de cara a la transformación económica.⁹ Referente al sector industrial, hay que mencionar el desarrollo del Parque Tecnológico de Zamudio, cuya andadura comienza en 1985. Se trata de la infraestructura estratégica empresarial más importante puesta en marcha a nivel metropolitano en estos años, ya que trata de crear un foco de investigación atractivo a la inversión (la primera empresa se instaló en 1989) (Esteban, 1999: 73).

También en 1985 comienzan las obras de lo que será el Superpuerto, cerrando el abra exterior con el dique de Punta Lucero y comenzando el inacabado de Punta Galea. Estos se complementan con terminales para productos petrolíferos y dan servicio a la cercana refinería de Petronor. En medio de la crisis de la industria convencional, de la metalurgia, del agotamiento de las minas y del hundimiento de los astilleros, este proyecto quedará paralizado hasta mediados de los años noventa.

Si bien la nueva cultura de la planificación urbana procedente de Europa empieza a llegar a España en los años ochenta, lo cierto

9. En el Anexo I se recogen las actuaciones urbanísticas más significativas en el Área Metropolitana de Bilbao entre 1980 y 2008.

es que Bilbao tardará en desarrollar su Plan General, que no será aprobado hasta 1994. Nos encontramos ante un plan sin una visión metropolitana, que no tiene en cuenta el resto de municipios, limitando las posibilidades del crecimiento de Bilbao.¹⁰ Así, la conexión entre los municipios del Gran Bilbao ha venido de la mano de las infraestructuras de comunicación, de los transportes y las carreteras, verdaderos ejes de la vertebración metropolitana.

De hecho, la narrativa metropolitana, con las carencias ya señaladas, va a desaparecer a finales de los años setenta, época en la que se producirá «la emergencia de la escala municipal como el espacio de negociación democrática de los problemas locales» (González, 2003: 251). Con la democracia, la eclosión del municipalismo va a orillar otras aproximaciones al espacio urbano más integradas. En 1981 el Parlamento Vasco va a acordar la disolución de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao, fundada como hemos visto en el apartado anterior en 1946. ¿Los motivos? El PNV, partido mayoritario en el Parlamento Vasco y responsable en solitario del Gobierno vasco, la rechazará por considerarla una institución «eminentemente centralista», cuya existencia contradecía el autogobierno. Pero si bien todos los partidos de izquierda con representación en aquel parlamento coincidían en el rechazo a una institución antidemocrática y obsoleta, hubo quienes advirtieron contra el riesgo de tirar con el agua de una institución franquista al niño de la necesaria metropolitanización:

[Consideramos importante] ver la capacidad de reestructuración y reforma que [esta] puede tener desde su propio germen actual. Se trata, en definitiva, de decir si se debe o no redefinir a nivel institucional y comarcal —a la que embrionaria e inadecuadamente pretendió servir— esta entidad hoy obsoleta. (Portavoz del PSE en el Parlamento Vasco; citado en González, 2003: 253)

Sin embargo, el resultado fue que en esta época «la escala metropolitana quedó disuelta no solo en la imaginación política sino

10. «El Plan estrangulaba el desarrollo de la ciudad con la proposición de un cinturón de ronda, un anillo, en una estructura, la del Bajo Nervión, de carácter lineal [...]. Se había abordado el Plan como si de una isla se tratara.» (Cenicacelaya en Borja y Muxí (eds.), 2004: 22).

también en el planeamiento urbano, y en general, como escala de movilización social y política» (González, 2003: 258).

A pesar de todo, la coincidencia de dos hechos catastróficos —la crisis y posterior reconversión industrial de los ochenta, y las devastadoras inundaciones de 1983— van a urgir la intervención coordinada de las autoridades municipales, provinciales, autonómicas y hasta estatales, abriendo una nueva posibilidad a la escala metropolitana.

En particular, la imperiosa necesidad de afrontar la crisis se impondrá a la virtuosa afirmación de la autonomía local. La definición a partir de 1983 de las denominadas Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR) y, en nuestro caso, la creación mediante Real Decreto de la ZUR del Nervión en abril de 1985,¹¹ supondrán un embrión de colaboración interinstitucional e incluso de gobernanza, aunque no exenta de conflictos y competencias (Cobanera, 2002).

Pero no será hasta mediados de los ochenta cuando «un grupo de actores limitado, principalmente políticos locales de Bilbao, Bizkaia o el Gobierno vasco, junto con intelectuales de las universidades vascas y algunos urbanistas españoles de renombre», pondrán las bases para orientar definitivamente las políticas urbanas y territoriales en clave verdaderamente metropolitana (González, 2003: 273-279). La redacción de un Plan estratégico para la revitalización del Bilbao Metropolitano y la constitución de la Asociación Bilbao Metròpoli 30 serán dos hitos fundamentales en esta nueva orientación.

El Plan estratégico para la revitalización del Bilbao Metropolitano de 1989 configura una de las primeras reflexiones a escala metropolitana. Comienzan en estos años a perfilarse las políticas basadas en planes fundamentados en grandes proyectos: es el comienzo del cambio de una cultura de planificación urbanística basada en el concepto de plan a una basada en el concepto de proyecto. En 1990 se aprueba la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, que posibilita la puesta en marcha de la redacción de la nueva figura de ordenación, el plan parcial y de las Directrices de

11. La ZUR del Nervión incluía a Bilbao y a una buena parte de los municipios que lo circundan (Abanto y Zierbana, Arrigorriaga, Barakaldo, Basauri, Galdakao, Lezama, Ortuella, Portugalete, Trapagaran, Santurce, Sestao), además de los municipios de Amurrio, Llodio y Orduña, situados en el Alto Nervión.

Ordenación Territorial del País Vasco (DOT). Estas no se redactarán hasta 1997, y serán:

El documento que definirá el modelo territorial y el marco de las actuaciones que se han de implantar en las distintas áreas para la consecución de un desarrollo equilibrado que ponga fin a los desajustes y desequilibrios de etapas precedentes. (González Portilla, 2009b: 523)

En 1991, se crea Bilbao Metrópoli-30, asociación para la proyección pública (nacional e internacional) de Bilbao, liderando el plan que reúne a todos los actores públicos y privados y a diferentes agentes sociales en las tareas de regeneración. Para llevar a cabo el plan se adoptaron más de 180 acciones que fueron reunidas en ocho temas críticos: recursos humanos, servicios avanzados propios de una región industrial moderna, la movilidad y la accesibilidad, la regeneración urbana, el medio ambiente, la cultura, la colaboración entre los sectores público y privado y, por último, la acción social. A esta asociación se debe «la nueva visión e imagen de marca de Bilbao como ciudad competitiva, moderna, abierta, creativa, social y cultural» (Rodríguez, 2002: 82).

En 1992 se constituye la Sociedad Pública Bilbao Ría 2000, sociedad gestora del plan, dependiente de Bilbao Metrópoli 30, con capacidad ejecutiva, dotada presupuestariamente y encargada de recuperar zonas degradadas y áreas industriales en desuso, mejorando la trama urbana y ejecutando acciones que integren urbanismo, transporte y medio ambiente. En ella participan como socios el Gobierno central, Gobierno vasco, Diputación de Bizkaia, Puerto Autónomo, RENFE y los Ayuntamientos de Bilbao y Barakaldo.¹²

12. Conviene dejar clara la diferencia entre Bilbao Metropoli 30 (lobby de entidades del Área Metropolitana) y Ría 2000 (Agencia de gestión urbana), aquella que realmente ha influido en los cambios urbanos. Bilbao Ría 2000 fue constituida para potenciar el desarrollo urbanístico de Bilbao tras la Exposición Universal de Sevilla y las Olimpiadas de Barcelona. Desde el Gobierno central se propuso una fórmula de gestión en la que estuvieran representadas todas las instituciones públicas con capacidad para decidir sobre el futuro de Bilbao, poniendo a disposición de la reforma urbana de Bilbao los suelos estratégicos de la Administración Central (Renfe, Feve, puerto).

La constitución de este tipo de sociedades públicas (y otras como Surbisa, para la rehabilitación del Casco Viejo de Bilbao, o Surposa, Sociedad urbanística de rehabilitación de Portugalete), es la primera expresión de una transformación de enorme calado en la gestión de las ciudades, que se va a acentuar en los años siguientes: el surgimiento de la gobernanza como característica definitoria de las denominadas «nuevas políticas urbanas» (Cox, 1993). En este modelo de toma de decisiones, en el que el sector público adopta las normas de funcionamiento del sector privado —identificando oportunidades, rentabilizando inversiones y recuperando plusvalías— (Hall y Hubbard, 1998; Rodríguez, Martínez y Guenaga, 2001), y en el que la participación ciudadana se verá reducida, en general, a jugar un papel meramente consultivo (Kröger, 2008; Estévez, 2009).

De la ciudad industrial a la ciudad posindustrial (1993-1999)

En esta etapa, superada ya la crisis industrial estructural y realizados gran parte de los ajustes de la reconversión, Bilbao va a experimentar un intenso proceso de regeneración urbana que aún no está del todo acompañado por la revitalización económica.

Los primeros síntomas de revitalización se dan a partir de 1995. Así, el número de establecimientos creció casi un 14% entre 1995 y 2000. Ahora bien, el cambio en la estructura productiva todavía no se deja notar demasiado, puesto que todavía siguieron creciendo el número de establecimientos dedicados a industria y energía, aunque de forma muy moderada. Hay que destacar el fuerte crecimiento de los establecimientos dedicados a la construcción (un 32,6%). Los establecimientos del sector servicios experimentan un crecimiento notable (13,2%). Entre ellos, son los de transporte, almacenamiento y comunicaciones (un 107%), y los relacionados con actividades inmobiliarias, alquiler y servicios empresariales (un 27%) los que más crecen. El sector servicios más tradicional, representado por comercio y reparaciones y hostelería, retrocede.

Por tanto, puede decirse que la gran transformación en términos de estructura productiva de Bilbao como ciudad de servicios está aún por llegar. En términos del valor añadido generado por los

diferentes sectores de actividad, la conclusión es similar. Entre 1996 y 2000 el valor añadido bruto del sector servicios permanece estable (84%), el de la industria retrocede 1 punto (del 11 al 10%) y el de la construcción aumenta apenas 2 puntos (del 4 a 6%).

Ahora bien, si examinamos la evolución del empleo en los diferentes sectores y subsectores, sí que puede afirmarse que hay una importante terciarización de este: entre 1996 y 2001 el peso del empleo en los servicios pasa del 71,9 al 74,7%. Se aprecia una pérdida de empleo en el sector industrial importante (un 9,6%), pero la ganancia no es tanto en los servicios (un 25%) como en la construcción (un 79%). En el empleo se refleja también la reactivación económica, con un crecimiento del 10,5% entre 1995 y 2000. La tasa de paro, que todavía superaba el 24%, en 1996 está en 2001 en un 15% y el paro registrado en el INEM descendió entre 1996 y 2001 un 47%.

El nuevo espacio metropolitano posindustrial que surge tras los procesos de crisis y renovación presenta diferencias sustanciales con la ciudad industrial anterior. En el aspecto demográfico, perdió casi 60.000 habitantes entre 1980 y 2000, y experimentó una cierta recuperación a partir del inicio del nuevo siglo. Casi la totalidad de estas pérdidas demográficas se concentran en los municipios industriales de la margen izquierda y Bilbao. Por el contrario, la margen derecha (fundamentalmente Getxo) ha experimentado un crecimiento constante de población a lo largo de estos años. Al mismo tiempo, en el área del Bilbao metropolitano, y particularmente en el propio municipio bilbaíno se produce un importante incremento del precio de la vivienda, hasta situarse en un nivel similar al de las ciudades más caras de España.¹³ Es decir, los procesos de reestructuración económica han intensificado los patrones de segregación socioespacial.

Entre fines de los ochenta y principios de los noventa se van a poner en marcha una serie de operaciones urbanísticas en las ruinas industriales de la ciudad con el fin de recuperar estos espacios de las antiguas fábricas y tinglados portuarios para crear nuevas áreas de

13. Según datos del Ministerio de Fomento la media del precio por metro cuadrado de la vivienda en Bilbao pasó de 838,3 euros en 1991 a 2.109,7 euros en 2002.

oportunidad. El espacio más importante será el de Abandoibarra, donde se pretendía crear «un centro terciario de carácter direccional, un núcleo concentrado de oficinas y negocios en el que se integren un conjunto de servicios complementarios comerciales y de actividades ligadas al ocio» (Rodríguez y Vicario, 2005: 279). Aquí es donde se ubicará el Museo Guggenheim.

En términos políticos, si Pilar Careaga simboliza de transición de la Bilbao franquista a la Bilbao democrática, José M^a Gorordo (1987-1995) puede simbolizar el paso de la Bilbao industrial a la Bilbao posindustrial. Elegido en las listas del PNV en 1987, su estilo populista lo convirtió rápidamente en un político mediático. Adelantándose a lo que luego será una característica de las ciudades posindustriales —con su énfasis en la cultura, el arte y las edificaciones «singulares» como imagen de marca y motor económico de la ciudad—, su proyecto más ambicioso fue conversión del antiguo almacén de vinos de la Alhóndiga en un centro de arte contemporáneo y de investigaciones estéticas dirigido por el escultor Jorge Oteiza. Enfrentado a organizaciones culturales, de arquitectos y a su propio partido, el PNV le retiró su confianza y Gorordo dimitió a seis meses de las elecciones de 1991. Cuatro años después vuelve a la política liderando el partido Iniciativa Ciudadana Vasca (ICV), que en 1995 logra convertirse en la tercera fuerza de Bilbao, con cinco concejales. Sin embargo, más allá de este primer impacto, ICV acabará por desaparecer en medio de luchas intestinas.

Sin embargo, el estilo de gestión municipal de José M^a Gorordo le sobrevivirá y todas las corporaciones municipales desarrollarán parecidas estrategias de revitalización de la ciudad, persiguiendo la transformación de Bilbao y de su área metropolitana en un centro terciario que incorpora elementos estructurales fundamentales (como el nuevo puerto exterior y el metro), junto con actuaciones emblemáticas (tales como el museo Guggenheim y el palacio Euskalduna), y operaciones estratégicas de renovación urbana en ámbitos como el Casco Viejo, Barakaldo o las proyectadas en la península de Zorrozaurre. Corresponden a actividades dentro de lo que se conoce como «marketing urbano», operaciones de reconversión de espacios degradados ocupados por actividades industriales consideradas obsoletas en áreas o espacios generadores de dinamismo y centralidad (cultura, ocio, comercio y residencia).

Las políticas urbanísticas más destacadas¹⁴ corresponden al Plan interinstitucional de infraestructuras y revitalización de áreas desfavorecidas (Plan Euskadi XXI, 1996-2000), cuyo ámbito de actuación es la Comunidad Autónoma. En 1997 el Plan de revitalización de la margen izquierda en el que participan el Gobierno central, el Gobierno vasco, la Diputación Foral de Bizkaia y los municipios de la margen izquierda, Valles Mineros, Nervión-Ibaizabal y Erandio, agrupados en la Agencia de Desarrollo IBAE. Esta agencia de desarrollo junto al Gobierno vasco y la Diputación Foral de Bizkaia crean en 1997 el Centro de Desarrollo Empresarial de la Margen Izquierda (CEDEMI). Ese mismo año se aprueban las Directrices de ordenación del territorio (DOT) del Gobierno vasco. En el año siguiente se pone en marcha el Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (vertiente cantábrica) y en 1999 el plan correspondiente a la vertiente mediterránea. A nivel municipal se aprueba en 1994 el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao (avance había tenido lugar en 1989) y en 1998 Bilbao Agenda 21 se pone en marcha.

En base a estos planes, entre finales de los ochenta y principios de los noventa se van a poner en marcha una serie de ambiciosas operaciones urbanísticas en las ruinas industriales de la ciudad con el fin de recuperar esos espacios, baldíos tras el cierre de empresas y tinglados portuarios consecuencia de la reconversión industrial, para crear nuevas áreas de oportunidad. El espacio de actuación más importante será el de Abandoibarra, donde se busca crear:

Un centro terciario de carácter direccional, un núcleo concentrado de oficinas y negocios en el que se integren un conjunto de servicios complementarios comerciales y de actividades ligadas al ocio. (Rodríguez y Vicario, 2005: 279)

Aquí es donde se ubicará el Palacio Euskalduna (1999) dedicado a la música y la celebración de congresos y otros eventos, y sobre todo el Museo Guggenheim, cuyas cifras de impacto económico son importantes: una media 1,2 millones de visitantes al año, muy

14. En 1994 se propone un Plan Territorial Parcial para el Bilbao metropolitano que debido a las críticas queda en suspenso.

por encima de lo previsto, y casi 4.000 empleos generados directa e indirectamente. Aunque, lo económico supone solo una pequeña parte del «efecto Guggenheim» (Plaza, Tironi y Haarich, 2009). Quizá es mejor observar las consecuencias de este tipo de acciones en el plano del capital simbólico al transformar, en afortunada expresión, en museo un mausoleo industrial (Arruti, 2003).

La inauguración del Guggenheim Bilbao se ha considerado como un paradigma de arquitectura milagrosa:

La culpa es de Bilbao. Podemos atribuir a esta ciudad la expansión de la arquitectura icónica por tierras peninsulares. Y no porque Bilbao fuera la primera ciudad de España donde trabajaron arquitectos estrella extranjeros, sino porque fue la primera donde se verificó el milagro arquitectónico; donde un edificio como el Museo Guggenheim diseñado por Frank Gehry enderezó el errático rumbo de la urbe. El fenómeno fue tan exitoso que muchas ciudades desearon replicarlo, y empezaron a soñar un edificio único, prodigioso, capaz de transfigurarlas. (Moix, 2010: 23)

Como se ha señalado en relación al Museo Guggenheim, los proyectos más característicos de esta Bilbao espectacular fueron ideados, gestionados y conseguidos desde instancias de decisión «extraurbanas» (Leira, 2004: 36-37). No responden a una planificación realizada desde la propia ciudad. Pero el hecho es que fueron estos proyectos impulsados desde instancias superiores a la municipal, Gobierno vasco y Diputación Foral, los que salieron adelante.

En cualquier caso, la inauguración en 1997 de la espectacular obra de Frank Gehry actuó como motor de una transformación urbana, económica y cultural que convirtió una altiva pero declinante ciudad de provincias en una modesta, pero segura de sí misma, ciudad global(izada) (Asociación para la Revitalización del Bilbao Metropolitano, 1999).

Bilbao en la globalización: el sueño de una ciudad con todos los adjetivos (2000-2007)

En estos años se produce el verdadero despegue económico de Bilbao que, como no, tiene que ver con el clima general de prosperidad

económica pero también es fruto de la intensa transformación productiva, urbanística y medioambiental experimentada por la ciudad. El empleo en los establecimientos y el número de estos en la ciudad creció en torno a un 16%. Por sectores, hay que destacar que, al igual que en la etapa anterior, decrecen los industriales. La construcción y los servicios de intermediación financiera y servicios a empresas se muestran dinámicos con crecimientos en torno al 37%. Por último hay que señalar que los servicios tradicionales de hostelería y comercio y reparación de vehículos que en la etapa anterior retrocedían, parecen recuperarse lo que sin duda, tiene que ver con el incremento del turismo en la ciudad. Cabe decir que se ha producido una importante terciarización del empleo generado por los establecimientos de Bilbao en muy pocos años. La reactivación económica se deja notar de manera importante en la tasa de paro que en 2006 se sitúa, por fin, en niveles como los de los años setenta (en torno al 5%).

La asociación Bilbao Metrópoli-30 continúa liderando la nueva narrativa sobre la ciudad. Proyecta Bilbao como uno de los núcleos centrales del Sistema Europeo de Ciudades, liderando el espacio conformado por el Arco Atlántico, corazón de un País Vasco definido como «ciudad-región» y orientada por los valores referenciados en el acrónimo IPICA: Innovación, Profesionalidad, Identidad, Comunidad y Apertura (Martínez de Cearra, 2009).

Las políticas urbanísticas a partir de 2000 se centran en consolidar el modelo de ciudad planteado en la etapa anterior. Las actuaciones fundamentales, en las que abundan los planes sectoriales, son las siguientes. En 2001 se aprueba el Plan territorial sectorial de la red ferroviaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco y en el año siguiente se pone en marcha el Plan territorial sectorial de la energía eólica. En el año 2004 encontramos el Plan territorial sectorial de creación pública de suelo para actividades económicas y de equipamientos comerciales, y en el mismo año el Plan territorial sectorial de zonas húmedas.

Es de destacar el Plan de acción local de Bilbao (Agenda 21) que se desarrolla de 2004 al 2008, comenzando también en el 2004 la Agenda 21 escolar. En 2006 se aprueba el Plan territorial parcial del área funcional del Bilbao Metropolitano y en 2007 el Plan territorial sectorial de protección y ordenación del litoral de la Comunidad

Autónoma del País Vasco. Finalmente en la actualidad está vigente bajo el título «Bilbao 2010: la estrategia» el plan estratégico conducido por Bilbao Metrópoli 30.

Las grandes ciudades, las metrópolis, atraen a ciudadanos de otros lugares. La ciudad de Bilbao ha seguido también esta tendencia. El proceso migratorio (basado básicamente en migraciones de otras regiones de España) en décadas pasadas tiene su continuidad en los últimos años con unas crecientes tasas de inmigración, en esta ocasión ciudadanos de otras nacionalidades.

En los últimos años, hay que destacar el protagonismo ganado por la actividad congresual en la ciudad, así entre 2001 y 2007, el número de reuniones aumentó en un 92,5% y el de delegados un 141%, lo que sin duda tiene que ver con las nuevas infraestructuras, la mejora de las comunicaciones y la mayor oferta de actividades turísticas y de ocio con que cuenta la ciudad. Ahora bien, parece ser que esta actividad está fuertemente afectada por la crisis, ya que en 2008 el número de reuniones descendió a niveles inferiores a los de 2001.

Las cifras relativas a la actividad turística se apoyan en la evolución de la ciudad en cuanto a urbanismo, mejora de la imagen y de la actividad cultural y se complementan con el atractivo del entorno natural y la cultura tradicional y gastronómica del País Vasco. Aunque el margen de crecimiento es todavía amplio, hay que señalar importantes avances en lo referido a actividad turística. Así, entre 2004 y 2007, la entrada de viajeros, las pernoctaciones y los establecimientos abiertos crecieron en torno a un 20%, mientras que los pasajeros aéreos crecieron un 25%. En 2008, debido a la crisis, el sector ha experimentado una caída importante. Solo continuaron creciendo el número de cruceros y de pasajeros, que desde 2001 aumentaron de manera muy considerable, lo que tiene que ver con la nueva terminal de transatlánticos de Getxo.

Al finalizar la década de los noventa las ciudades y sus áreas de influencia se han convertido en uno de los principales actores en el mundo globalizado. Las ciudades europeas, Bilbao entre ellas, pugnan consigo mismas y entre sí por dotarse de todos los adjetivos que, se supone, deben adornar a una urbe global: sostenibles, creativas, abiertas, digitales... El cambio en el tejido productivo de Bilbao ha sido profundo, pero su composición dista aún mucho del que se

considera propio de una «ciudad creativa», preparada para liderar la sociedad del conocimiento. Así, las actividades empresariales de alto valor añadido y las actividades innovadoras de vanguardia vinculadas a la generación de conocimiento, como la informática, la ingeniería, la biomedicina y las comunicaciones, tienen aún escaso peso.

En el área de oportunidad creada en Abandoibarra, el espacio que en principio iba a ir destinado a usos empresariales al servicio de nuevas actividades, finalmente se ha dedicado a usos residenciales, comerciales y a espacios libres. Algunos hablan del naufragio de la estrategia direccional de Abandoibarra (Rodríguez y Vicario, 2005: 280).

Es por esto que se plantea una nueva estrategia de regeneración urbana y productiva en la península de Zorrotzaurre, en la que tengan cabida el desarrollo de una industria innovadora que conviva con usos residenciales y de equipamiento y de ocio. Para ello se ha configurado una nueva herramienta de planificación urbana: el Máster Plan de Zorrozaurre (figura de planificación anglosajona), documento en el que se plasman las ideas del suelo a nivel parcial. Es el medio para la negociación, sin validez jurídica. El objetivo es que se plantea este tipo de plan a la opinión pública y una vez que es aceptado, inmediatamente se traslada a la realidad. Se observa, sin embargo, que este proceso de regeneración puede ser muy similar al de Abandoibarra. Como en aquel modelo, a pesar de la intensa retórica que vincula la creación de una «nueva ciudad del conocimiento», la propuesta de ordenación de Zorrotzaurre define una funcionalidad esencialmente de tipo residencial, mientras que los componentes productivos y direccionales quedan difuminados. Priman la imagen y el embellecimiento formal sin que en este espacio haya articulaciones productivas y estratégicas concretas (Rodríguez y Vicario, 2005: 284).

Las elecciones de 1999 otorgan el bastón municipal a Iñaki Azkuna, candidato del PNV, que revalida su liderazgo en 2003 y en 2007 y gobierna la ciudad apoyado en un acuerdo con Ezker Batua (Izquierda Unida).¹⁵

A finales de los años noventa, el municipio asume de forma transversal los principios y criterios de sostenibilidad en la gestión

15. Disponible en: http://www.bilbao.net/castella/corporacion/acuerdo_20070613.pdf.

municipal. De esta manera, en marzo de 1998 el alcalde de Bilbao firma la adhesión a la Carta de Aalborg. A partir de este momento se desarrolla el proceso de implantación de la Agenda Local 21 en Bilbao, comenzando por la realización de un diagnóstico de partida —en el marco de la puesta en funcionamiento del modelo de la calidad ambiental en la gestión municipal 1999/2000—, al mismo tiempo que se propone el cálculo de indicadores relacionados con algunos de los aspectos tratados más relevantes. Para reforzar la consecución de los objetivos de la Estrategia ambiental vasca de desarrollo sostenible, se crea a finales de 2002 la red de municipios vascos hacia la sostenibilidad, Udalsarea 21. El municipio de Bilbao se adhiere a Udalsarea 21 en diciembre de 2003. A partir de este momento se realiza, durante el año 2004, una revisión de los trabajos realizados en la que se valoran los aspectos de sostenibilidad desde sus tres ámbitos de actuación y no solo de los aspectos ambientales. Además, se participa de forma activa en la conferencia de Aalborg+10 y se contrata, a través de un concurso público, la asistencia técnica para la elaboración del Plan de acción local 2005-2008 de la Agenda Local 21 de Bilbao.

De igual modo, Bilbao se adhiere a la Red de Autoridades Locales para la Sociedad de la Información e impulsa a partir de 2007 la elaboración de una Agenda digital local, con dos objetivos fundamentales: desarrollar servicios públicos en línea que faciliten a los ciudadanos los trámites administrativos con el Ayuntamiento (gobierno electrónico), y usar las TICs para incrementar la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas (e-democracia).¹⁶ De nuevo, será una sociedad municipal, Promobisa, la encargada de impulsarla.

Recientemente la organización Transparencia Internacional ha considerado a Bilbao como el Ayuntamiento más transparente de España. Sin embargo, parece que la época de la gobernanza y la e-democracia ha despertado de nuevo al tantos años aletargado movimiento vecinal. La aprobación del Consejo cívico de Bilbao en mayo de 2009 ha suscitado la polémica al dejar fuera a las asociaciones vecinales. «No voy a aceptar ningún contrapoder vecinal», proclamaba el alcalde en

16. Disponible en: http://www.bilbao.net/noticias/ADB_2012_200806.pdf.

respuesta a las críticas de la Coordinadora de asociaciones vecinales, en unas declaraciones que parecían retrotraernos a otras épocas. «El movimiento vecinal vuelve a la calle», titulaba un medio unos días después la noticia su información sobre estos desencuentros. En realidad, nunca la había abandonado. Lo que ocurre es que se movilizaba en calles que no eran las de la ciudad espectacular.

Al igual que ocurre con otras muchas ciudades, Bilbao siempre ha tenido un conjunto de barrios centrales geográficamente, pues lindan con el Casco Viejo, pero excluidos socialmente (Pérez-Agote, Tejerina y Barañano, 2010). Barrios como Bilbao la Vieja, San Francisco y Zabala (denominados en su conjunto «Bilbao la Vieja») que históricamente han acogido a la inmigración interior asociada al proceso de industrialización del País Vasco y que ahora reciben a la inmigración extranjera; barrios envejecidos, afectados por problemas de desestructuración social y urbana (Leonardo, 1989: 287-311). Desde 1999 se han diseñado diversos planes de rehabilitación para esta zona (Plan Integral de Rehabilitación 1999-2004; Plan Especial 2005-2009) gestionados desde la sociedad municipal Surbisa. Estos planes trabajan con el imaginario de lograr un barrio moderno, bohemio, ligado a proyectos culturales en la línea de las «ciudades creativas» de Richard Florida. Se habla del «Soho» o del «Montmartre» bilbaíno (Rodríguez y Vicario, 2005).

En el año 1995 el pleno del Ayuntamiento de Bilbao aprueba la creación de la mesa de rehabilitación de los barrios de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala, un órgano de participación y debate con representación institucional, política y social. Sin duda, no es ajena a la creación de este órgano la importante actividad reivindicativa desarrollada desde 1989 por la Coordinadora de grupos de San Francisco, Bilbao la Vieja y Zabala, refundada en el año 2000 con la participación de alrededor de 40 asociaciones de los más diversos ámbitos sociales. En los últimos tiempos la coordinadora se ha enfrentado a decisiones tales como la instalación de un sistema de vídeo vigilancia en el barrio o a la Ordenanza municipal de uso del espacio público, con lo que se cuestiona más en general los planes de regeneración impulsados desde el Ayuntamiento. No son los únicos: también los investigadores han advertido contra la posibilidad de que esta zona de Bilbao puede acabar sufriendo un proceso de gentrificación (Vicario y Martínez Monje, 2003).

Hablábamos de la inmigración extranjera. No lo hemos hecho hasta ahora porque Euskadi en general, y Bilbao en particular, presentan tasas de inmigración extranjera notablemente inferiores a la media española, y solo en la última década podemos hablar de cifras relevantes. La población extranjera en Bilbao ha ido aumentando sobre todo a partir del año 2000, ya que, si en 1998 había 2.700 personas extranjeras, en 2008 han llegado ya a ser más de 25.200. Es decir, que en los últimos diez años la población extranjera en Bilbao se ha multiplicado casi por diez.

La distribución en el espacio urbano de esta población no es, como cabe esperar, homogénea. De hecho, los barrios de Bilbao la Vieja concentran el 14% de toda la población extranjera de Bilbao, cuando solo supone el 4,3% de la población total del municipio. Desde otro punto de vista, si la población extranjera en el conjunto de la ciudad es del 7%, en el barrio de San Francisco ronda el 30%. Sin embargo, los análisis de segregación y disimilitud aplicados al caso de Bilbao no permiten sostener, al menos de manera concluyente, que en esta ciudad se observen por el momento los fenómenos de segregación y exclusión residencial que pueden detectarse en urbes de mayor tradición inmigratoria, aunque sí una evidente concentración de población extranjera en determinados espacios (Blanco, 2009; Lavía, 2009).

Conclusiones

El pasado 28 de junio, el alcalde de Bilbao, Iñaki Azkuna, recogió en Singapur, en el marco de la Cumbre mundial de ciudades 2010, el I Premio Lee Kuan Yew World City Prize, considerado como «el premio nobel de las ciudades», por el proceso de transformación experimentado por la ciudad de Bilbao. En el argumento que justifica la elección se indica que, más allá del «*Guggenheim Effect*», el jurado está «particularmente impresionado por la constitución de Bilbao Ría 2000 como una estructura efectiva para aliar a las instituciones públicas, las empresas y la comunidad en torno a una visión compartida de la ciudad».¹⁷

17. <http://www.leekuaneyewworldcityprize.com.sg/inaugural.htm>

TABLA 2
**ACTUACIONES URBANÍSTICAS MÁS SIGNIFICATIVAS
EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BILBAO (1980-2008)**

Actuación	Municipio	Fechas
Plan de Saneamiento de la ría	Varios municipios	1980
Puente de Rontegi	Une las dos márgenes por autopista	1983
Parque Tecnológico	Zamudio	1985
Metro- Línea 1	Varios municipios	1987/1995
Superpuerto	Santurtzi	1990
Puerto Deportivo	Getxo	1991/1998
Polígono Abra Industrial	Abanto, Ortuella	1998
Centro Comercial Bilbondo	Basauri	1990
Centro Comercial Max Center	Barakaldo	1994
Centro Comercial Artea	Leioa	1998
Plan Ametzola (viviendas, tren) ¹⁸	Bilbao	1995/2000
Nuevo Aeropuerto	Loiu	1996
Plan de Abandoibarra	Bilbao	1995/2001
Museo Guggenheim	Bilbao	1992/1997
Miribilla (urbanización)	Bilbao	1994/1997
Proyecto Galindo-Urban	Barakaldo	1996/1998
Plan Revitalización Bilbao La Vieja	Bilbao	1996
Palacio Euskalduna	Bilbao	1999
Feria de Muestras	Barakaldo	2000
Tren cercanías		
- San Mamés, Autonomía, Ametzola y Zabalburu	Desde Santurtzi a Bilbao	2000
- Reubicación de la estación de Santurtzi		2003
- Inauguración Intercambiador de San Mamés		2004
Tranvía	Bilbao	2002
Megapark (superficie comercial)	Barakaldo	2005
Torres Isozaki (viviendas)	Bilbao	2007
Centro Comercial Ballonti	Portugalete	2008
Universidad Deusto (Biblioteca)	Bilbao	2008
Universidad del País Vasco	Leioa-Bilbao	2008
Supersur (red de carreteras)	Desde Santurtzi a Bilbao	2008

18. Cubrición o soterramiento de las vías con la creación de la avenida del ferrocarril. Es lo que da lugar a la superación de la trinchera ferroviaria que separaba los barrios del «Sur de Bilbao» (Recaldeberri y Basurto) del Ensanche. Esta cubrición, además de abrir una nueva avenida, ha contribuido a superar la histórica separación de estos dos barrios de la trama urbana del Ensanche en los límites de la calle Autonomía.

Ya hemos comprobado que esta visión compartida no lo es tanto, o cuando menos no deja de estar en discusión (Esteban, 2000; Rodríguez, 2002; Gamarra, 2005; Larrea y Gamarra, 2007). En cualquier caso, la reflexión del jurado del World City Prize confirma a Bilbao como un ejemplo destacado de lo que se ha denominado «gobernanza emprendedora» (Rodríguez, 2002; González, 2007), si bien resulta menos ambiguo hablar de gobernanza «empresarialista» (*entrepreneurialism governance*) (Harvey, 1989, 2007). El contexto de crisis económica, social y hasta anímica en el que empieza a rediseñarse el nuevo Bilbao encaja milimétricamente en las precondiciones para esta nueva perspectiva sobre el gobierno de la ciudad.

Pero los modelos siempre deben adaptarse a los distintos contextos institucionales en los que se pretenden implementar. En el caso de Bilbao, ¿cabría hablar de una *entrepreneurialism governance* «con rostro humano»? Las diversas intervenciones sobre la ciudad, entre ellas algunas muy recientes —construcción del Metro y el Tranvía, recuperación de los márgenes de la ría como paseos y espacios para el peatón, eliminación de ruinas industriales, soterramiento de vías férreas, etc.— han tenido el efecto de generar un tejido urbano más compacto e integrado. Siendo Bilbao una ciudad concentrada en un espacio físico muy limitado, «el Bocho», con una extensión de apenas 41 km², y siendo su área metropolitana prácticamente un continuo de espacios urbanizados, sin grandes zonas vacías entre ellos, lo cierto es que tanto entre los distintos municipios como entre las diferentes zonas de la ciudad se alzaban por doquier fronteras físicas que fácilmente se transformaban en fronteras mentales: vías de tren, barrios degradados, ruinas industriales, etc. Hoy Bilbao es, sin duda, una ciudad más compacta y, por ello, más accesible a sus vecinas y vecinos. Lo mismo cabe decir del conjunto del área metropolitana.

Las sombras de esta regeneración urbana tienen que ver, seguramente, con el potencial riesgo de exclusión de los sectores de población más frágiles y vulnerables asociado indefectiblemente al modelo de gestión empresarialista. Si repasamos el índice analítico del libro de Richard Florida, *Las ciudades creativas*, no encontraremos referencia ninguna a la pobreza, la desigualdad o la exclusión. Hay universitarios y jóvenes solteros, jubilados, gays y lesbianas, enclaves étnicos; hay, por supuesto, profesionales jóvenes, innovadores y talento. También hay, es verdad, «familias con ingresos

bajos, desplazamiento de»; es decir, familias con ingresos reducidos que no pueden afrontar el precio de la vivienda y de la vida en los nuevos «mosaicos urbanos paraíso de los modernos» y que por ello se ven desplazados de estos lugares (Florida, 2009: 245). ¿Ocurrirá lo mismo en la Bilbao IPICA?

Cuadro 1 METRO DE BILBAO

En cierta medida puede decirse que el metro en Bilbao representa el punto de partida de la remodelación urbanística que ha experimentado Bilbao a partir de la década de los noventa. El proyecto surge como respuesta de un diagnóstico que fue elaborado por la Diputación Foral de Bizkaia, en el que se destaca el crecimiento caótico del área metropolitana. Como consecuencias de este crecimiento, se genera un importante problema en el transporte de la comarca unido al posible «estrangulamiento» del tráfico.

Los primeros pasos para la creación del metro se producen al constituirse la Comisión de comunicaciones de Bilbao quienes van a ser los encargados de analizar el problema de transporte del Gran Bilbao. En esta Comisión están presentes la Diputación de Bizkaia, el Ayuntamiento de Bilbao y la Cámara de Comercio. Es elaborado un estudio por parte de esta Comisión en la que se analiza los medios de transporte colectivos: «Estudio coordinado de Transportes Urbanos Colectivos para Bilbao y su zona de influencia», y en el que se destaca la influencia que estos tienen en la zona.

Por medio de la constitución del Consorcio de Transportes de Bizkaia, se aprueba el primer Plan de Construcción de la red de ferrocarril metropolitano de Bilbao. La característica más importante que se plantea es la necesidad de la creación de una red extensa y sobre todo subterránea en gran parte de todo el trazado. Se contrata la realización del Estudio complementario de la red del metro de Bilbao, es el momento en el que se inician los trabajos. En estas fechas el Consejo general vasco asume la codirección del estudio.

A partir de este momento, se abre un período en el que se da a conocer e informa a la opinión pública sobre el proyecto del Metro. En este mismo período, el Gobierno vasco aprueba el Plan de Construcción y financiación del metro de Bilbao. Se inician las obras del metro de Bilbao en 1997.

El primero de los pasos que se realiza en cuanto a la infraestructura del metro se centra en el soterramiento de la estación de Erandio, y un año más tarde las del área del centro de Bilbao. El trazado de la línea del metro tiene dos líneas principales en forma de Y, con un total de 51 km.

La zona del área metropolitana de Bilbao se ha desarrollado en forma lineal, en uno de los extremos superiores de esta Y está Basauri y en el otro Etxebarri. El municipio de Bilbao está en el centro y, finalmente, la ría que representa el extremo más largo de esta Y, en las que se sitúan las márgenes derecha e izquierda de población. El trazado de la zona de la margen derecha que llega hasta Plentzia tiene el mismo trazado que el que tenía el tren anteriormente, y la margen izquierda, finaliza en Santurtzi. Entre noviembre de 1995 y julio de 2009, se van abriendo los diferentes tramos de las dos líneas del metro de Bilbao, con un total de 41 estaciones.

Desde que se inicia el proyecto del metro, hay un especial interés tanto en su diseño como en la arquitectura de las estaciones. Un interés que no solo iba a tener en cuenta la estética, sino en el que la funcionalidad y el bienestar de los pasajeros debían de ser fundamentales. El diseño fue encargado a Sir Norman Foster, se caracteriza por su originalidad, por su atracción en cuanto al uso moderado de los materiales y sobre todo por la capacidad de integrar la arquitectura y la ingeniería. Amplitud, visibilidad, facilidad de acceso a las estaciones, la posibilidad de la luz natural fueron los grandes desafíos del diseño del metro de Bilbao.

Desde 2003 y anualmente se viene realizando una encuesta general de calidad, con preguntas una batería de 17 preguntas que tienen en cuenta diferentes aspectos relacionados tanto con la limpieza, seguridad o como, por ejemplo, el coste del viaje.

Cuadro 2

MUSEO GUGGENHEIM

Durante la década de los noventa al igual que en muchas otras ciudades de España se inician una serie de obras urbanísticas que tienen como objetivo la revitalización de las ciudades. En el caso de Bilbao, la creación del Museo era una de las partes importantes de esta revitalización. Esta propuesta obtuvo una buena respuesta por parte del Patronato de la Solomon R. Guggenheim, ya que dentro de sus planes de futuro estaba la búsqueda de nuevos emplazamientos. Este Museo, obra del arquitecto Frank O. Gehry, refleja la arquitectura más vanguardista del siglo xx.

En 1993 se presenta por primera vez el diseño de lo que sería el futuro Museo de Bilbao, y al año siguiente se inicia el levantamiento de su estructura, proyecto que tardaría cinco años en materializarse. Desde el momento de su inauguración ha sido un símbolo de la revitalización de Bilbao, del proceso de cambio de una ciudad «gris», con un marcado carácter industrial a una ciudad en la que la cultura, y el sector servicios van a ser conceptos clave en su desarrollo. El Museo ha supuesto en definitiva el motor que ha impulsado el cambio, no solo urbanístico, sino que también social, económico y político. Es en definitiva algo más que una estructura «brillante».

Tal vez una de las principales características del edificio radica en sus formas: retorcidas, curvilíneas, formado por una serie de volúmenes que están interconectados entre sí. El conjunto de la obra, tanto por su volumen, su visibilidad, por los materiales utilizados, así como por el emplazamiento en el que se encuentra situado, han hecho que sea un lugar de referencia en Bilbao, tanto para la población autóctona como para los visitantes. Puede decirse en términos generales que las características del edificio, hacen que sea más valorado por la grandeza arquitectónica, y su estética que sea más valorado que incluso de la exposición temporal que se presente en su interior.

Reunir, investigar y conservar el arte moderno y contemporáneo, y exponerlo, bajo la perspectiva de la Historia del Arte ha sido y es la finalidad del Museo, todo ello teniendo en cuenta la diversidad de público que lo visita. Es más, en pocos meses el Museo Guggenheim pasó a ocupar el tercer lugar de los museos más visitados en España. Bilbao pasó en poco tiempo a ser conocido por el resto del mundo por el arte, la cultura, pero Bilbao también ha cambiado para los propios vecinos. Bilbao ha pasado de ser un lugar ruidoso e industrial a ser un lugar relajado, y apacible, que invita al paseo, a ser visitado.

V. MADRID

Julio Alguacil, Rosa de la Fuente, Miguel Ángel Martínez,
Thomas Ubrich y María Velasco González

Introducción

No es sencillo describir de manera breve y precisa las políticas urbanas diseñadas e implementadas en la ciudad de Madrid durante un período tan dilatado. Una forma de simplificar la realidad es tratar de percibir si han existido diferentes estilos en el desempeño del gobierno de la ciudad. En el presente capítulo se propone la existencia de cuatro fases o períodos de políticas urbanas en la ciudad de Madrid.

La primera, a la que hemos denominado etapa de expansión y desarrollismo franquista, tiene como fecha inicial el año 1944, fecha en la que se aprueba el Plan Bidagor, documento de planificación urbana que supone la concreción de una nueva visión de la ciudad y finaliza con las primeras elecciones democráticas. Si observamos cómo evolucionaron las políticas urbanas de la ciudad de Madrid en dicho período destaca una contradicción que explica bien el proceso. Madrid fue durante el régimen franquista el centro político y económico del país. Existía una clara voluntad política de que en la ciudad se concentraran los espacios de decisión y que la capital se convirtiera en una metrópoli moderna. Sin embargo, en Madrid se desarrollan algunos programas y decenas de actuaciones, pero no fueron objeto de una acción integrada, asociada a un proceso de reflexión destacable.

La segunda fase se inicia con la llegada de la democracia a los comicios locales en 1979 y finaliza con la pérdida del gobierno de

la ciudad por el Partido Socialista. Este es un período de mezclas paradójicas: movida y desencanto, crisis y democratización, políticas sociales y acciones públicas que favorecen la exclusión... Es una fase en la que encontramos, en su primera parte, un protagonismo ciudadano y político que, siendo incapaz de consolidar su impronta, va dejando hueco, en el segundo lustro, a nuevos protagonismos institucionales y mercantiles. Al final de la década se van preparando las condiciones para una nueva estrategia orientada hacia un crecimiento económico expansivo que, pocos años después, se desbocará y desbordará a la propia ciudad.

La tercera fase da comienzo en 1989, con la llegada del Partido Popular al Ayuntamiento (en coalición con el Centro Democrático Social (CDS)) y finaliza en 2003, tras tres mandatos de un mismo alcalde, Álvarez del Manzano. Durante este período Madrid se transforma a una velocidad notable. La ciudad se propone convertirse en una capital europea de primer rango y situarse en la cabeza de las ciudades más competitivas. Aunque los hechos muestran una expansión urbanizadora que se realiza sin un nuevo modelo para la ciudad. En este sentido, la capital no solo política, sino también económica y financiera, fue un buen reflejo de las políticas aplicadas a escala estatal. Así resulta que Madrid se convierte progresivamente en una ciudad global y centro direccional, desempeñando un destacado papel como nodo relacional entre España y el espacio global, pero sin capacidad para controlar el crecimiento e incorporar criterios de sostenibilidad social y ambiental.

El último período da comienzo con un cambio de alcalde. Ruiz-Galladon ha implantado un estilo muy distinto de hacer política urbana en la ciudad. La cuestión es analizar si el cambio en la forma está suponiendo o no alguna modificación en los contenidos. La actual crisis económica que comenzó en 2008 ha puesto de relieve la fragilidad estructural del modelo de globalización económica de Madrid, basado en la intensificación constructiva en el territorio, endeudando las arcas públicas, limitando las políticas sociales y medioambientales, sin coberturas suficientes para las crecientes bolsas de desempleados y asalariados irregulares, reforzando la segregación socioespacial de clases, y careciendo de innovaciones políticas sustantivas (integrales, participativas y redistributivas).

Expansión y desarrollismo franquista (1944-1979)

Respecto la dimensión urbanística, el período se caracteriza por la convivencia de dos ideas. Claves para el diseño de las acciones concretas. Por un lado, la imagen del *gran Madrid*: expandir el límite municipal y crear una gran ciudad símbolo del nuevo poder franquista (López Díaz, 2002). Por otro lado, la intención de que el orden espacial urbano reflejara el «orden» funcional de la propia sociedad. En este caso la intención era determinar usos y características de los espacios urbanos mediante su segregación funcional.

La idea del gran Madrid se apoya en dos documentos. El Plan Bidagor de 1944, a raíz del cual se crea la Comisaría general para la ordenación urbana de Madrid y sus alrededores (COUMA), que se encarga de la anexión de términos municipales limítrofes (entre 1948 y 1952 se anexionan 28 lo que permitió a Madrid pasar de los 68 km² iniciales a los 607 km² que reúne la superficie actual) y da comienzo a la política de poblados. Las acciones son, por lo general, una respuesta —tardía e insuficiente— a los gravísimos problemas de hacinamiento de las periferias. Ejemplos son la nueva política de poblados de 1955 o el Plan de Urgencia Social de 1957.

Por su parte, la segregación funcional del espacio urbano se plantea más explícitamente en el Plan general de ordenación urbana del área metropolitana de Madrid (1963), primer y último plan de área metropolitana que se redacta como intento de descongestionar el centro y trasladar la industria a los municipios circundantes. El plan estableció dos grandes áreas de expansión: una de desconcentración industrial situada en el sur y este, y otra residencial y de esparcimiento localizada en el noroeste, consagrando una segregación territorial NO-SE.

De nuevo la división socio-espacial se articuló geográfica y funcionalmente. Al tiempo que se podía ya encontrar un espacio compacto, continuo y relativamente equipado en los distritos de la almendra central, donde se ubicaban mayoritariamente actividades terciarias, mientras la periferia municipal y metropolitana del sur y el este era más desordenada, se concentraban actividades industriales, continuaban las deficiencias habitacionales, la prestación de servicios públicos de calidad, y un precario acceso al centro urbano. No es posible tampoco hablar de una periferia homogénea; aunque con similares problemas hay distintas periferias que son consideradas como

iguales por los decisores públicos. Paradójicamente, esta división se vería incluso delimitada físicamente a través de la construcción del perímetro de la primera autovía urbana, la M-30, como un anillo periférico de la almendra central, que se inició en 1974.

En 1963 se crea la Comisión de planeamiento y coordinación del Área metropolitana de Madrid (COPLACO), como organismo autónomo de la administración del Estado que debía «promover, acordar, orientar, coordinar y fiscalizar la ordenación urbanística», de Madrid y los 23 términos municipales limítrofes. La vocación de controlar desde el gobierno franquista el crecimiento de la ciudad y resto de los municipios que la rodeaban fracasó por la falta de recursos con el que se dota a la institución y porque se impone el objetivo real del régimen: el desarrollo económico basado en políticas expansivas y profundamente liberales (Terán, 2002).

Estas políticas desarrollistas e industrializadoras explican, parcialmente, otra de las características básicas de este período: el aumento exponencial de la población, una variable que determina la estructura social dualizada de esta etapa.

Las corrientes migratorias campo-ciudad, que ya se habían producido en la década anterior, se multiplicarían alentados por los Planes de Desarrollo (1964-1967 y 1968-1971) que tenían como objetivo principal el crecimiento económico sin tener en cuenta el impacto que determinadas medidas podrían tener en la morfología y estructura urbana. De manera que, como señala Terán, no hubo una coordinación entre las políticas desarrollistas y las urbanísticas, produciéndose un divorcio entre ambas, con un alto coste para la ciudad. La presión demográfica hizo que la vivienda, junto con equipamientos e infraestructuras de comunicaciones y servicios, se convirtieran en las principales demandas primero de los barrios periféricos de la ciudad y posteriormente de los municipios del área metropolitana. La falta de una respuesta y la falta de planificación urbana produjeron que se organizaran núcleos de infraviviendas y zonas residenciales, principalmente en los distritos del sur, en las que los servicios públicos no llegarían hasta muchos años después.

Con su nuevo término municipal, la capital registró un fulgurante crecimiento demográfico, de modo que en 1970, con tres millones de habitantes, triplicaba la cifra inicial de 1940. El aumento

fue desigual a lo largo de las tres décadas. Mientras, que en las dos décadas comprendidas entre 1941-1960, Madrid recibe un millón de nuevos residentes, esta misma cifra se acumula en tan solo una década: 1961-1970.

La aportación demográfica de los municipios anexionados fue apreciable, ya que estos reunían 320.000 habitantes. Y mayor, sin duda, fue el efecto motor de la inmigración, con no menos de medio millón de saldo migratorio positivo. Por fin, el saldo del crecimiento natural de esos treinta años frisa el millón de habitantes gracias a unos ritmos muy altos de natalidad, en parte propiciados por la coyuntura del desarrollismo, pero que obedecían también a una estructura de edades rejuvenecida por la inmigración.

Así, si bien en los años cincuenta el volumen de población ubicada en los distritos de la almendra central era el más significativo, progresivamente, serán los distritos de la periferia donde se iban a localizar los mayores incrementos de población. Hay que destacar que la cifra del crecimiento de la población en la década de los años sesenta alcanzó 843.864 habitantes.

Si nos centramos en los cambios que se producen en la dimensión económica podemos destacar tres rasgos que son profundamente coherentes con la evolución social y urbanística descrita: la ciudad se terciariza, se consolida un centro comercial significativo y la periferia alcanza niveles de industrialización muy importantes.

Ya en 1945 Madrid es una ciudad de servicios: el 67,8% de la población asalariada estaba empleada en el sector servicios; el 30,5% de la industria y el 1,7% del sector agrícola. En los años sesenta aumentó sustancialmente la actividad del sector servicios, afirmando Madrid su posición de centro productor y exportador de servicios y en un proceso continuo de concentración de las funciones administrativas, financieras, de control de la información y de toma de decisiones del régimen franquista.

La división funcional de la ciudad supone que el centro se dedique mayoritariamente al comercio. En 1960 encontramos 32.386 comercios minoristas y 6.224 mayoristas, concentrados fundamentalmente en los distritos centrales de la capital —Centro, Buenavista, Retiro-Mediodía, Chamberí, Universidad y Latina— con más de 20.000 establecimientos. Las empresas emblemáticas del primer despegue consumista de los años sesenta fueron Galerías Preciados,

Simago, Almacenes Arias o Sears. En 1975 solo había en la región metropolitana de Madrid un hipermercado, Alcampo, dos grandes almacenes, cuatro centros comerciales y un almacén popular. En 1960, el 66,5% del PIB provincial correspondía al sector servicios, porcentaje que se mantiene estable hasta 1975 en el que su aportación era del 66,6% (Bahamonde y Otero, 1989).

El colosal crecimiento registrado por Madrid convirtió a su área metropolitana en uno de los ejes más dinámicos de la economía española, con un acelerado proceso industrializador que la transformó en una importante zona industrial del país, con un marcado protagonismo de la industria más innovadora del momento, destacando los sectores químico-farmacéutico y electrónico, merced a su capacidad de atracción de las inversiones extranjeras (Madrid concentró el 25% de la inversión extranjera total). Este crecimiento industrial marcó profundamente la ciudad, por un lado, como factor de atracción de muchos inmigrantes que se concentraron sobre todo en las periferias sur y este, próximos a los grandes centros industriales y, por otro, como factor de dinamización política (desarrollo sindical ligado también a los movimientos urbanos, etc.).

Y, ¿cómo se reflejan estos cambios en el gobierno de la ciudad? La dimensión del gobierno de la ciudad se caracteriza por la falta de un gobierno fuerte, dotado de recursos y de ideas para convertir la ciudad en la metrópoli que se pretendía.

La Ley de Régimen Local de 1955 consideraba la posibilidad de aprobar regímenes singulares para las grandes ciudades, especialmente Madrid y Barcelona, aunque no se acompañaba de un régimen de financiación diferenciado para compensar las cargas y gastos asumidos por Madrid por su condición de capital del Estado.

En aplicación de esa Ley se aprobaron dos normas específicas para Madrid: el Decreto 1674/1963, de 11 de julio, del Texto Articulado de la Ley Especial de Madrid; y la Ley 121/1963, de 2 de diciembre, del Área Metropolitana de Madrid.

La Ley Especial de Madrid de 1963, inspirada textualmente en los principios de la Ley de Barcelona de 1960, refuerza los órganos ejecutivos del Ayuntamiento de Madrid, a través de la creación de la figura de delegados de servicios, gerentes de cada una de las ramas de la administración municipal. Además, si bien se mantiene

una sola autoridad local, se sientan las bases de la descentralización administrativa al crearse las juntas municipales de distrito, que si bien desde 1955 fueron 12, agrupando a 60 barrios, en 1970 se ampliarían a 18 distritos y 120 barrios. La elección del alcalde se producía directamente por el jefe de Estado, a propuesta del ministro de la Gobernación, mientras que la elección de los representantes al pleno del Ayuntamiento, los concejales, se realizaba por tercios: «a) vecinos cabezas de familia del municipio, b) los organismos sindicales del término municipal, y c) las entidades culturales económicas y profesionales radicadas en el término municipal que no estén integradas en la organización sindical» (art. 15).

Es, por tanto, un esquema de gobierno municipal sin autonomía, sin democracia, sin recursos y con muy poca capacidad de tomar decisiones e implantar políticas innovadoras.

En el mismo período, en los barrios obreros comenzaban a articularse los actores sociales que iban a protagonizar movilizaciones al final de la dictadura; el barrio se convierte en la unidad política y social desde la que avanzar en la lucha política. Son las asociaciones vecinales de Madrid actores locales clave que buscaban inicialmente la disminución de la precariedad de sus barrios y de los múltiples problemas que sufrían:

Déficit de infraestructuras, de servicios y equipamientos [...] congestión, en los excesos de densidad y en el deterioro ambiental, resultado todo ello de la presurosa recepción de una cuantiosa cifra de inmigrantes. (Terán, 1999: 107)

Hay que destacar que estos movimientos vecinales contaron con un contexto de solidaridad política por parte de técnicos y especialistas que ayudaban a las asociaciones a realizar tareas de diagnóstico y de negociación para articular sus demandas colectivas, como era el Centro de Información y Documentación Urbana (CIDUR).

Sin embargo, en Madrid la política urbana no tiene como único decisor el gobierno local. El régimen pretendió, entre otras vías a través de COPLACO, intervenir en la política urbanística, pero no dotó al organismo de recursos para que pudiera modificar las dinámicas establecidas. Por otra parte, el centralismo político determinó la tendencia hacia la terciarización de la ciudad, convirtiéndola en

un centro que concentraba servicios administrativos y financieros, públicos y privados, en un contexto de crecimiento económico, ruptura de la autarquía e incipiente sociedad de consumo.

Las ventajas que la densidad institucional suponía para la ciudad en términos de oportunidades no acaban de articularse en una política urbana propiamente dicha. Casi al contrario, esa misma concentración acaba desviando la atención de los decisores hacia espacios políticos que superan el nivel local.

De la recuperación de la ciudad al inicio de su desbordamiento (1979-1989)

El año 1979 es un punto de inflexión, un hito en el cambio político y la cresta de la ola de la denominada transición política. Es el momento de máximo empuje de los movimientos sociales urbanos del momento, de las asociaciones vecinales y de las primeras elecciones municipales que permiten la llegada de la democracia al ámbito municipal y el acceso de una izquierda plural al gobierno de la ciudad. Un estreno político que se encuentra con un Ayuntamiento inmerso en una profunda crisis fiscal y una ciudad sumida en una fuerte crisis urbana caracterizada, como acabamos de ver, por la existencia de grandes carencias en equipamientos y transportes, la presencia de un mar de chabolas en la periferia sureste y decenas de barrios de infraviviendas. Todo ello con un gran desequilibrio social y territorial que marcaba una clara línea divisoria entre el centro-norte de la ciudad, por un lado, y el sur desfavorecido socialmente y degradado ambientalmente, por otro.

Se produce en un primer momento una gran sinergia entre el cambio político y el empuje de la sociedad civil, que lleva a la recuperación de una cultura del planeamiento urbano y a una importante reconstrucción de la ciudad. Las transformaciones urbanas que experimenta la ciudad de Madrid en esta década son producto de la acción combinada de los movimientos sociales urbanos y de la nueva administración democrática. Los vecinos toman la calle y se convierten en actores que intervienen en la política de vivienda (Renes, 2008) consiguiendo que se implanten acciones de gran interés, como el Programa de barrios de remodelación de Madrid, operación de vivienda pública, de barrios y de realojamiento que

supuso, sin duda, la mayor redistribución de rentas en la ciudad de Madrid, además de reformar la ciudad existente (véase cuadro 1).

Por el contrario, en un segundo momento, las administraciones locales consiguen absorber las energías del movimiento social mediante la incorporación a las instituciones de muchos de sus activistas. El movimiento vecinal, que había conseguido satisfacer gran parte de sus reivindicaciones, perdiendo, también, parte de sus referentes, se debilita a la vez que tiende a institucionalizarse. Así, pronto la «participación por irrupción», se torna en «participación por invitación», que diría Javier García Bellido (1978), en un pulso entre la democracia participativa y la democracia representativa en la que termina prevaleciendo exclusivamente esta última. En este sentido, las Normas de participación ciudadana recién inauguradas en 1979, con el gobierno de coalición PSOE - PCE (Partido Comunista de España), serán sucedidas por otras más institucionalizadas en 1988, con un gobierno del PSOE con mayoría relativa, que asientan definitivamente un modelo de consejos sectoriales meramente de carácter informativo, en ningún caso deliberativo, y menos decisorio.

Producto del desgaste de las asociaciones tradicionales, del propio desencanto provocado por la estrategia desactivadora de las nuevas administraciones y de los nuevos problemas de la ciudad, surgen nuevos movimientos sociales urbanos. Son nuevas formas de respuesta de carácter más autovalorativo y autogestionado, es el caso del movimiento de radios libres, que posteriormente dio paso al movimiento de radios comunitarias, de las entidades que trabajan en el ámbito de la exclusión social, del movimiento ecologista o del movimiento *okupa*. En 1983 se constituye la primera radio libre: Onda Sur, en el barrio de Villaverde Alto a la que le suceden otras como radio Fortaleza (Hortaleza) o Onda Verde Vallekan. A partir de 1985, tras la ocupación de Amparo 83, se inicia un movimiento juvenil de lucha por la vivienda y contra la especulación y abandono de edificios que culmina, tras la ocupación de Ronda de Atocha 35 y la de Argumosa 23, en la emblemática ocupación de la fábrica de Minuesa (Denche, 1991).

Si observamos la dimensión de la estructura social, la ciudad inicia su declive demográfico en 1975 y solo vuelve a recuperar población a partir de 1996. En esos 20 años ha perdido más de

360.000 habitantes, siendo uno de los períodos de mayor caída de población el que se sitúa entre 1979 y 1986, con una pérdida cercana a las 120.000 personas que afecta sobre todo a los distritos del centro y del sur de la ciudad, es decir, a los distritos con mayor presencia de población envejecida, por un lado, y a los distritos con una población más joven, por otro. Estos últimos alimentan el crecimiento demográfico de los municipios del área metropolitana sur donde obtienen mejor accesibilidad a la vivienda. Ello viene acompañado de un paulatino envejecimiento de la población, sobre todo en los distritos de la almendra central, pero que al final de la década afectan a la mayoría de los distritos del municipio. La mayor esperanza de vida, la disminución de la fecundidad y la expulsión de los más jóvenes, sobre todo de los distritos del sur de la ciudad, expresan un cambio demográfico que no tiene precedentes en la historia de Madrid.

El declive demográfico viene acompañado de una profunda crisis económica, más específicamente de una crisis industrial que aqueja al modelo fordista de la gran factoría, imagen clave para comprender la dimensión económica del período. El modelo industrial fordista se sitúa en los distritos del sur de la ciudad, fundamentalmente en Villaverde y Usera que, junto a Getafe y Leganés, conforman un distrito industrial de envergadura. El tejido industrial madrileño fue seriamente castigado, cierre de empresas, reducción de plantillas y degradación del entorno industrial fueron el elemento definidor de aquellos años. El paro afectaba al 21,9% de la población madrileña activa, con una alta incidencia en la población juvenil (el 54,7% de los parados tienen menos de 24 años; las tasas del paro juvenil alcanzan el 64,8%). Las mayores tasas de paro se dan en los barrios del sur de la capital (Villaverde, Mediodía, Vallecas) o del área metropolitana (Getafe, Leganés, Móstoles...) y del este (San Blas, Torrejón).

Entre 1979 y 1989 se pierden 25.000 puestos de trabajo industrial tan solo en Usera y Villaverde dejando un paisaje urbano de arqueología industrial, espacios degradados, fábricas desmanteladas y una generación de jóvenes a la deriva de la exclusión social. Esta crisis de la gran industria refuerza la estructura social polarizada contrarrestando los efectos contrarios de la movilización social y de la democratización de las administraciones. La ciudad dual se

proyecta en una segregación espacial donde podemos asignar por barrios y distritos su posición en la escala social. Así encontramos, a grosso modo, cómo los distritos del arco suroeste y sudeste: Latina, Carabanchel, Usera, Villaverde, Puente de Vallecas, Villa de Vallecas, Vicálvaro y San Blas están conformados por las clases bajas trabajadoras (1.278.732 habitantes en 1986), mientras los distritos de la almendra central (excepto algún barrio del distrito de Arganzuela y del distrito Centro) y los barrios del noroeste y nordeste (excepto algún barrio del distrito de Tetuán y Fuencarral) se sitúan en los estratos altos o medio altos (Alguacil, 1990).

Pero esta situación convive con otra contraria: los nuevos servicios a las empresas, como las agencias de publicidad, las empresas de estudios de mercado, las empresas de servicios informáticos, consultorías, estudios de ingeniería, mensajerías... crecieron en número y dimensiones a pesar de la crisis. El otro gran sector que experimentó un importante crecimiento durante la crisis fue el sector público, con incrementos del empleo en los tres niveles de la administración pública —estatal, autonómico y local—, de las 108.000 personas ocupadas de 1979 se pasó a las 130.400 en 1984. Por otra parte, el desarrollo de la sociedad de consumo de masas introdujo nuevas demandas de productos y servicios, que encontraron nuevos agentes.

La situación de crisis y el dinamismo reivindicativo de los ciudadanos motiva un interés por recuperar la ciudad, con una atención creciente a las políticas urbanas y a la cultura del planeamiento. El desorden urbano generado en la etapa desarrollista anterior deja en evidencia la disfuncionalidad de una ciudad deformada, cuarteada, sin modelo, sin rumbo. En esta dimensión urbanística podemos destacar varios hitos.

En 1978 se empiezan a desarrollar los Programas de acción inmediata (PAI) a instancias de la COPLACO que, dirigidos por Fernando Terán, suponen un cambio de cultura y un gran esfuerzo técnico muy comprometido y vinculado a las asociaciones de vecinos. A partir de 1979 y a instancia del movimiento ciudadano, los PAI se incorporan al municipio de Madrid, realizándose un PAI por cada uno de los distritos de la ciudad e incorporando un proceso de participación pública. Este supuso la implicación directa de las asociaciones en el resultado y en las propuestas de estos estudios. Se

trata de estudios con un gran detalle en el análisis urbanístico y una enorme sensibilidad social que pone en evidencia los desequilibrios sociales y territoriales, y establecen con gran precisión las necesidades de vivienda, equipamientos, transportes... desde el punto de vista de los ciudadanos; y que en su conjunto representan una alternativa a la indefinición del planeamiento vigente desde el año 1964. Los PAI sientan las bases y el procedimiento a seguir para el nuevo interés por el planeamiento urbano y, en el caso de la ciudad de Madrid, sientan las bases para el desarrollo del más emblemático e influyente de los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) en España: el Plan General de Madrid de 1985.

El Plan General de 1985, dirigido por Eduardo Leira y asesorado por el prestigioso e influyente urbanista italiano Campos Venuti, acoge la filosofía del «Urbanismo urbano» (Solá Morales) y de la «Austeridad urbanística» (Campos Venuti) sobre la premisa de reconstruir la *ciudad existente* dotándola plenamente de las funciones urbanas de forma articulada y solidaria. En palabras del propio Eduardo Leira:

La gran aportación del Plan de Madrid fue ser un «plan para la transformación de la ciudad», reconociendo el núcleo central de un área metropolitana que, tras su rápido proceso de formación, entraba en otro, de consolidación, como metrópoli madura. (Leira, 2002)

Partiendo del diagnóstico de crisis urbana, económica, social, demográfica... y bajo el lema: «Recuperar Madrid», el plan sienta las bases para rellenar, equipar y reequilibrar la ciudad. Es el único plan en la historia de la ciudad que no se orienta al crecimiento futuro, ya que se considera que será muy limitado, sino al incremento de la calidad de vida urbana, a la integración social y territorial y, fundamentalmente, al reequilibrio norte-sur de la ciudad. La previsión de no crecimiento y la desestructuración urbana imperante llevan al plan a la conservación de usos y la búsqueda de la fijación de la población al territorio intentando evitar la sangría demográfica de la ciudad y, en consecuencia, limitando el favorecimiento a la tercerización de la ciudad y evitando la proyección de grandes infraestructuras, incluso desmantelando alguna de ellas (como es el

caso del paso elevado de Atocha). En consecuencia, se apuesta por la rehabilitación del parque inmobiliario aunque estos propósitos tienen efectos muy condicionados.

Se apuesta, también, por el ordenamiento de las bolsas y cuñas vacías lo que supuso un impulso a la creación de equipamientos y zonas verdes sobre todo en los barrios del sur de la ciudad. Precisamente uno de los mayores logros del plan del 85 es el incremento de zonas verdes, en la que se ven beneficiadas especialmente las periferias del sur. La creación de grandes parques, muchas veces aparejado al programa de barrios en remodelación, se traduce en parques emblemáticos como el Parque del Cerro del Tío Pío, el Parque lineal de Palomeras o el Parque de Pradolongo en Usera, considerado, este último, como el primer parque democrático por ser diseñado a través de una intensa participación vecinal. Cabe reseñar cómo el plan esboza el denominado Parque lineal del Manzanares como gran zona verde al sur, equivalente a la Casa de Campo, aún todavía pendiente de su ejecución definitiva. En la década de las ochenta prácticamente se duplica la superficie de las zonas verdes pasando de las 816 ha de 1979 a las 1.535 ha de 1988 (López de Lucio, 1999: 168). Con mayor intensidad observamos este crecimiento en los equipamientos, habiéndose construido la mayoría de los existentes en la ciudad en la década de los ochenta. El Plan General reservó suelo suficiente para aquellos equipamientos que dependían en aquellos momentos del Gobierno central, fundamentalmente educación y sanidad, permitiendo la aplicación de la legislación estatal (por ejemplo, la Ley General de Sanidad de 1986 establecía zonas básicas de salud entre 5.000 y 25.000 habitantes, lo que suponía un total de 130 en el municipio de Madrid). Respecto a los centros culturales, los cinco primeros son inaugurados en 1983 y casi la totalidad de los existentes se crean a lo largo de esta década. En 1989 el número de centros culturales alcanza la cifra de 51.

Igualmente se afrontan numerosos Planes Especiales de Reforma Interior. Algunos liberan grandes paquetes de suelo que dan lugar a operaciones de ejecución posterior de gran envergadura como es el caso de Madrid-Sur en Vallecas (7.000 viviendas), El Pasillo Verde Ferroviario en Arganzuela y la Gran Vía de Hortaleza, a lo que hay añadir la constitución del Consorcio de Valdebernardo (6.000 viviendas), reincorporando a través de estos proyectos el modelo

de manzana cerrada con patio interior. Por otro lado, el pleno municipal de octubre de 1989 profundiza este modelo aprobando el plan 18.000 viviendas, en régimen cooperativo, apuntando ya la política urbanística a implantar más tarde en los Planes de actuación urbanística (PAU).

El plan presumía de haber establecido un singular proceso participativo pero, a pesar de que en 1985 se constituye la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM), coincide con un reflujo del movimiento ciudadano, incapaz ya de jugar un papel protagonista e impulsor. El movimiento ciudadano también se encuentra aquejado por el impacto de la crisis sobre el tejido social en los barrios periféricos y encuentra enormes dificultades para afrontar nuevas problemáticas como el desempleo, galopante entre los jóvenes, la introducción de la droga en los barrios obreros y la inseguridad ciudadana que la acompaña. Tampoco se consiguió que el Plan se convirtiera en un detonante de la participación ciudadana, aunque sí desplegó una difusión importante en multitud de presentaciones, exposiciones, actos informativos, libros, folletos por distrito, etc.

A partir de 1986 se produce un cambio de ciclo económico, se hace evidente la superación de la crisis, motivada en gran medida por la incorporación de España a la Unión Europea que también refuerza una creciente actividad terciaria en la ciudad que tiende a colonizar el espacio residencial. Esta actividad terciaria, facilitada además por el decreto Boyer de regulación de alquileres, presiona sobre el sector residencial produciéndose un primer *boom* inmobiliario en la ciudad de Madrid (1986-1987) que lleva a que los precios de la vivienda se tripliquen entre 1983 y 1989 (de 66.000 pts./m² a 185.700 pts./m²). Como en ese momento la vivienda de protección oficial (VPO) es residual no es posible alcanzar la pretensión del plan de fijar la población al territorio.

Por otro lado, comienza la implantación de las grandes superficies comerciales. El fenómeno irrumpe en 1983 con el primer centro comercial Madrid 2 «La Vaguada», después de una intensa y sostenida lucha vecinal. La definitiva expansión de las grandes superficies comerciales se produce a partir de 1986; solo en la capital se implantan 18 nuevas grandes centros comerciales (más de 2.500 m² de superficie de venta), siete en la Almendra Central y el resto al exterior de la M-30 (López de Lucio, 1999: 219).

De este modo la estrategia por el reequilibrio de la ciudad se frena por la incipiente incorporación de la ciudad a la dinámica competitiva que se desarrollará profusamente en etapas posteriores.

La dimensión del gobierno de la ciudad también da comienzo con características opuestas a las que existen cuando finaliza. Tras las elecciones de 1979, Enrique Tierno Galván accede a la alcaldía, merced a la coalición de gobierno que se produce con el PCE. En cambio, en las elecciones de 1983 gana el PSOE por mayoría absoluta. Tierno Galván fue un alcalde que pretendió impulsar una visión humanista. Su gobierno se caracteriza mejor por los actos simbólicos que por las grandes actuaciones. Recuperó el río Manzanares, cambio de denominación de las calles que mantenían aún vestigios de la época franquista pero, sobre todo, trató de mejorar la ciudad a través de la cultura y de hacerla más amable mediante un acercamiento a los ciudadanos. Apoyó el movimiento cultural que luego se bautizó como la «movida madrileña» lo que permitió que la ciudad adquiriera cierta imagen de modernidad y alguna proyección internacional. Fue un alcalde muy querido por los ciudadanos de Madrid, como se puso de manifiesto en su multitudinario entierro en enero de 1986.

A partir de 1980 comienza la ciudad a dotarse de nuevos instrumentos organizativos que permitieran una gestión más ágil o eficaz para algunos ámbitos. Así en 1980 se crea el Organismo Autónomo Patronato de Turismo de Madrid; en 1982 la Empresa Mixta de Tráfico S.A. (EMITRA) y en 1987, la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S.A. y la Empresa Municipal Madrid Espacios y Congresos S. A.

En otros casos, los instrumentos organizativos persiguen mejorar la articulación entre administraciones competentes en aspecto determinantes, tal es el caso de la constitución, en 1985, del Consorcio Regional de Transportes. Además, en 1986 se constituye el Consorcio de Población Marginada de Madrid con el objetivo de censar y erradicar las 2.670 chabolas, que según el propio consorcio existían en la ciudad en ese momento. Aún así, el chabolismo sigue persistiendo en algunos focos de la ciudad en la medida que el fenómeno de la inmigración ha ido contribuyendo a su reproducción y la exclusión social se ha consolidado en la ciudad.

La desaparición de Enrique Tierno Galván marca un punto de inflexión dentro del período. Aunque el PSOE vuelve a ganar

las elecciones en 1987 una moción de censura promocionada por el CDS y el PP le da la alcaldía al ex ministro centrista Rodríguez Sahagún.

Con cierta racionalidad, se establece una nueva división administrativa de la ciudad. Desde la anterior distribución de 1970, con 18 distritos y 120 barrios, en 1989 se promulga una nueva distribución en 21 distritos y 128 barrios. En lo fundamental desaparece el desestructurado y disfuncional distrito de Mediodía, cuyos barrios alimentan junto al distrito de Villaverde, al nuevo distrito de Usera y al nuevo distrito de Villa de Vallecas. Además, se crea el distrito de Barajas y el distrito de Vicálvaro, agrupando los barrios desgajados de los antiguos distritos de Hortaleza y de Moratalaz, respectivamente.

En 1988 se crea la Empresa Municipal Promoción de Madrid, sociedad mercantil más claramente orientada a la incorporación de la ciudad al mercado y teniendo como objetivo fundamental la potenciación de la imagen de la ciudad y su proyección nacional e internacional.

En el territorio de la ciudad de Madrid coinciden las principales instituciones políticas del Estado, los órganos centrales de la administración general del Estado, las instituciones políticas de la Comunidad de Madrid, una parte de la red de gestión de la administración autonómica y los órganos de gobierno y administración del municipio. Ninguna otra ciudad presenta una «densidad institucional» tan elevada. Esto dificulta, cada vez más, la consolidación de una élite política local. Como ya vimos en la fase capítulo anterior, también tiene algunas ventajas (muchos actores con capacidad de decisión política «viven» los problemas de la ciudad y son favorables a diferentes intervenciones). Pero las grandes acciones siguen correspondiendo a niveles de gobierno superiores.

Nuevo modelo metropolitano de centralidad periférica (1989-2003)

Si observamos la dimensión de gobierno de la ciudad, entre 1989 y 2003 se mantiene un apoyo mayoritario al Partido Popular en las elecciones al Ayuntamiento de Madrid. El gobierno socialista termina en 1989 cuando, un acuerdo entre el PP-CDS, llevan a la

alcaldía a Agustín Rodríguez Sahagún. En 1991 José María Álvarez del Manzano obtiene la mayoría absoluta para el PP, mayoría que revalida en 1995 y 1999, siendo el regidor que más elecciones ha ganado de forma consecutiva en la historia de Madrid. A lo largo de este período los distritos centrales han apoyado decididamente al PP mientras que el PSOE ha venido manteniendo un notable apoyo electoral en la corona sur de la ciudad, donde IU obtiene también sus mayores apoyos. No obstante, el PP ha mejorado progresivamente su implantación electoral en estos y otros distritos que tenían históricamente una fuerte presencia de la izquierda.

En 1991 se crea el Departamento de Prospectiva y la empresa pública Promadrid para elaborar el plan estratégico de la capital a instancias del Ayuntamiento y con la colaboración de la Comunidad de Madrid, la Cámara de Comercio e Industria, la Confederación Empresarial Independiente y la Fundación Amigos de Madrid, pero aquella acción no tuvo ningún impacto y no dejó ninguna huella.

Durante este período, a la falta de una acción simbólica como es un plan estratégico, se suma la creación de organismos variados que asumen la gestión de diversas políticas: en 1990, se crea el Organismo Autónomo Local Agencia para el Empleo de Madrid y el Consorcio Institución Ferial de Madrid (IFEMA). En 1991 se crean la Empresa Municipal de Transportes y la Empresa mixta de Mercados Centrales de Abastecimiento. En 1994 se aprueba el Consorcio del Plan de Rehabilitación y Equipamientos de Teatros. En se aprueba el organismo autónomo Instituto Municipal de Deportes (disuelto el 2004) y el Consejo Municipal de Consumo. En 1996 se crea la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S.A. En 1997 el Consorcio Urbanístico Prolongación de la Castellana, en 1999 la Empresa Mixta de Servicios Funerarios de Madrid, S.A. y, finalmente, en 2001 el Consorcio Madrid Ciudad Olímpica, el Consejo de las Mujeres del Municipio de Madrid y la Comisión de Participación de los Mayores.

El consistorio intenta mejorar su proyección internacional, lo que se refleja en su adhesión a diversas redes: Comunidad de Ciudades Ariane (CVA), Metrópolis, Eurocities, Unión de Capitales de la Unión Europea, Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal. Además, de 1999 a 2002, fue la ciudad encargada

de coordinar el Programa URB-AL, red promotora de desarrollo económico urbano que funciona bajo el apoyo de la UE.

Impulsado por el compromiso de Alborg, la ciudad intenta abordar a partir de 1996 su primer Agenda 21. Finalmente, Álvarez del Manzano cierra su etapa como alcalde consiguiendo que Madrid sea elegida por el comité olímpico español como candidata a organizar la Olimpiada de 2012 y con un ambicioso y excepcional plan de infraestructuras y equipamientos deportivos.

Respecto de la dimensión urbanística, en 1997 se aprueba el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOUM). Perseguía convertir a la ciudad en una de las grandes capitales europeas y que adopta un filosofía expansiva inscribiéndose en la lógica de crecimiento que proyecta la futura ciudad rellenando todo el suelo disponible, colmatando la ciudad y adoptando una gestión flexible que facilite esta estrategia.

La idea central del Plan era la creación de nuevas centralidades en áreas de oportunidad vacantes, como única solución posible para conseguir un reequilibrio general del territorio metropolitano marcado por una profunda división norte-sur que pretende superarse con un modelo de planeamiento en malla territorial del NE al SO. Esto pasa entonces por los planes de actuación urbanística (PAUs), destacándose los del norte de Montecarmelo, San Chinarro y Las Tablas, y la Operación Chamartín con el proyecto de prolongación de la Castellana. Es importante también la operación urbanística denominada Pasillo Verde Ferroviario (Consortio formado por el Ayuntamiento y Renfe) que posibilita la ordenación y urbanización de los terrenos ocupados por las vías de ferrocarril que enlazaban antiguas estaciones de Peñuelas, Imperial, Delicias y Atocha. Mediante esta operación se prevé la construcción de 1.230 viviendas.

Además, en la tarea de consolidación y rehabilitación de la ciudad, se aborda la recuperación del casco antiguo, la polémica reforma de la Plaza de Oriente o la rehabilitación de la Gran Vía. En 1990 se inaugura el Auditorio Nacional de Música en la calle Príncipe de Vergara. En 1991 abren los nuevos Recintos Feriales de IFEMA en el Campo de las Naciones, que se amplían en 2002. En 1992 también se inauguran: la nueva estación ferroviaria Puerta de Atocha y la línea del AVE Madrid-Sevilla; el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía; el Museo Thyssen Bornemisza; el Museo de la

Ciudad; el Teatro Madrid, la Casa de América (antiguo Palacio Linares); el Invernadero de Arganzuela; el Parque Rodríguez Sahagún; el Parque Juan Carlos I; el Faro de Iluminación y Comunicaciones de La Moncloa. En 1993 abre sus puertas el Palacio de Congresos del Campo de las Naciones, lo que convierte a la ciudad en uno de los primeros destinos de turismo de congresos y reuniones del mundo. En 1997 se pone en funcionamiento la Estación Sur de Autobuses que reemplaza a la existente en la calle Canarias. Todas estas actuaciones inconexas no responden a una idea global de la ciudad, si no más bien a una acción de acupuntura urbana que tampoco parece realizarse con una meditada voluntad (Bruquetas Galán, 2005).

No obstante, el auténtico motor de la transformación territorial en la región urbana de Madrid durante esta fase son las infraestructuras, en particular las de transporte. Un ámbito multinivel en el que el municipio se ve apoyado por programas financiados por la Comunidad Autónoma, el Gobierno central y la Unión Europea, a través de fondos estructurales.

En este sentido, destaca la proliferación de carreteras que rodean a las poblaciones metropolitanas o al propio núcleo central. La región cuenta con cerca de 1.000 km de autovías y autopistas como soporte de su creciente expansión y desconcentración. Al comenzar la década de los ochenta tan solo existía un primer cinturón, la M-30, incompleto por el noroeste y las autovías radiales. El Plan para el Transporte en las grandes ciudades 1990-1993 (que canaliza importantes fondos estructurales europeos) es el comienzo de una nueva etapa. El sistema viario arterial y radioconcéntrico comienza a dibujarse y explica la notable desconcentración poblacional y de actividades. Es, asimismo, un factor básico para comprender la estructura territorial en la década de los noventa. Entre 1996 y 2003 se ejecutan diversas actuaciones. Se ejecuta el semianillo de circunvalación M-45 entre la M-40 y la M-50, que servirá de eje de distribución longitudinal este-oeste para el PAU de Vallecas y los nuevos barrios del sureste propuestos por el Plan General de 1997 (Cañaveral, Los Cerros, Los Ahijones, Valdecarros y Los Berrocales).

La estrategia de transporte regional y urbano de la Comunidad de Madrid consiste también en el desarrollo de la red de cercanías y metro. Se completa la línea circular del metro (línea 6) en 1996.

Entre 1995 y 1999 se completa la línea circular ferroviaria («M-30 ferroviaria») que enlaza las tres grandes estaciones (Príncipe Pío, Atocha y Chamartín) a través del Pasillo Verde Ferroviario. Entre 1995 y 1999, se construyen 56 nuevos km de red y 38 nuevas estaciones de metro. Además, en lo que respecta al sistema de Alta Velocidad Ferroviaria, es bien conocida la apuesta inicial (1992) de integrar las capitales andaluzas con Madrid en un tiempo que permite los viajes de negocios cotidianos (tres horas). Finalmente, en cuanto al aeropuerto de Barajas se procede, de acuerdo con el Plan Director de 1989, a su modernización y ampliación. En 2000 el Plan Barajas consiste en la construcción de una tercera pista y una nueva torre de control, lo que implicará la creación de una nueva terminal iniciada en 1998 (proyecto de A. Lamela y R. Rogers), cuya inauguración estaba prevista dentro del año 2003.

Esto conlleva que la estrategia de movilidad urbana sea la de potenciar el uso del vehículo privado, ya que el centro de la ciudad se llena de pasos subterráneos en detrimento de la movilidad peatonal. Esto provoca la oposición de parte de los ciudadanos, como la asociación *A Pie* que se constituye en 1995 con el objetivo principal de introducir al peatón en la agenda social y política de Madrid.

El desarrollo del nuevo sistema de centralidades, la mayor parte casi exclusivamente accesibles en automóvil, que estructura un territorio cada vez más extenso, fragmentado y especializado se ilustra con la aparición de: grandes almacenes (El Corte Inglés), grandes cadenas de hipermercados (Alcampo, Continente, Hipercor, Pryca), centros comerciales de tiendas especializadas (Madrid 2, Loranca en Fuenlabrada, ParqueSur en Leganés, etc.) o las grandes superficies especializadas (Ikea, Decathlon, etc.). Las nuevas formas comerciales se erigen en las referencias de ocio y consumo del territorio, en detrimento de los centros urbanos que tienen una estructura comercial más anticuada y menores facilidades de aparcamiento. Estas grandes infraestructuras, grandes superficies comerciales y parques temáticos ilustran cómo la planificación ocupa un lugar secundario, frente a la rapidez de los ciclos inversores.

La concentración de las sedes empresariales y financieras en el municipio de Madrid es fiel y paralela a las pautas espaciales del terciario en la ciudad, mostrando el claro predominio del eje

Castellana y el núcleo central del Central Business District (CBD) madrileño, aunque este corazón decisional se haya empezado a descentralizarse; eso sí, siempre vinculados a la fachada de las grandes autopistas (eje N-II, N-VI, M-30, etc.), a localizaciones de prestigio social (campus BSCH, etc.) o a una buena accesibilidad al aeropuerto. Desde la aprobación del PGOUM de 1997, la superficie concedida en licencias de uso terciario (oficinas y otros) se distribuye entre solo el 17,4% dentro de la Almendra, y el 82,6% en los distritos exteriores a la M-30.

Este período se podría caracterizar por el intenso crecimiento de la especulación inmobiliaria (que ha supuesto un patrimonio inmobiliario sobredimensionado y de escasa calidad) y la aparición de la burbuja especulativa. El modelo no respondía a una demanda social, ligada al crecimiento de las necesidades habitacionales de la población, sino a la expansión del negocio inmobiliario-constructivo. Durante la fase crece desmesuradamente el número de viviendas secundarias y desocupadas, muy por encima de las cifras de crecimiento de la población (este tipo de viviendas experimentan un incremento de un 65% en 1991 y 1996, y un 71% entre 1996 y 2001). Y disminuye la política de vivienda dirigida a los sectores menos favorecidos. La proporción de viviendas de protección oficial fue muy significativa durante los años ochenta y descendió notablemente durante los noventa, al igual que disminuye la actividad de la recién creada Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo (EMVS).

La fase que observamos fue de gran dinamismo económico. Es la dimensión económica seguramente la más relevante de la etapa. Aunque al menos hasta 1994 se sufre una importante crisis económica, Madrid se convierte en el nodo articulador del conjunto de la economía española con el sistema global (Rodríguez, 2008). La clave de este nuevo posicionamiento es la concentración en Madrid de actividades avanzadas, sedes empresariales y el impulso del sector terciario decisional. Las actividades ligadas a la circulación de la información, el capital, las mercancías y las personas, desde los servicios financieros y bancarios, los transportes y viajes y las actividades empresariales fueron las que mayores crecimientos registraron. El área metropolitana madrileña se configuró en el decenio de los noventa como uno de los principales centros del terciario decisional

del sur de la Unión Europea y a su vez de las actividades de I+D, tanto públicas como privadas.

La Comunidad de Madrid, con apenas un 2% del territorio nacional, concentra en 2001 el 14,3% del empleo y el 17,4% del PIB. Además, viene creciendo sistemáticamente en la última década muy por encima de la media de la eurozona y de España. Se concentra el 14,5% de las empresas creadas en España entre 1995 y 2000 o el 19,2% de las creadas en 2001. Este dinamismo en el empleo (aumento de 679.218 empleos entre 1993 y 2004) ha generado una intensa demanda de superficie para oficinas, alcanzándose un récord de absorción de 785.000 m² en el año 2000, con tasas de desocupación del 1,1%.

Del mismo modo, las pautas de asentamiento espacial de las actividades terciarias avanzadas coinciden con el despliegue de las infraestructuras desarrolladas para acoger el turismo relacional y de negocios, constatándose la descentralización hacia el norte de la Castellana, los principales corredores viarios y el aeropuerto. Sin embargo, estas pautas no hacen sino consolidar la segregación espacial de actividades en la región, privilegiando el norte metropolitano en detrimento del sur y confirmando así el desequilibrio espacial de la ciudad.

Respecto de la dimensión social, los problemas se profundizan al margen de este proceso. Los distritos de Villaverde y Usera sufren uno de los mayores procesos de desindustrialización de toda España, sin que se ponga medidas para paliar la degradación que conlleva la pérdida de puestos de trabajo. Como consecuencia directa, empieza a generarse un fenómeno de gueto y surge con fuerza la problemática del consumo de drogas. La situación llega en algunos momentos a ser insostenible y comienzan las movilizaciones y protestas, todas encabezadas por la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid. La confrontación con el Ayuntamiento se convierte en un símbolo de identidad en los barrios más vulnerables para conseguir dar respuesta a sus necesidades. Se establecen canales de negociación entre el movimiento vecinal y la CAM, la administración central y con la participación indirecta del Ayuntamiento. El llamado «Movimiento por la Dignidad del Sur» (MDS), desemboca en 1997 en un Plan de Acción (el Plan de Inversiones y Actuaciones para los Distritos de Usera y Villaverde), cuya gestión correrá a cargo de un partenariado formado por representantes del MDS y de la

Comunidad de Madrid, la administración central e indirectamente el Ayuntamiento.

En esta década, el boom migratorio interno se detiene y la población madrileña se estabiliza, si bien con una cierta tendencia al alza. Así, más que un crecimiento demográfico significativo —que solo se ha observado entre 1996 y 2003 en buena medida gracias a la inmigración exterior (representando el 1,8% en 1996 y 12,8% en 2003)—, lo que se ha producido es una importantísima ampliación de las infraestructuras de transporte (sobre todo carreteras y metro), así como una intensa desconcentración de población y actividades. Todo ello dentro de un débil marco de planificación territorial amparado por las generosas clasificaciones de suelo establecidas en las revisiones de un buen número de planes generales de las primera, segunda y tercera coronas periféricas.

En esta etapa, en todos los distritos hay saldos migratorios y naturales negativos, no solo en los distritos de la almendra central, sino también en algunos de la periferia noroeste y sur, que habían sido tan vitales en décadas anteriores.

Desde 1996 aumenta la natalidad y la fecundidad, abriéndose una nueva etapa que rompe con la anterior trayectoria de descenso iniciada en 1976 (Bruquetas, 2005: 355). A partir de 1998, el comportamiento del índice de fecundidad se explicaría ya más claramente por el fuerte incremento de la población extranjera, lo que se expresa en una mejora del índice en grupos de edades tempranas para la media anterior (15-19 y 20-24 años), en el número de nacimientos de madre extranjera (Pozo y Rodríguez, 2003).

Intensificación espacial y búsqueda del gran evento global (2003-2009)

En esta fase destaca la dimensión del gobierno de la ciudad. En el año 2003 se inicia la segunda etapa de gobiernos conservadores-liberales en la capital del Estado. Llega al poder un alcalde carismático, Alberto Ruiz-Gallardón, tras ocho años a la presidencia de la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM). El Ayuntamiento de Madrid, la Comunidad Autónoma y, a menudo, los gobiernos centrales se corresponsabilizan de un gobierno multinivel cuyo principal objetivo es la consolidación de la centralidad urbana

en los flujos globales de mercancías, capitales, información y personas.

Desde el punto de vista electoral, las dos últimas décadas han supuesto continuas mayorías absolutas del PP. En particular, los dos últimos comicios municipales han reproducido una misma pauta, con ligeras variaciones, y una jerarquía triádica de los representantes consistoriales entre PP (mejorando sus resultados previos), PSOE (descendiendo hasta su segundo peor resultado desde la restauración democrática) e IU (manteniendo su modesta tercera posición ya muy alejada del 15% obtenido en 1995).

El alcalde Ruiz-Gallardón ha convertido la visibilidad de las políticas para la ciudad en uno de sus objetivos más importantes. La gestión municipal de la última década en su conjunto aparece como «innovadora» y «modernizadora» en comparación con el período precedente.

Lo cierto es que el capítulo de innovaciones políticas locales abarca ámbitos diversos como: *a*) el impulso a la Agenda 21 Local (municipal y por distritos) desde 2005 hasta la actualidad; *b*) en continuidad con lo emprendido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de «medidas para la modernización del gobierno local», se instó al Gobierno central y se aprobó finalmente una esperada «Ley de capitalidad y de régimen especial de Madrid» (Ley 22/2006 de 4 de julio) que busca mayor eficacia en la gestión administrativa (permite, por ejemplo, la participación en la Junta de gobierno de un tercio de miembros no electos por sufragio) y aumenta algunas de las competencias municipales (en materia de movilidad, seguridad ciudadana e infraestructuras); *c*) la modernización tecnológica de numerosos procedimientos administrativos, su transparencia a través de internet (incluso con traducción al inglés de muchos documentos oficiales) y la implementación de sistemas de gestión de la calidad y de evaluación de los servicios administrativos (mediante un llamado «Sistema de Cartas de Servicios» materializado en 25 documentos hasta octubre de 2009).

Se han creado varios órganos cuyo objetivo es la comunicación. En 2002 se crea la Empresa Municipal Promoción Madrid, sociedad adscrita al Área de Gobierno de Economía y Participación Ciudadana que tiene por objeto la prestación de todo tipo de servicios relacionados con la promoción y difusión cultural, turística, eco-

nómica y empresarial de la ciudad de Madrid a través de las nuevas tecnologías. En 2007 se crea Madrid Global, como parte de una Vicealcaldía y dependiendo del Área de Estudios y Programas (véase cuadro 2). Su misión era reforzar la candidatura olímpica y liderar la elaboración de proyectos estratégicos o la participación en eventos globales. La creación de «Madrid Global» en 2007 y de organismos afines (la Empresa Municipal de Promoción de Madrid desde 2002 y la Oficina de Congresos de Madrid integrada desde 2008 en la anterior) ha sido el último esfuerzo por intentar renovar la imagen «dinámica» e «innovadora» del gobierno municipal de acuerdo a los parámetros de la globalización económica en los que se han fraguado el urbanismo, la acumulación de capital y la estratificación social de las dos últimas décadas.

Es evidente que este último período de actividad municipal ha comportado un elevado volumen de creación y modificación de órganos de gobierno. Como consecuencia de las previsiones que la Ley de Medidas de modernización del gobierno local incorporaba sobre el régimen de la Administración municipal instrumental, se ha procedido a la ordenación y adaptación de los diversos organismos públicos que tenía el Ayuntamiento de Madrid.¹ El mapa actual de entes vinculados estatutaria o financieramente al Ayuntamiento es complejo y permite inferir la fragmentación temática de la gestión. En el mismo período se han reformado las

1. En 2003 se modifica y regula el organismo autónomo Agencia de Desarrollo Económico Madrid Emprende; la Sociedad Mercantil Madrid Arte y Cultura, S.A. y la Comisión Local de Alerta Atmosférica. En 2004 se crean o modifican, en su caso, el organismo autónomo Patronato de Turismo de Madrid; Madrid Salud; el organismo autónomo Agencia Tributaria de Madrid; la Agencia Local para el Empleo de Madrid; el Foro Técnico Local sobre las Personas sin Hogar en Madrid; la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S.A.; la Sociedad Mercantil Madrid Infraestructuras Deportivas 2012, el Consejo Municipal de Consumo y el Consejo de Cooperación al Desarrollo del Municipio de Madrid. En 2007 el Foro Madrid de Diálogo y Convivencia; la Comisión de Vigilancia y Seguimiento de la Gestión Integral de la M-30; la Fundación Madrid 2012 y el Foro de Sostenibilidad de la Ciudad de Madrid. En 2006 el Consorcio Centro de Formación de Hostelería y Restauración (San Blas) y en 2007 Madrid Global la Fundación Madrid Ciudad Global 2010 y Centro Integral de Formación de Seguridad y Emergencias.

previsiones normativas que regulaban la organización del Ayuntamiento, aprobándose el Reglamento orgánico de los distritos de la ciudad de Madrid, y el Reglamento de funcionamiento de los consejos territoriales de los distritos. También se ha incrementado notablemente la actividad en el ámbito de la planificación (Plan Madrid de convivencia social e intercultural en 2004; Plan general de cooperación al desarrollo 2009-2012; Plan de uso sostenible de la energía y prevención del cambio climático de la ciudad de Madrid en 2005, etc.).

Y, aunque no han modificado el estilo de gobierno, durante la etapa se ha aprobado el Reglamento orgánico de participación ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, que crea tres órganos de participación: el Consejo director de la ciudad, los Consejos sectoriales y los Consejos territoriales de distritos.

A pesar de esta renovación resulta difícil percibir un cambio sustantivo de estilos de gobierno en términos de una mayor integridad de las políticas, de profundas aperturas a su democratización participativa, o de mayor radicalidad redistributiva en su diseño y consecuencias.

Por ejemplo, la participación ciudadana en la fase de consulta pública de los «planes de acción» de la Agenda 21 Local fue solo de un 0,44% de la población censada (14.000 personas, de las cuales 5.537 lo hicieron a través de la consulta electrónica y 8.400 presencialmente (Martín, 2008)). En este mismo sentido, para intentar evitar el fantasma más innovador y movilizador de los «presupuestos participativos», se promovieron, desde 2004, los denominados «Planes participados de inversión» con la misma tímida metodología de las «consultas ciudadanas» y mediados por aún rígidos y representativos órganos como los Consejos territoriales de distrito en los que las asociaciones con derecho a voz deben estar declaradas de «utilidad pública municipal». Con igual rigidez y escasa dotación presupuestaria se ha manifestado la participación pública en procesos de reconfiguración urbanística como la elaboración del Plan estratégico de revitalización del centro urbano (PERCU) y de los consiguientes Planes de acción. Solo los Planes de barrio acordados entre el Ayuntamiento y la FRAVM en 2009 para intervenir en 16 de las áreas más pobres de la ciudad, concitan medidas laborales, educativas y participativas

en proporciones equilibradas (excluyendo inversiones en infraestructuras y equipamientos).

Otro factor que habrá que analizar detenidamente es la creciente participación empresarial en políticas y programas municipales y, sobre todo, la actuación de empresas o fundaciones de «gestión de lo social», y universidades privadas que se han beneficiado de una amplia externalización de los servicios públicos (polideportivos y centros socioculturales de gestión privada, centros de atención a inmigrantes, hospitales privatizados, escuelas concertadas, etc.) y de asesorías técnicas.

En esta etapa la dimensión urbanística se caracteriza por una intensiva promoción de infraestructuras públicas (instalaciones deportivas, carreteras, vías de metro, etc.), por la recalificación del uso de terrenos (Operación Chamartín y las Cuatro Torres, como ejemplos más sobresalientes) y por un extensivo desarrollo urbanístico e inmobiliario por todo el municipio y sus alrededores (PAU, revitalización del centro urbano, promoción hotelera, etc.).

La operación más ambiciosa y costosa de la última década es la que ha modificado sustancialmente el trazado de la principal vía de circunvalación urbana, la M-30, que arrastraba un amplio historial de accidentalidad y congestión. El Ayuntamiento consiguió la cesión de la titularidad por parte del Gobierno central, constituyó una empresa mixta (Madrid Calle 30 S.A.) y acometió, entre 2004 y 2007, las obras de soterramiento y nudos de la calzada, y el acondicionamiento de las márgenes del río Manzanares, a la vez que la recalificación urbanística de numerosas de las zonas afectadas. A pesar de los premios internacionales recibidos por esa ingente obra de ingeniería, desde sus comienzos ha recibido dos importantes críticas: la deuda económica que ha impuesto a toda la ciudad. Financiado a 35 años se estima que el presupuesto inicial de 2.670 millones de euros, incrementados a 3.180 millones por un sobrecoste aprobado en 2007, podría alcanzar los 17.850 millones de euros (López de Lucio 2004).² Así, el Ayuntamiento ya reconoce un desembolso anual de 265 millones de euros en detrimento de otras políticas públicas; y la incitación al transporte

2. Fuente: *El País*, 27/04/2007.

privado motorizado y contaminante en detrimento del transporte público.³

Además de la consolidación del eje del CBD madrileño, la Castellana y la Gran Vía, redondeado con el stock suplementario de las nuevas oficinas provistas por las «Cuatro Torres» construidas en la antigua ciudad deportiva del club de fútbol del Real Madrid, otros ejes espaciales en el Sur y el Este de la ciudad, en ocasiones menos deslumbrantes pero igual de imprescindibles para la globalización económica de la ciudad, también han recibido todo el apoyo del Ayuntamiento, la CAM y el Estado central. Nos referimos a la construcción o consolidación de una nueva zonificación segregada y monofuncional compuesta por plataformas logísticas (a veces denominadas, de forma confusa, «industriales»), las gigantescas ampliaciones de Barajas (T4 y T4S con más de 750.000 m², con una capacidad de 46 millones de pasajeros por año) y del recinto ferial IFEMA, numerosos centros comerciales moteando el paisaje periférico y de cada nuevo desarrollo urbano, nuevas autopistas de circunvalación (M-40, M-45 y M-50) y de peaje (R1, R2, etc.) y nuevas líneas de tren de alta velocidad. La expansión y mejoras de la extensa red pública de metro (319 km en 2008) han complementado esos desarrollos (en los accesos aeroportuarios, el Metro Sur y el «metro ligero»).

En esta década, dos grandes corporaciones multinacionales, BSCH y Telefónica, construyeron sus propias «ciudades de negocios» en el oeste (municipio de Boadilla del Monte) y Norte (zona de Las Tablas) de la ciudad, mientras que seis nuevas universidades privadas abrieron sus instalaciones en los municipios del Noroeste adyacentes a la capital (Rodríguez, 2007: 87, 144). Las candidaturas olímpicas se enlazaron con el proyecto de ciudad, con lo que justificaron numerosas obras públicas en instalaciones deportivas y favoreció que se duplicase la oferta hotelera entre 2000 y 2004, valorándola en unas 65.000 habitaciones disponibles en 2009 (Madrid, 2016

3. Además de la importante movilización ciudadana desatada en contra del proyecto (www.foromovilidadsostenible.org/m30/) —a la postre, con escasa incidencia efectiva—, una comisión del Parlamento Europeo censuró en 2006 la ausencia de un informe preceptivo de Evaluación de Impacto Medioambiental.

2008: 27). El resto de la ciudad no ha dejado ni un momento de estar en obras o anunciando nuevas intervenciones de renovación urbana: las operaciones Chamartín y Campamento (en este caso, con propiedades del Ministerio de Defensa); las renovaciones en Tetuán y Azca; la fase final de la transformación posindustrial de barrios como Arganzuela; los 12 PAU (Planes de Acción Urbana) que han creado nuevos barrios (Sanchinarro, Las Tablas, Montecarmelo, Ensanche de Vallecas, etc.) con 200.000 viviendas y que intentan atraer a unos 600.000 habitantes, a pesar de haber reducido desde el 75% al 30% la «vivienda protegida» prevista (Calvo et al., 2007: 289-291); el acondicionamiento de los trayectos turísticos y museísticos (Prado-Recoletos, Palacio Real-Opera, etc.); y los planes de «revitalización del centro urbano» que, de forma lenta pero constante, han favorecido procesos de rehabilitación de edificios, espacios públicos, pavimentación y, sobre todo, de substitución social de moradores (*gentrification*) en Malasaña, Chueca, Huertas, Latina, Palacio y Lavapiés.

Con menos propaganda y presupuesto público cabe mencionar una de las escasas iniciativas sostenibles medioambientalmente: el Plan director de movilidad ciclista de la ciudad de Madrid aprobado en abril de 2008. Es significativo, pues, que no haya sido una prioridad de la agenda política y que una ciudad global como esta disponga de no más de 150 km de vías ciclistas (según datos del propio plan) aunque aspire a alcanzar los 575 km en 2016.

Constructoras y promotoras inmobiliarias, agentes intermediarios y financieros, y un activo sector terciario (de distribución comercial, publicidad, consultorías, etc.) han sido los principales beneficiarios de la mencionada intensa actividad sobre el territorio. Los colectivos menos solventes en el mercado de la vivienda han sido los principales perjudicados por este modelo de globalización urbana. Después de una década de elevado crecimiento hasta 2003, el número de viviendas construidas por año comenzó a disminuir hasta desplomarse críticamente en 2008: 14.469 en 1992; 22.468 en 2000; 35.286 en 2003; y 3.794 viviendas libres iniciadas en 2008 (VV.AA., 2007: 168; 2009). En todo caso, los precios de la vivienda crecieron una media del 48% (desde 1.874 euros/m² hasta 3.870 euros/m²) entre 2000 y 2006 solo dentro de los lindes del término municipal (VV.AA., 2007: 169). Ese aumento de la oferta y de los

precios de venta ha generado una amplia bolsa de personas afectadas por sus dificultades de acceso a una vivienda digna, o hipotecadas hasta un 105% de sus rentas (Fernández Durán, 2006: 51). La población inmigrante, por ejemplo, muestra constantemente, a lo largo del período, índices más elevados de hacinamiento, de ocupación de infraviviendas y de subarriendos ilegales que la población autóctona (Paniagua, 2003; Leal et al., 2008). Al igual que en el resto del país, el drástico descenso de políticas públicas de promoción de vivienda social para los colectivos más insolventes en el mercado (o «viviendas protegidas» para las categorías inmediatamente superiores), ya iniciado en la década de 1980, ha generado graves problemas de retraso en la edad de emancipación juvenil y de embargos por impago de hipotecas.

De esta manera, la reiterada pauta de segregación socioespacial del área metropolitana (categorías de rentas más elevadas localizadas mayoritariamente en la Almendra central y en las zonas Norte y Noroeste; rentas más bajas junto a actividades industriales, instalaciones de tratamiento de residuos, etc. localizadas en las áreas del Este y del Sur) se ha reforzado con las problemáticas consecuencias de ese sistema inmobiliario: las áreas más ricas han experimentado los mayores incrementos de precios de la vivienda; más de la mitad de los hogares en las áreas ricas estaban ocupados por una sola persona, mientras que esta modalidad de ocupación solo alcanzaba el 12% en el resto (Leal, 2007: 36). No obstante, es necesario señalar que las últimas décadas también han supuesto una continuidad en las políticas de eliminación de los asentamientos chabolistas con realojo de sus moradores, y, además, no se percibe una segregación étnica muy acentuada en los barrios con mayor proporción de población extranjera.

La dinámica demográfica permite dibujar a grandes rasgos la dimensión social. Respecto a la población, ha oscilado de 2.938.723 habitantes en 2000 a 3.238.208 habitantes en 2008 (sobrepasando ya los 3.228.057 habitantes de 1975; aunque es preciso señalar que la Comunidad Autónoma, como primer ámbito metropolitano, alberga ya 6.251.876 de habitantes, la tercera aglomeración urbana europea). De este conjunto, el 17,8% es joven de 15 a 29 años, el 18,6% es mayor de 65 años de edad. La proporción de jóvenes en el municipio es una de las más bajas de toda España, fenómeno provocado por el particular envejecimiento de la población madrileña.

El índice de dependencia de personas mayores con 27,3% es mayor en la ciudad de Madrid respecto a la de la Comunidad Autónoma (20,5%) y la UE (24,9%). Compensado por aportaciones demográficas de flujos migratorios exteriores, en edad de procreación y laboral (30-34 años de edad).

La población se reparte asimétricamente por la superficie de la ciudad, siendo las zonas más densamente pobladas las situadas en la almendra central y su entorno, teniendo las zonas más exteriores densidades de población inferiores a las de muchos municipios del área metropolitana (nuevos desarrollos urbanísticos en la periferia del núcleo madrileño).

Desde 2001 la Comunidad de Madrid es la que acoge a un mayor número de extranjeros. La proporción se ha incrementado notoriamente, pasando de representar el 3,4% al 16,9% (VV.AA., 2007: 9, 17, 34; 2008: 6-8). El porcentaje más alto de población extranjera, según nacionalidad, es el de ecuatorianos, rumanos, colombianos y chinos. Los distritos con más población inmigrante son Centro con un 27,5%, Usera con un 24,5%, Villaverde con el 24,0% y Carabanchel con el 23,5%. Por el contrario, los distritos con menor población inmigrante son Retiro con el 9,8%, Fuencarral-El Pardo con el 10,9%, Moratalaz con el 11,1% y Chamartín con el 12,1%.

Con todas esas claves es posible entender las principales fuerzas subyacentes a las dinámicas económicas de la última década: la CAM ha experimentado un extraordinario ritmo de crecimiento económico del 35,8% de PIB acumulado entre 2000 y 2008 (2,9% por encima de la media española) (VV.AA., 2008: 14), con una creación de 760.000 nuevos puestos de trabajo y un descenso del desempleo del 11,6% al 6,5% entre 2000-2006 en el municipio de Madrid, aunque siempre con una elevada tasa de empleo temporal (28%) y, con el cambio de ciclo cuando el conjunto de la CAM entró en recesión desde 2009 (descenso de un 2,3%), destruyéndose 103.000 empleos y alcanzando el 13,5% en la tasa de desempleo (VV.AA., 2009b: 10).

Conclusiones

La evolución de las políticas urbanas en la ciudad de Madrid en estos últimos 30 años ha venido determinada por la manera cómo,

en cada contexto y período se han ido combinando las dimensiones que intervienen en la construcción social de la ciudad (la economía, la estructura socio-demográfica, la capacidad estratégica de los actores sociales y políticos...). A grandes rasgos hemos podido comprobar cómo la ciudad de Madrid se ha ido transformando progresivamente en una ciudad mercantilizada con vocación de ciudad global, incrementando las distancias sociales, la movilidad interna, la ocupación del territorio, la zonificación urbana y la insostenibilidad ambiental.

Si nos situamos en el primer lustro de los años setenta la crisis urbana era la tónica de la ciudad, agravada por el aluvión de cientos de miles de inmigrantes que venían a construir el gran Madrid. La carencia de equipamientos, de transportes urbanos, de infraestructuras, de zonas verdes, de viviendas... eran los atributos de una ciudad que buscaba al final del franquismo una calidad urbana que se venía deteriorando de forma paulatina e intolerable en la denominada etapa del desarrollismo.

Desde la dimensión del gobierno y su relación con los movimientos sociales, el recorrido ha ido de una profunda democratización en la transición política, a un modelo de participación convertido en mera imagen que acompaña la «modernización» de la ciudad. En un primer momento, se produce una alianza entre el movimiento ciudadano y los profesionales progresistas del urbanismo jugando un papel determinante en la recuperación del planeamiento y en la transformación de la ciudad de Madrid, fundamentalmente de los distritos y barrios periféricos. Producto de ese inicial dinamismo ciudadano fue el Programa de barrios en remodelación y la elaboración del PGOM de 1985, con todo el reequipamiento que supuso para la ciudad. Si bien este corto período (hasta 1986), que coincide con la crisis económica, no logra el objetivo de reequilibrar socialmente la ciudad. La lógica de la recuperación de la ciudad fue totalmente quebrantada en el inicio de la década de los noventa. El movimiento ciudadano ha ido perdiendo autonomía, se ha atomizado y en gran medida ha sido desactivado a través de su institucionalización. Su recorrido ha pasado de la ofensiva de la lucha por la vivienda, los servicios y los equipamientos, a una lógica defensiva de la lucha contra las políticas impositivas de los parquímetros y la tasa de basuras, dos ejemplos de cómo el gobierno municipal de Ruiz Gallardón

afronta la quiebra financiera municipal derivada de la adopción de una perspectiva gerencial y de los grandes proyectos urbanos, como es el caso de Calle-30.

En el ámbito político se ha ido transformando paulatinamente, desde posiciones muy progresistas a posiciones muy conservadoras en el último período. El primer gobierno municipal, conformado por una izquierda plural (PSOE-PCE), fue relevado por gobiernos con mayoría absoluta del PSOE, luego relativa, para a partir de 1989 contar con gobiernos conservadores que buscaban sus alianzas preferenciales con los actores con mayor capacidad estratégica: las élites empresariales. La administración gerencial, o la gobernanza «empresarialista», se impone en las políticas urbanas. Los grandes proyectos de ciudad, la construcción de grandes infraestructuras de transporte, los eventos globales, la eliminación del patrimonio público y la privatización de los servicios públicos es una constante en todo ese período, sobre todo al final.

La proyección de las tendencias políticas viene acompañada de profundas transformaciones en la dimensión económica. Si en el final del franquismo, la fuerte presencia del sector industrial hacía de Madrid uno de los principales focos industriales del país, al final de período nos encontramos con una ciudad monocultivo, caracterizada por la fuerte presencia de servicios avanzados, el sector cuaternario y quinario de la economía. Una ciudad que, paradójicamente, orientándose a la acumulación de capital, se ha endeudado de forma extrema, encareciendo los servicios y aumentando los tributos.

En cuanto a la estructura social y demográfica de la ciudad, la trayectoria seguida ha sido de una ciudad de jóvenes a una ciudad de viejos, de una ciudad receptora de inmigrantes nacionales a una ciudad receptora de inmigrantes extranjeros, de una ciudad dualizada en bloques sociales homogéneos a una ciudad con una estructura social extremadamente segmentada. La paulatina expulsión de los que no podían recomprar su permanencia en la ciudad, los más jóvenes, influyó grandemente en el casi inapreciable crecimiento demográfico, mientras que en los barrios donde la vivienda es ínfima en superficie y calidad se ha ido arracimando la población de origen extranjero y acumulando las patologías urbanas, el fracaso escolar, el desempleo, la violencia urbana...

Así, las políticas urbanas, determinadas por los actores con mayor capacidad estratégica desde finales de la década los ochenta, han transformado la ciudad convirtiéndola en la *anti-ciudad*, la ciudad que oculta lo «indeseable», la exclusión social, y entierra la calle para favorecer la movilidad en vehículo privado, una ciudad que ha promocionado la manzana cerrada y los adosados menoscabando el espacio público, una ciudad para la movilidad y no para la accesibilidad, una ciudad (de)construida a golpes de grandes proyectos descomprometidos con sus residentes, una ciudad que ilumina su escaparate ostentoso y oculta en la penumbra su trastienda. Queda la asignatura pendiente, cada vez más difícil de aprobar, la (re)vuelta a la ciudad, la recuperación del hecho urbano, el derecho a la ciudad.

Cuadro 1 LA REMODELACIÓN DE BARRIOS DE MADRID

La operación de barrios en Remodelación de Madrid es, sin duda, el proceso de transformación urbana más singular y significativo acaecido en la ciudad en los últimos treinta años. La complejidad de la operación viene determinada por distintos factores que en su combinación han permitido escribir una página de oro en el libro de la historia reciente de la ciudad de Madrid.

A principios y mediados de los años setenta la periferia de Madrid, básicamente la conformada por el arco sureste de la ciudad, es un mar de chabolas (casas de autoconstrucción) sin ningún tipo de servicios urbanos, salpicada de numerosos barrios que vinieron a denominarse como de chabolismo vertical. Se trataba de viviendas de bajísima calidad que además eran de carácter público y de población inmigrante proveniente del mundo rural, que aportaba la mano de obra destinada a construir el Gran Madrid, la capital del régimen y la capital del capital.

La crisis urbana que les sometía a unas condiciones de vida indignas y la enorme densidad de las redes sociales motiva el inicio de un proceso de movilización social, de lucha por la vivienda que no tiene precedentes. La enorme cohesión interna en estos barrios facilita la generación de organizaciones de los propios moradores como las Asociaciones de Vecinos que permiten, con dinámicas radicalmente democráticas, iniciar un proceso de participación social que culmina en la transformación de la ciudad, en su inclusión como ciudadanos, en la que posiblemente ha sido la redistribución de rentas más importante acaecida en la ciudad de Madrid.

Esa transformación de la ciudad tiene unos efectos cuantitativos extraordinarios, pero sobre todo tiene una dimensión cualitativa en sus causas y desarrollo que

hay que poner de relieve. Así, como datos más significativos, se puede considerar que estamos frente a una inversión en vivienda pública que se ha evaluado como equivalente a la de diez años para todo el Estado, en la construcción de cerca de 40.000 viviendas de nueva construcción y en más de 150.000 personas realojadas. Sin embargo, no son solo estas cifras las que reflejan la excepcionalidad de la operación. No se puede reflexionar sobre la remodelación de barrios sin considerar que la consecución de una vivienda digna en el mismo barrio revalorizado por sus moradores, con un precio y régimen de financiación muy favorable, y con un nivel de equipamientos más que aceptable es fruto del impulso de las asociaciones de vecinos, que activa un movimiento ciudadano con una intensidad en la participación y una capacidad de gestión encomiable: en el diseño de los proyectos de edificación y de urbanización, en sus fases diferentes y complejas fases, en la realización de los censos, en la organización del realojamiento, en el control de obras, en la adjudicación de las viviendas. Es precisamente en estos barrios donde se gestan y se despliegan los más importantes movimientos sociales urbanos de los años de la transición política.

Surge así un movimiento fuertemente politizado y cohesionado, con identidad propia, capaz de articular a los barrios en una estrategia común de lucha por la vivienda digna y la conquista de la ciudad, capaz de gestionar el proceso, vinculando a los profesionales del urbanismo y poniéndolos a su servicio, capaz de incorporar a los vecinos en distintas estructuras de deliberación y participación directa, reconocidas obligadamente por las administraciones públicas. En definitiva, estamos ante una operación singular donde el movimiento vecinal se erige en actor protagonista en el hacer ciudad, haciendo ciudadanos, y de la que se pueden extraer muchas enseñanzas.

Cuadro 2

MADRID GLOBAL: UN NUEVO RÉGIMEN DE GOBERNABILIDAD URBANA

A mediados de 2007 fue instituido oficialmente el organismo «Madrid Global: Oficina de Estrategia y Acción Internacional» (MG, desde ahora). Su objetivo explícito era mejorar el «posicionamiento internacional» de la ciudad por medio de «proyectos estratégicos» y de la colaboración con «una serie de agentes clave de naturaleza tanto pública como privada». Dicho posicionamiento se dirigía, fundamentalmente, a ocupar el tercer lugar entre las metrópolis europeas y erigirse en la «Plaza Mayor del mundo en español e iberoamericano». Entre todos los proyectos estratégicos han destacado la candidatura olímpica 2012 y 2016 y la presencia con un pabellón propio como ciudad en la Exposición Internacional de Shanghai 2010. Para este último evento, y como ejemplo de los partenariados público-privados que dominan

la orientación de MG, se ha presentado recientemente el proyecto a la Cámara de Comercio e Industria, y a la Confederación Empresarial de Madrid (Boletín MG nº 1, 2009). Solo en tres años, la última candidatura olímpica tuvo un coste de 37,8 millones de euros de los cuales el Ayuntamiento «invirtió» 16,8 millones (el 44%) y las empresas privadas «socias», «patrocinadoras» y «colaboradoras» aportaron el 66% restante. En la candidatura de 2012 el presupuesto total ascendió a 26,4 millones de euros. A ese «coste económico» por intentar globalizar Madrid que no tiene en cuenta el de numerosas infraestructuras justificadas por las Olimpiadas (cuya factura asciende a 170 millones de euros), habría que sumar, en el capítulo de «costes políticos», la imposición populista del proyecto olímpico con una agresiva campaña de propaganda y voluntariado intentando emular (y superar) la de Barcelona en 1992.

La creación de MG emerge como síntoma evidente de una nueva estrategia de política urbana. Sin embargo, cabe preguntarse si esta tardía institución es crucial en la configuración de Madrid como «ciudad global» o si solo responde al elenco de políticas neoliberales que acompañan a los procesos de globalización capitalista. Nuestra interpretación de los datos disponibles nos inclina más hacia la segunda opción: 1) antes de MG hubo otras tentativas de «planificación estratégica» y de «comercialización internacional» de la ciudad; 2) la globalización económica de la ciudad arranca con la incorporación española a la CEE-Unión Europea en 1986 y se despliega gracias al capital especulativo inmobiliario que aterriza en la capital así como a la expansión internacional de grandes empresas cuya sede central está en Madrid, y la contribución indispensable de una amplia fuerza de trabajo precaria, inmigrante y cualificada; 3) el régimen urbano neoliberal hegemónico en las últimas décadas en Madrid se asienta sobre el pilar básico de primar las transferencias públicas de capital hacia empresas (incluidas universidades) privadas por encima de la redistribución social equitativa.

Cumple subrayar, ante todo, la expansión internacional mayoritariamente a América Latina de distintas empresas cuya cabecera gestora se localizaba en Madrid y entre las que destacaban las grandes constructoras y promotoras inmobiliarias: Banco Santander-Central-Hispano, Banco Bilbao-Vizcaya-Argentina, Telefónica, Repsol-YPF, Iberdrola, Cepsa, Altadis, Endesa, Gas Natural, ACS, FCC, Ferrovial, Urbis, Colonial, etc. (solo BBVA e Iberdrola tenían su sede central en Bilbao). Durante las décadas de 1990 y 2000 la bolsa madrileña alcanzó el cuarto lugar en Europa, por detrás de Londres, Frankfurt y París, lo que se añadió a que la ciudad se convirtiese también en la principal puerta de entrada de la inversión extranjera en el país (Rodríguez, 2007: 55-69). El sector de la construcción ha sido el principal respaldo de ese auge globalizador: reformas del aeropuerto de Barajas, obras en todas las autovías de circunvalación, «ciudades de congresos», extensión de la red de metro, «ciudades» del BSCN y Telefónica, seis nuevas universidades privadas localizadas en las zonas de mayor renta de la ciudad (noroeste), renovación urbana y turística de ejes centrales, desarrollos

urbanos (PAU) en la primera periferia, promoción de los hoteles y macro centros comerciales, operación especulativa de las Cuatro Torres en Plaza de Castilla, etc. (Rodríguez, 2007: 87, 144) El resultado fue que la mitad del territorio de la Comunidad Autónoma de Madrid había sido urbanizado en 2005 (Fernández, 2006: 24). Aparte del incremento notable de turistas, la otra fuerza social global que se ha consolidado en Madrid ha sido la afluencia de población extranjera que alcanzó un 3,4% (100.163 personas) en 2000 y un 15,8 % en 2007 (505.572 personas), superando porcentajes del 25% en distritos centrales (vv.AA., 2007: 34). Una amplia incorporación al mercado de la fuerza de trabajo femenina y la creación de empleos temporales e inestables, han marcado —junto a la aportación sustantiva, regular e irregular, de la inmigración— el reverso de un doble fenómeno: 1) la consolidación de una «clase de servicios» cualificada, vinculada a las redes económicas dinamizadas por las empresas transnacionales, protagonista de procesos de *gentrificación* y, sobre todo, multi-propietaria y agente principal de la especulación de precios inmobiliarios; 2) los descensos de los índices de desempleo hasta el 9% en España (Fernández, 2006: 26) antes de la crisis de 2008 que los ha vuelto a reubicar en cifras cercanas al 18% en 2009.

VI. MURCIA

Ma Elena Gadea, Francisco Beltrán y Prudencio Riquelme

Introducción

La evolución de Murcia desde mediados del siglo pasado es muy similar a la de otras agrobiudades del mediterráneo español. Como ellas, ha enfrentado una pérdida de importancia de la agricultura tradicional en la vida de la ciudad, una terciarización de su economía, un importante crecimiento demográfico y un fuerte proceso de urbanización que ha acabado por destruir e integrar en la ciudad los espacios circundantes de huerta. Murcia, sin embargo, presenta ciertas particularidades que han marcado en gran medida las políticas municipales y, sobre todo, los retos que afronta en la actualidad. De estas particularidades nos gustaría destacar, por un lado, su configuración territorial y, por otro, su condición de capital regional.

El municipio de Murcia, con una extensión de 885,9 km² y una población de 436.870 habitantes (PMH, 2009) se vertebra en dos espacios bien diferenciados, el Campo y la Huerta. En este último se asientan la ciudad y las pedanías, un conjunto de núcleos de población dispersos en el territorio y que dependen administrativamente de ella. Estas pedanías, 54 en total, presentan una gran variedad en cuanto a dimensión, peso poblacional, orientación productiva y relación con la ciudad.

Esta configuración territorial ha tenido, al menos, tres implicaciones para la política municipal. En primer lugar, las dificultades organizativas y financieras que supone dotar de equipamientos y servicios a una población dispersa, heterogénea y en continuo cambio.

En segundo lugar, la fuerte centralización administrativa del municipio y el recelo del poder local ante las aspiraciones segregacionistas de algunas pedanías, como El Palmar y Alquerías, que actualmente mantienen demandas de autonomía respecto de la ciudad. A pesar de esto, en los últimos años se ha iniciado una tímida descentralización, otorgando un cierto grado de autonomía política a las juntas vecinales de cada pedanía y a las juntas de distrito para las agrupaciones de barrios. El temor a la segregación y las demandas de los habitantes de las pedanías han favorecido una política municipal de dotación individualizada de los equipamientos, en el sentido de que cada entidad disponga de sus propios servicios, en lugar de optar por soluciones mancomunadas. En tercer lugar, el problema no resuelto de los accesos a la ciudad y la movilidad, derivados de las carencias de planificación en la configuración urbana. De manera tradicional, la organización territorial del municipio se había estructurado en una red radial en la que, periódicamente, la mayoría de los ciudadanos se veían obligados a desplazarse a la ciudad de Murcia para realizar todo tipo de actividades comerciales, administrativas y de ocio. Esta forma de relación entre la ciudad y el resto del municipio ha generado tradicionalmente graves problemas de acceso a la ciudad (Riquelme, 2004). En los últimos años, sin embargo, algunas pedanías se están convirtiendo en nuevos centros productivos y residenciales, con lo que el territorio comienza a articularse de una forma más descentralizada. En este territorio-red, las relaciones jerárquicas y verticales del viejo modelo centro-periferia se ven progresivamente sustituidas por unas relaciones de carácter horizontal y reticular, no solamente con el centro urbano, sino entre pedanías que emergen como nuevos nodos de la red. Una nueva forma de relación para la que, por otro lado, tampoco existen las infraestructuras viarias y de transporte necesarias.

La condición de capital regional es otro de los elementos que otorgan a la ciudad de Murcia unas características específicas (Vilar, 2003). La descentralización política y la creación de una administración regional a mediados de los años ochenta han cambiado la relación de la ciudad con su entorno en dos sentidos contrapuestos. Por un lado, se ha favorecido la integración económica y social entre la ciudad y el resto de los municipios, lo que ha convertido al municipio en un elemento decisivo del entramado económico y del tejido social de la Comunidad Autónoma. Por otro, la descentrali-

zación política también ha afectado a las áreas limítrofes, que han reorientado sus actividades hacia los nuevos centros de atracción política que determinaba la administración autonómica.

Teniendo en cuenta estos factores, a continuación se pretende analizar la evolución de la ciudad desde la óptica de las políticas urbanas. Para ello, siguiendo la periodización establecida para el análisis, se destacan cuatro grandes etapas, en las que se consideran aquellos aspectos que más han influido en el desarrollo de la ciudad y en sus políticas.

La primera, de 1957 a 1979, viene marcada por la transformación económica y urbanística de la ciudad en el marco del desarrollismo de la política franquista. Murcia deja de ser una ciudad eminentemente agrícola para convertirse en un centro económico y comercial, con una modesta pero significativa industria especializada en las conservas vegetales. Son años de crecimiento demográfico y urbanístico en los que se irán ocupando, a veces de manera incontrolada, el espacio rural que circundaba la ciudad.

La segunda, de 1979 a 1995, corresponde con la etapa de gobiernos socialistas en el Ayuntamiento de Murcia. Hemos dividido esta fase en dos períodos. En la primera mitad de los años ochenta, en un contexto de crisis económica y de reconversión de la industria conservera, las primeras corporaciones tuvieron que enfrentarse a los grandes déficits en infraestructuras y servicios heredados del franquismo. A mediados de los ochenta, la puesta en servicio del trasvase del Tajo-Segura, la entrada de España en la Unión Europea y la constitución de la Región de Murcia como Comunidad Autónoma, marcan el inicio de una nueva etapa en la evolución de la ciudad y sus políticas. La política urbana de este momento tiene un carácter dual: de un lado, se apuesta por intervenciones dirigidas a la igualación de servicios entre la ciudad y las pedanías; de otro, se plantean actuaciones que hagan de Murcia una ciudad moderna lo que implica dotarla de las infraestructuras y equipamientos acordes con su condición de capital regional.

La tercera etapa, de 1995 a 1999, se inicia con la llegada al poder del Partido Popular. En este corto período de tiempo, en el que todavía se acusan los efectos de la crisis económica, el Ayuntamiento desarrolla un conjunto de infraestructuras que, planificadas por las corporaciones anteriores, trataban de convertir a Murcia en un

referente cultural, como «ciudad de festivales». Además, la política local comienza a incorporar en la agenda política nuevas cuestiones, sobre todo ambientales, y desarrolla una intensa labor de captación de fondos procedentes de la Unión Europea.

La última etapa, de 1999 a 2007, está marcada por un importante desarrollo económico vinculado a la construcción y la consolidación de un urbanismo comercial. La política municipal de este período ha estado muy centrada en las cuestiones urbanísticas y en la planificación de infraestructuras viarias y de transporte necesarias para dar mayor valor a las nuevas zonas de construcción. Junto a estas intervenciones, el Ayuntamiento ha seguido con la política que inició a finales del período anterior, encaminada a dar una proyección internacional a la ciudad a través de la organización de eventos culturales y deportivos.

Hacia una apertura planificada de la ciudad (1957-1979)

A finales de los años cincuenta, Murcia seguía siendo una ciudad eminentemente agrícola que, en el marco del desarrollismo que preside la economía española a partir de la década de los sesenta, comienza un importante proceso de industrialización caracterizado por un número elevado de establecimientos de pequeña dimensión, un alto componente de estacionalidad en la actividad productiva y una propiedad del capital mayoritariamente familiar (Fernández Valbuena, 1989; Martínez Carrión, 2002). Así, en los alrededores de la ciudad empiezan a desarrollarse empresas textiles y de la industria del mueble, aunque es la industria de conservas vegetales la que, sin lugar a dudas, va a convertirse en el motor de la economía local murciana. Asociada a esta surge una pujante industria siderometalúrgica, especialmente en la fabricación de envases metálicos y maquinaria. De esta manera, a finales de los años sesenta en la ciudad se va configurando una concentración industrial que, en muchos aspectos, adquiere las características de un distrito industrial. Cuando el sector se encontraba en pleno rendimiento, las sucesivas crisis de la década de los setenta hicieron obligada la reconversión. Durante este período se produjo la desaparición de pequeñas empresas de carácter familiar que no tenían ni la capacidad ni la dimensión adecuada para hacer frente a los requerimientos de los mercados.

Por otra parte, la nueva situación económica derivada del proceso de liberalización y apertura, refuerza y estimula el carácter comercial que tradicionalmente ha tenido Murcia, como centro económico y comercial de un amplio territorio que abarcaba la propia provincia y zonas limítrofes de Alicante, Albacete, Almería y Granada (López Bermúdez et al., 1986). Durante esta época se abren nuevos comercios y se consolidan los ya existentes. Particularmente significativa fue la apertura de grandes almacenes, como El Corte Inglés, y la ampliación de los ya existentes, como Galerías Preciados y Cortefiel, que refuerzan la especialización comercial de la ciudad. No obstante, a pesar del impulso del sector comercial la economía local distaba mucho de ser una economía terciarizada o, al menos, lo hacía en menor medida que la media española. Los niveles de especialización en otros servicios tradicionales, como hostelería y restauración, o en los sectores terciarios más avanzados, como los servicios a las empresas, están muy por debajo del conjunto español. Sin duda, este fue uno de los principales lastres de esta época de expansión (Martínez Carrión, 2002).

El abandono de las actividades agrícolas y la progresiva orientación de la población activa hacia los sectores secundario y terciario traerán consigo un ligero crecimiento demográfico, aunque el período se caracteriza por continuas ganancias y pérdidas de población. Los mayores incrementos se producen en los años setenta, debido al retorno de emigrantes, a la llegada de personas procedentes del medio rural, y, sobre todo, a una urbanización del espacio rural que circundaba la ciudad (Bell y Gómez, 1993). En esos diez años, el municipio incrementa su población en un 17%, pasando de 243.687 habitantes en 1970 a 284.585 en 1981.

A nivel urbanístico y de infraestructuras, Murcia presentaba dos problemas que no habían conseguido solucionar las planes urbanísticos anteriores y que, en buena medida, han marcado la planificación posterior: los accesos a la ciudad y la falta delimitación de la zona urbana, problemas que se habían acentuado durante la primera mitad del siglo XX con la creación espontánea y anárquica de barrios ocupados por obreros y jornaleros agrícolas (Roselló y Cano, 1975). Para remediar esta situación, en 1942 se encomienda al arquitecto Gaspar Blein el proyecto del Plan General, en un momento en que se imponía en toda Europa, y también en España, la

era de la planificación urbana (Roselló y Cano, 1975). Blein propuso una zonificación funcional de la ciudad y proyectó la construcción de rondas que la delimitaran y desviaran el tráfico viario del casco antiguo, la creación de zonas verdes y espacios de ocio, y la mejora de infraestructuras urbanas. Aunque su plan no llegó a realizarse, marcaría las orientaciones urbanísticas de los arquitectos municipales durante más de un cuarto de siglo.

Entre 1952 y 1963 se produce un gran crecimiento de la ciudad, que se va a expandir principalmente hacia el norte, formándose los barrios de Santa María de Gracia, Vistalegre y Vistabella, sin una adecuada dotación de infraestructuras y con serias carencias de servicios básicos como el alcantarillado o el abastecimiento de agua. En esos momentos, en los que se regeneraba la Gran Vía, había reticencias por parte de las clases dominantes a instalarse en el sur de la ciudad, donde predominaban las zonas industriales y las residencias obreras. Además, la decisión en Consejo de Ministros de construir 1.500 viviendas sociales en el polígono de la Fama y de la Paz obligaba a la corporación a pensar en un nuevo plan. Así, el 30 de marzo de 1961 la corporación municipal aprueba un plan general de ordenación urbana redactado por la Oficina técnica así como el proyecto de urbanización del polígono de la zona norte-este de la ciudad, cuya primera fase comprendía la construcción de las viviendas del barrio de La Paz. Este plan configuró un sistema de espacios libres y de centros urbanos representativos, al mismo tiempo que presentaba soluciones frente a la construcción desordenada en áreas de huerta y el incremento del tráfico. Básicamente, las medidas que se preveían era el establecimiento de rondas, la eliminación de pasos a nivel y la construcción de tres nuevos puentes sobre el río Segura, para facilitar la conexión con la zona sur de la ciudad. Pese a que el plan de 1961 fue elaborado con una proyección de 50 años, el auge de la ciudad pronto lo dejó obsoleto y en 1963 la Oficina técnica confecciona un nuevo plan. En estos años, de 1960 hasta mediados de los setenta, barrios como Santa María de Gracia, Vistalegre, San Antón, La Flota o Vistabella van a configurar la ciudad, produciéndose en su conformación un agravamiento de los problemas de accesos, infraestructuras e urbanización desordenada. A principios de los años setenta, el municipio estaba regido por distintas normativas; con el fin de unificarlas y dar cumplimiento a

la Ley del Suelo 1956, el alcalde Miguel Caballero convoca en 1972 un concurso para recibir propuestas sobre la redacción del plan de ordenación urbana. El plan se encargará finalmente al arquitecto Ribas Piera, que propondrá una expansión de Murcia hacia el norte, una organización municipal con tendencia metropolitana y la reserva de paisajes en la zona de la huerta. Este plan, que se mantendrá vigente hasta 1999, encontrará importantes dificultades para su desarrollo pero es, sin duda, el que mayor impacto ha tenido en la organización actual de la ciudad.

La política municipal de este momento es similar a la del conjunto del Estado español, una política controlada por el régimen franquista, muy dependiente de las intervenciones del Gobierno central y con limitados recursos económicos y humanos, que se traducía en una escasa autonomía de las corporaciones locales para definir y gestionar la política local. La dotación de infraestructuras y servicios básicos, como el agua potable, la iluminación o el alcantarillado, presentaba fuertes carencias y, sobre todo, grandes diferencias entre la ciudad y las pedanías. La atención a las necesidades sociales era una tarea que realizaban, casi en exclusividad, las entidades religiosas y filantrópicas, que desarrollaban su acción desde planteamientos benéficos y asistenciales, los mismos que guiaban las escasas actuaciones de los gobiernos locales (Duarte, 2002). A finales del período, como en otras ciudades, irrumpe en el escenario político del municipio el movimiento vecinal. El crecimiento urbanístico había dado lugar a la creación de barrios periféricos en el núcleo urbano y en las pedanías cercanas, donde se hacían personas procedentes del campo y del desalojo de viviendas del centro (Escudero, 2005). En estos nuevos barrios y pedanías surgen un conjunto de organizaciones vecinales que encabezarán durante la transición diversos movimientos de reivindicación de servicios básicos y protestas por la expropiación forzosa de terrenos en la huerta.

Murcia capital regional (1979-1995)

En las primeras elecciones municipales de 1979 el Partido Socialista Región de Murcia (PSRM)-PSOE consiguió hacerse con la alcaldía de Murcia. Se abre así una etapa de gobiernos locales dirigidos por el partido socialista que se extiende hasta 1995 y que presenta dos

períodos bien diferenciados. Durante la primera mitad de los años ochenta, en un contexto de crisis general, Murcia se enfrenta a la reconversión de la industria conservera (Colino et al., 1989) y al estancamiento de la actividad comercial. A pesar de ello, habría que señalar que el impacto de la crisis fue menor que en otras ciudades españolas, ya que no se produjeron reconversiones traumáticas y los costes sociales fueron menores, seguramente ayudados por la estructura empresarial dominada por las pequeñas y mediana empresas (Colino, 1997). En el ámbito demográfico, la ciudad tiene un crecimiento poco intenso pero sostenido, a diferencia de las décadas anteriores donde era frecuente la alternancia de pérdidas y ganancias de población.

Las primeras corporaciones democráticas, encabezadas por Mariano Aroca (1979-1983) y Antonio Bódalo (1983-1987) tuvieron que enfrentarse a graves carencias financieras y a grandes déficits en infraestructuras y servicios básicos, especialmente en las pedanías y en los barrios periféricos. En 1981 se constituye la empresa URBAMUSA (Urbanizadora Municipal, S.A.), cuyo consejo de administración estará formado por el Ayuntamiento de Murcia, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y Cajamurcia.¹ Esta empresa municipal ha sido la encargada de buena parte del desarrollo urbanístico de Murcia, con actuaciones muy significativas en la promoción y gestión de suelo, la construcción de obra pública, la promoción de cooperativas y la rehabilitación de barrios significativos, como los de Santa María de Gracia, Vistabella o La Paz.

A principios de los años ochenta se ponen en marcha diversos departamentos y programas para gestionar las políticas sociales y culturales. En 1981 se crea el primer departamento de Servicios Sociales y, en 1982, el Consejo municipal de servicios sociales, como órgano de participación y de gestión de los servicios sociales municipales. A lo largo de la década se desarrolla la red básica de atención social

1. En años posteriores se unen al consejo Anida Grupo Inmobiliaria, S.L. (BBVA) y Tenedora de Inversiones y Participaciones, S.L. (CAM). Con la entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007, de 30 de octubre), en mayo de 2008, se adaptan los estatutos y la composición del accionariado de URBAMUSA, que pasa a estar formado exclusivamente por el Ayuntamiento de Murcia y el gobierno autonómico.

en el municipio, formada por la Oficina central de atención social y los centros de servicios sociales, desde los que se gestionan diversos programas especializados o sectoriales y prestaciones, como la ayuda a domicilio (Duarte, 2002). La adopción del plan concertado para el desarrollo de las prestaciones básicas en las corporaciones locales, en 1991, trajo consigo un cambio significativo en la estructura organizativa y supuso un importante incentivo para el desarrollo de los servicios sociales, en tanto que establecía un sistema de financiación y unos compromisos económicos de las tres administraciones (estatal, autonómica y municipal) que facilitaba su implantación en aquellos municipios con menor capacidad financiera (Duarte, 2002). Los movimientos vecinales y otras organizaciones sociales tuvieron una actividad reivindicativa muy intensa en estos años y un importante papel como intermediarios sociales entre vecinos y Ayuntamiento. En línea con los planteamientos del derecho a la ciudad, y también con el fin de integrar en la institución unas organizaciones que en muchos casos contestaban la gestión municipal, las primeras corporaciones trataron de encauzar ese movimiento en distintos consejos de participación. Sin embargo, la relación entre organizaciones ciudadanas y Ayuntamiento estuvo caracterizada por una cierta desconfianza recíproca: para las organizaciones ciudadanas la administración venía a usurparles un territorio que les era propio y, para la administración, la colaboración con ellas suponía la continuidad con un modelo asistencial con el que pretendía romper. Al igual que otras ciudades españolas, esta ambivalencia generó un importante caldo de cultivo para que nuevas entidades, muchas veces promovidas por los propios ayuntamientos, comenzasen a configurar un tejido asociativo que tendría un importante auge a mediados de los noventa (Duarte, 2002).

El desarrollo de nuevas infraestructuras y servicios produjo un cambio significativo en la relación con las pedanías, que tradicionalmente habían mantenido una relación subordinada con la ciudad y que había generado grandes desigualdades en la dotación de servicios. La «redención» de las pedanías, que votaban mayoritariamente a los partidos de izquierda frente al voto más conservador de la ciudad, fue un punto fuerte del discurso socialista y se tradujo en una política de equipamientos que se ha mantenido hasta la actualidad, consistente en crear servicios e infraestructuras en cada

una de las pedanías, en lugar de optar por una dotación de carácter mancomunado.

A mediados de los ochenta, el trasvase del Tajo-Segura, la entrada de España en la Unión Europea y la constitución de la Región de Murcia como Comunidad Autónoma, marcan el inicio de una nueva etapa en la evolución de la ciudad y sus políticas. Los dos primeros acontecimientos permitieron el despegue de una boyante agricultura intensiva en las comarcas litorales, incluida una amplia zona del término municipal murciano; una agroindustria especializada en la producción en fresco de frutas y hortalizas destinada a los mercados europeos (Pedreño, 1999) que reforzaba la especialización agrícola de la región y de la ciudad de Murcia como centro de servicios. Por otro lado, el crecimiento económico y la necesidad de infraestructuras viarias capaces de hacer llegar los productos murcianos a los mercados europeos en un breve espacio de tiempo demandaban una mejora de las comunicaciones. A finales de los ochenta, esto se hace posible gracias a la llegada de los fondos de desarrollo europeos. Murcia se conecta por autovía con Alicante (1990), Almería y Granada (1992) y Madrid (2001), lo que constituirá un factor clave para el desarrollo de su tejido productivo. Además de los beneficios que reporta al sistema productivo, estas infraestructuras contribuyen a romper el aislamiento de la región y la ciudad de Murcia, tradicionalmente alejadas de los centros de decisión política y económica. Por otra parte, la condición de Murcia como capital autonómica ha convertido al municipio en un nodo decisivo del entramado económico y del tejido social de la Comunidad Autónoma. Además, la creación de la nueva administración regional ha generado inversiones en equipamientos de diverso tipo que, pese a tener un carácter autonómico, se ubican en la ciudad.

La crisis de inicios de los noventa pone fin a este fructífero período en la economía local. Es particularmente intensa en la industria conservera, donde se producen cierres de grandes empresas del sector en Murcia y en los municipios limítrofes, afectando a industrias auxiliares y multitud de pequeños proveedores. Los problemas financieros debidos a una deficiente gestión, una estructura de la propiedad marcadamente familiar que dificultaba la captación de recursos, problemas en la comercialización y pérdida de la competitividad, son los factores que están detrás del declive de esta

industria (Colino, 1997). La construcción es otro de los sectores que había tenido un comportamiento dinámico los años ochenta, tanto en obra civil como en residencial. Será un paréntesis corto que anticipará la prolongada expansión en los años siguientes y que afectará de modo especial a la ciudad de Murcia.

En el ámbito de política municipal, las dos corporaciones lideradas por José Méndez (1987-1995) pondrán en marcha un proceso de modernización de la administración local, tanto a nivel de equipamientos como de procedimientos, con el fin de mejorar la eficacia de la gestión y de facilitar la comunicación con el ciudadano. En 1995 se aprobó el Reglamento de participación ciudadana y distritos, por el que se regulaban los diversos mecanismos para la participación de los ciudadanos en la gestión municipal y se creaban los distritos municipales, como órganos de gestión descentrada en los diferentes barrios y pedanías del municipio. Las normativas vinculadas a la participación llegaban en un momento en el que, como en otras ciudades españolas, se había producido una cierta desmovilización de las organizaciones ciudadanas y una transformación del tejido asociativo, que comenzaba a abandonar las propuestas que tenían como referencia a la ciudad en su conjunto para especializarse en determinados colectivos sociales o ámbitos de intervención. Este proceso de transformación del asociacionismo de corte reivindicativo por un asociacionismo sectorial y de gestión, coincide en la ciudad con la promoción de las peñas huertanas que habían surgido en los años setenta como organizaciones de conservación del folclore y las tradiciones de la huerta.

En la política municipal de este momento se plasma claramente el carácter dual de la ciudad de Murcia. De un lado, se apuesta por una política que continuase con la igualación de servicios entre la ciudad y las pedanías, en la que destaca la creación de la red de centros culturales del municipio, concebidos como un referente cívico y con funciones tanto culturales como administrativas. De otro, se plantean intervenciones que hiciesen de Murcia una ciudad moderna, lo que implicaba dotarla de las infraestructuras y equipamientos acordes con su condición de capital regional. Se construyeron el Palacio de Deportes y el Auditorio y Palacio de Congresos Víctor Villegas, se llevó a cabo la restauración del Teatro Romea y se planificó la construcción del Puente de Calatrava y del Edificio Moneo,

que serviría de ampliación de las dependencias del Ayuntamiento. A pesar de estas inversiones, encaminadas a configurar a Murcia como «ciudad de compras y de reuniones», ni la política municipal de entonces, ni tampoco la de las corporaciones posteriores, han conseguido el objetivo de dar a la ciudad una proyección global, en línea con las políticas de megaproyectos y eventos de otras ciudades como Valencia, Bilbao o Barcelona.

Este segundo período es un momento de fuerte crecimiento demográfico y urbanístico de la ciudad, en el que se ejecutará el todavía vigente Plan Ribas Piera, con algunas modificaciones parciales. La ciudad crece especialmente hacia el norte, donde se ocupan los últimos espacios que se mantenían dentro de los límites del núcleo urbano (La Flota, San Basilio) y las pedanías circundantes (Santiago y Zaraiche, Churra, El Puntal). Además, desde principios de los años noventa, los elevados precios de la vivienda en el casco urbano han favorecido la construcción de nuevos desarrollos urbanísticos en las pedanías que rodean la capital. La búsqueda de una vivienda asequible ha desplazado de la ciudad y, en algunos casos del municipio, a un conjunto creciente de población. A finales del período, en línea con lo que están haciendo otras ciudades españolas y europeas, se inicia un proceso de planificación estratégica en el marco de la elaboración del nuevo plan de ordenación urbana.

El desarrollo de un marketing interno de ciudad (1995-1999)

En términos demográficos, la segunda mitad de los años noventa supone una continuación de las tendencias que señalábamos en el período anterior, con crecimientos sostenidos de población en el área urbana y periurbana, procedente de otros municipios y comunidades autónomas. A nivel económico, la ciudad de Murcia acusará todavía los efectos de la recesión de principios de la década, ya que la crisis llevó aparejado un proceso de reestructuración productiva de algunos sectores relevantes en la economía local y regional, como la manufactura conservera y la gran industria asentada en Cartagena. El primero de estos sectores, donde la empresa familiar tenía un peso importante, no será capaz de adaptarse al nuevo contexto económico y de solucionar sus problemas de gestión interna, con lo

que muchas de estas empresas cerrarán y aprovecharán las generosas recalificaciones de los terrenos de las fábricas para convertirse en promotores inmobiliarios.

Murcia sigue creciendo en el marco de la planificación de Ribas Piera, que cada vez se muestra más incapaz de dar respuesta a las nuevas necesidades de la ciudad, ya que la llegada al gobierno local del PP en 1995, con Miguel Ángel Cámara como alcalde, paraliza no solo la elaboración del plan del último gobierno socialista, sino también el proceso participativo iniciado. El nuevo gobierno pone en marcha un nuevo proceso de planeamiento que culminará en 1999 con la aprobación del plan general de ordenación urbana, que regula actualmente la ciudad y que, posteriormente, ha sido modificado con los cambios legislativos relativos a la ordenación del territorio.²

En esta primera etapa en la alcaldía murciana del gobierno popular se acometen obras como la pasarela del Malecón, diseñada por Javier Manterola, la remodelación del puente del Hospital y la construcción de la pasarela de Vistabella, ambas ideadas por Santiago Calatrava, o el edificio anexo del Ayuntamiento diseñado por el afamado Rafael Moneo. Estas infraestructuras, que habían sido proyectadas durante el anterior mandato socialista, pretendían resaltar el carácter urbano de una ciudad que ya era capaz de asumir proyectos que superasen lo estrictamente utilitario.

Además, con la creación en 1997 del Servicio de programas europeos, la gestión municipal se orienta hacia la captación de fondos procedentes de la Unión Europea, como la participación en la Iniciativa URBAN para la revitalización y desarrollo de los barrios

2. La Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia y sus posteriores modificaciones (Ley 2/2002, de 10 de mayo, y Ley 2/2004, de 24 de mayo), han tenido importantes consecuencias para la ordenación del territorio y la planificación urbanística. Además de suprimir varios espacios protegidos para que pudieran ser urbanizados, utiliza términos ambiguos en lo que se refiere a la protección de la huerta tradicional, al establecer la categoría de suelo urbanizable especial de la huerta tradicional de protección ambiental. En el ámbito del planeamiento urbanístico, ha creado las condiciones legales para una interminable sucesión de reclasificaciones de suelo no urbanizable, mediante el recurso sistemático a la figura del convenio urbanístico como elemento esencial del desarrollo urbanístico, con la consiguiente prevalencia de la iniciativa privada sobre la pública, en detrimento de la figura del plan general de ordenación urbana (Iracheta, 2006).

de San Pío X y Entrevías (El Carmen-Barriomar). Es también entonces cuando empiezan a incorporarse a la agenda municipal nuevas problemáticas. El Ayuntamiento de Murcia se adhiere en 1998 a la Carta de ciudades europeas hacia la sostenibilidad y a la Carta de Aalborg, a la vez que participa en diversos programas europeos orientados a incorporar la sostenibilidad en las políticas municipales y que, en términos prácticos, han tenido una escasa incidencia en la ciudad. En esta política podemos ver un intento de la corporación por integrarse en proyectos que le permitan captar inversiones públicas y, a la vez, darle una proyección exterior, pero sin poner los medios necesarios para que esos proyectos se plasmen en políticas concretas y sin la capacidad para buscar y crear consensos en los diferentes actores sociales de la ciudad. Algo similar sucede con los proyectos que pretenden convertir a Murcia en un referente cultural, en una «ciudad de festivales», como el Festival Internacional Murcia Tres Culturas que el Ayuntamiento organiza en 1999 por primera vez. Junto a estas intervenciones, que pretender ofrecer una imagen cosmopolita de la ciudad, el Ayuntamiento desarrolla en estos años una intensa actividad para promocionar y apoyar determinadas organizaciones culturales del municipio, especialmente las peñas huertanas, las cofradías de Semana Santa, y las asociaciones de mujeres y mayores. Un asociacionismo costumbrista que representa los valores más tradicionales y conservadores de la sociedad murciana y que está muy presente en los actos públicos y en los medios de comunicación.

En el ámbito de las políticas sociales, el Ayuntamiento lleva adelante un cierto proceso mercantilizador de los servicios sociales, que se traduce en un protagonismo cada vez mayor del sector privado, tanto lucrativo como social. Una parte importante de los proyectos que se desarrollan desde las secciones especializadas, a sectores de población específicos, se han puesto en marcha bajo la fórmula de subvenciones y convenios de colaboración con entidades sociales o de adjudicación a empresas (Duarte, 2002).

La consolidación de un urbanismo comercial (1999-2007)

Esta etapa se inicia con un fuerte crecimiento demográfico que obedece principalmente a la llegada de población extranjera y que hace

que, entre 1999 y 2007, la población del municipio se incrementa en un 20%, un porcentaje que es todavía superior en las pedanías, con valores en torno al 30%. En este sentido, se observa un aumento de la presencia de vecinos inmigrantes en las pedanías más cercanas a la ciudad, más grandes y con mejores servicios (Beniaján, El Palmar y Puente Tocinos) y en los barrios más populares y modestos del casco urbano: Barriomar-La Purísima (29,6% de vecinos extranjeros), Buenos Aires (24,3%), San Antolín (21,7%) y Santa Eulalia (20,1%). En estos barrios, los vecinos inmigrantes han accedido a las viviendas más modestas sustituyendo a sus antiguos propietarios autóctonos, en un proceso de sustitución étnica similar al de otras ciudades (Torres y Meier, 2008).

En el ámbito económico, desde mediados de los años noventa, el municipio de Murcia ha experimentado un fuerte crecimiento, favorecido por el auge de la construcción residencial y el desarrollo de las actividades terciarias,³ que concentran casi las tres cuartas partes del empleo (Riquelme, 2006). Además, en estos años se asiste a una intensa reconversión del comercio. Al mismo tiempo que van apareciendo las grandes cadenas de tiendas y grandes superficies, el comercio tradicional que tenía una gran implantación en el centro de la ciudad experimenta una lenta pero inexorable regresión (véase cuadro 1, p. 166). Por último, el sector hostelero ha adquirido un importante impulso,⁴ alentado en gran medida por la política municipal de organización de eventos, turístico-culturales y económicos, que han aumentado la demanda de alojamiento. Todos estos cambios se han traducido en una mejora sustancial de la situación del mercado laboral local, con un crecimiento espectacular la actividad y la ocupación, especialmente entre las mujeres y la población inmigrante.

En este período se asiste a una importante expansión urbana, vinculada al urbanismo comercial y lúdico, entendido como aquel que se rige por las pautas que marcan las grandes instalaciones y

3. Según datos del Directorio de actividades económicas al final del período una de cada cuatro empresas de la ciudad se dedica a los servicios empresariales y actividades inmobiliarias, cuando el año 96 suponían el 17,5%.

4. Entre 1995 y 2008 se ha duplicado el número de plazas hoteleras, la mayor parte de ellas en alojamientos de categoría superior.

que se identifica con la existencia de una gran ciudad que precisa mostrarse como tal, magnificando sus dimensiones e incorporando infraestructuras de diversa índole (Millán, 2006). El parque inmobiliario del municipio ha experimentado un importante crecimiento, que se traduce en su expansión más allá de los límites de la cabecera municipal. Según datos de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación de Territorio, entre 2001 y 2007 se han construido 42.173 viviendas, de las que un 88% corresponden a vivienda libre. Además, en este período se observa cómo esta ha ido desplazando de forma progresiva a la vivienda de protección oficial, hasta el punto de que si en 2001 las VPO representaban el 22,5% del total de viviendas construidas, en 2007 ese porcentaje solo alcanza el 10%. Como en el resto de España, los precios de la vivienda no han dejado de subir: entre 2005 y 2007, el precio de m² se ha incrementado en 324,5 euros, lo que supone un aumento relativo del 19,5%, superior a la media estatal que se sitúa en el 16,7%.

Si en la década de los noventa se ocuparon los últimos espacios que se mantenían dentro de los límites del núcleo urbano, los desarrollos urbanísticos de la década actual han creado una primera corona periurbana (Churra, Puente Tocinos, Santiago y Zaráiche, El Puntal, Patiño...), ocupando entidades administrativas que mantenían sus zonas de huerta y viviendas tradicionales o acogían industrias y servicios que habían sido expulsados de la ciudad (Millán, 2006). Este crecimiento ha generado, además, importantes cambios en la estructura poblacional, con un importante incremento en estas zonas de parejas jóvenes con hijos. A la expansión de estas zonas ha contribuido, por un lado, el menor precio de la vivienda en comparación con el núcleo urbano y, por otro, la accesibilidad a las vías de comunicación rápidas. Además, ciertas zonas (San Basilio, El Ranero) participan de las expectativas de crecimiento que se prevén para la zona norte de la ciudad, vinculadas a la política municipal de reparcelación para la construcción de los complejos comerciales de Nueva Condomina y Metrovacesa.

En el sur del municipio, tradicionalmente dedicado al cultivo de secano y poco poblado, se han construido un elevado número de nuevas urbanizaciones. El sector turístico se dirige cada vez

más hacia zonas interiores de especial valor paisajístico. Tras la aprobación del PGOU de Murcia y las continuas recalificaciones urbanísticas, se observa un considerable incremento de urbanizaciones turísticas en las zonas prelitorales del Campo de Murcia, como Sucina, Corvera o Gea y Truyols (Iracheta, 2006). Las condiciones climáticas, la cercanía a la costa y las mejoras en su accesibilidad lo convierten en un espacio atractivo para actividades turísticas y residenciales. La mayor parte de estas viviendas están dirigidas a ciudadanos extranjeros, fundamentalmente de países de la Unión Europea, y a diferencia de los desarrollos urbanísticos cercanos a la ciudad, tienen unos vínculos muy débiles con el resto del municipio (Aliaga Sola, 2008).

Los nuevos desarrollos urbanísticos, especialmente los del norte de la ciudad, implican la construcción de conexiones a las principales vías de comunicación, bajo la fórmula de co-financiación o financiación completa por parte de constructoras, a través de convenios urbanísticos.⁵ Como en otros municipios, el convenio urbanístico, que está instituido como una figura muy restringida de desarrollo urbanístico, ha sido utilizado de forma generalizada como figura sustitutiva del plan general (Iracheta, 2006).

El fuerte desarrollo urbanístico de estos últimos años ha tenido graves consecuencias en términos sociales y ambientales. En relación a los primeros, ha provocado movimientos de la población de la ciudad de unos barrios a otros, y del núcleo urbano a las pedanías más cercanas, muchas de ellas absorbidas por la ciudad. Esta situación, junto con los procesos de sustitución étnica que se han dado en algunos barrios de la ciudad, como El Carmen o San Andrés, han contribuido a incrementar las desigualdades sociales entre unas zonas de la ciudad y otras. Los nuevos barrios, en la zona norte de la ciudad, están siendo ocupados por familias con un alto poder adquisitivo o que han tenido una movilidad ascendente con la bonanza económica de los últimos años. Al mismo tiempo, los

5. Esta fórmula ha sido empleada, por ejemplo, en la rehabilitación del Casino de Murcia por cuatro constructoras que asumen el coste de las obras con las plusvalías generadas por una operación urbanística que les permitirá construir 2.000 viviendas en la zona norte de la ciudad (Millán, 2006).

tradicionales barrios «obreros» ven como su población envejece, sin más relevo generacional que los nuevos vecinos inmigrantes. En términos ambientales, el proceso de destrucción de la huerta, y de los modos de vida asociados a ella, está prácticamente culminado y, a diferencia de otras ciudades como Valencia, no ha generado un movimiento urbano de protesta. Sí que existen organizaciones para la defensa del territorio, como la coordinadora «La Región de Murcia no se vende», que tienen un carácter regional y han centrado sus reivindicaciones principalmente en las actuaciones urbanísticas del litoral. Algo parecido sucede con el «Foro Ciudadano de la Región de Murcia», una organización creada para promover el debate público, la participación ciudadana y la propuesta de soluciones concretas a los problemas de la región.

El tejido social de la ciudad de Murcia se conforma, en la actualidad, por un conjunto muy heterogéneo de organizaciones sectoriales, dedicadas fundamentalmente a la gestión, y ese asociacionismo que habíamos calificado de costumbrista, integrado por las asociaciones de mujeres y mayores, las peñas huertanas y las cofradías religiosas, muy vinculado al Partido Popular y con escasa capacidad de crítica. Al igual que en otras ciudades, las movilizaciones sociales de la última década no proceden tanto de la ciudadanía como de los poderes públicos. Los actos y manifestaciones por el trasvase del Tajo-Segura son, sin lugar a dudas, los que han tenido mayor apoyo de la ciudadanía. Una situación que Murcia comparte con otras provincias mediterráneas, pero que aquí ha dado lugar a una especie de «nacionalismo hidráulico» que, al vincular la demanda de «Agua para todos» con la identidad murciana, ha contribuido a cerrar los espacios de debate en lugar de abrirlos.

Las elecciones municipales de 2003 volvieron a dar la alcaldía al popular Miguel Ángel Cámara. La política municipal de este período ha estado muy centrada en las cuestiones urbanísticas y en la planificación de infraestructuras viarias y de transporte necesarias para dar mayor valor a las nuevas zonas de construcción. Estas actuaciones no han ido acompañadas, sin embargo, de una política municipal adecuada a las crecientes dificultades de acceso a la vivienda por parte de los sectores sociales más vulnerables. Las actuaciones en este ámbito, muy limitadas, se han dirigido

principalmente al colectivo de jóvenes menores de 35 años, en colaboración con el gobierno regional. El Instituto de la Vivienda y Suelo, de la Comunidad Autónoma, aprobó durante este período el Plan de vivienda joven 2003-2005, con la participación de diversos ayuntamientos de la región, la Asociación de Promotores de Vivienda de la Región de Murcia, la Federación Regional de Empresarios de la Construcción y varias entidades financieras, en particular, Cajamurcia. El plan tenía como objetivo construir 20.000 viviendas de protección pública para jóvenes, de las que 534 correspondían al municipio de Murcia. Además, el plan establecía una línea de subvenciones y ayudas para la compra de vivienda libre. La política de vivienda, tanto local como regional se ha dirigido, por tanto, a favorecer la construcción de vivienda libre en lugar de fomentar la vivienda protegida. Otro ejemplo de esta política es la transformación del polígono de la Paz en una zona de vivienda libre (véase cuadro 2, p. 167).

Otra de las áreas fundamentales en la política urbana de este período ha sido el transporte, que tiene como proyecto estrella el tranvía que unirá el norte del centro de la ciudad con las nuevas zonas de expansión en la zona norte de la ciudad (el Estadio Nueva Condomina y los centros comerciales que allí se ubican, la Universidad de Murcia, el Centro Comercial El Tiro y la Universidad Católica).⁶ A pesar de su importancia, el tranvía no solucionará los tradicionales problemas de acceso a la ciudad, sobre todo en las zonas sur y suroeste. Los servicios de transporte público existentes, básicamente autobús, son insuficientes para dar respuesta a una población que cada vez mayor, más móvil y que utiliza como medio principal de transporte el vehículo privado.⁷ Esto se traduce, de manera sistemática, en importantes problemas de aparcamiento y de congestión del tráfico. Para hacer frente a estos problemas, el

6. En abril de 2007 se inauguró un tramo experimental, en la avenida Juan Carlos I, de dos kilómetros de longitud.

7. Según la Encuesta de Movilidad (2007), realizada en el marco del estudio de viabilidad del tranvía, los viajes mecanizados por persona, en día laborable, ascienden a 1,29, una tasa inferior a la de las áreas metropolitanas de mayor tamaño pero superior a la de ciudades o aglomeraciones urbanas de tamaño similar. De estos desplazamientos, el 81% se realiza con medios privados.

Ayuntamiento ha optado por la construcción de aparcamientos subterráneos en el centro de la ciudad.⁸

Junto a estas intervenciones, el Ayuntamiento ha seguido con la política que inició a finales del período anterior, encaminada a dar una proyección internacional a la ciudad a través de la organización de eventos culturales y deportivos. En este sentido, se han organizado las VI Jornadas olímpicas de la juventud europea (2001), los Campeonatos mundiales de patinaje artístico y de pádel (2006), así como la presentación de la candidatura de la ciudad a los Juegos Mundiales Universitarios. Al igual que sucedió con el Festival Internacional Murcia Tres Culturas, y con otros eventos culturales que se han realizado en la ciudad, no se ha conseguido dar a Murcia la proyección deseada.⁹

Las últimas elecciones reafirmaron la hegemonía del Partido Popular en la región y también en la ciudad; esta resulta indiscutible a juzgar por los resultados: un 61,28% de los votos, lo que supone 19 de los 29 concejales que forman el Ayuntamiento. La actual corporación municipal se enfrenta a una situación bien diferente de la que caracterizó las legislaturas anteriores. La crisis económica ha tenido un gran impacto en la región, cuyo desarrollo económico reciente ha estado muy ligado al auge de la construcción y las empresas auxiliares. En la ciudad de Murcia, el número de parados casi se ha triplicado en los dos últimos años, afectando principalmente a los varones, que se concentraban en los sectores más afectados por

8. El parking de la Avenida de la Libertad, en pleno centro comercial de la ciudad y con 912 plazas, ya está en funcionamiento. El parking previsto en el Jardín de San Esteban, también en la misma zona y con 1.816 plazas, ha sido paralizado al descubrirse, durante las excavaciones, un barrio andalusí de los siglos XII y XIII. La decisión de Ayuntamiento y Comunidad Autónoma de continuar con la obra, trasladando los materiales encontrados a otro lugar, provocó el surgimiento de varias plataformas ciudadanas cuyo objetivo es proteger este patrimonio.

9. Buena prueba de ello, como señalan Santiago et al. (2006), es que mientras el turismo constituye una de las principales apuestas del gobierno autonómico y local para el desarrollo de la región, el número de viajeros españoles que eligen Murcia como destino por motivos culturales ha descendido en términos relativos, pasando del 2,5% en 2002 al 1,1% del total nacional en 2007.

la crisis.¹⁰ No obstante, esta escalada del desempleo podría haber sido aún mayor de no haberse acometido, entre otras, obras como la construcción de una red tranviaria municipal o la creación de las circunvalaciones en la zona norte y sur de la ciudad. Ambos proyectos conforman el eje central de la política urbana del actual gobierno.

La movilidad es, en efecto, una de las principales apuestas del gobierno municipal. Se ha creado la Mesa de movilidad del Ayuntamiento de Murcia (formada por representantes de las asociaciones de comerciantes, empresarios, consumidores, sindicatos, colegios profesionales, administraciones públicas y universidades) y se han presentado las directrices del Plan de movilidad urbana sostenible de Murcia que tiene como objetivo integrar el desarrollo urbano y territorial con la movilidad, a través de acciones como la peatonalización de diversas zonas de la ciudad, la limitación del aparcamiento para vehículo privado y la reordenación del tráfico. En estos momentos, el plan se encuentra en la fase de diagnóstico por parte de las empresas adjudicatarias (Sener Ingeniería y Sistemas y Taryet). En línea con estas acciones, Murcia ha sido elegida para presidir el Foro europeo por la movilidad de Eurocities.

Conclusiones

La evolución trazada en páginas anteriores muestra los grandes cambios que la ciudad de Murcia ha sufrido en las últimas décadas. Las transformaciones en la estructura productiva y la expansión de la ciudad han hecho desaparecer la huerta circundante y han extendido los modos de vida urbanos al conjunto de las pedanías. La ciudad no ha dejado de crecer en estos 50 años. En las primeras fases, al calor de las transformaciones económicas, que favorecieron la llegada de población rural y de obreros para trabajar en la industria conservera, en el comercio y en las administraciones públicas. En los últimos

10. Según datos del Servicio de Empleo y Formación de la Región de Murcia, el número de parados en la ciudad, durante el primer semestre de 2007 era de 11.807, de los que un 64% procedían de los servicios y un 14% de la construcción; en el mismo semestre de 2009, la cifra de parados ha aumentado ascendiendo a 30.574, un 58% procedente de los servicios y un 14% de la construcción.

años, a raíz de procesos urbanísticos en los que ha pesado más la especulación inmobiliaria que el crecimiento demográfico.

Los diferentes planes urbanísticos que han tratado de ordenar este crecimiento se han enfrentado a las limitaciones presupuestarias y a los constantes incumplimientos, tanto de los particulares que construían de manera ilegal en la huerta como de las propias institucionales locales. Si nos preguntamos quién piensa la ciudad en términos urbanísticos, tenemos la tentación de afirmar que Murcia ha sido una ciudad cuyo desarrollo ha estado marcado por la iniciativa privada y por los intentos de planificación que trataban de ordenar los efectos de esa iniciativa y de convertir a Murcia en una ciudad moderna y europea. Los barrios que surgieron «de manera espontánea» durante el franquismo o las construcciones ilegales de los ochenta en la huerta han determinado en gran medida la evolución de la ciudad. En los últimos años, esa iniciativa privada ha estado liderada por los grandes promotores inmobiliarios y por las empresas que se han instalado en los centros comerciales que rodean la ciudad. Como señala Iracheta (2006), las modificaciones de la Ley Regional del Suelo de 2002 y 2004 parecen haber sustituido los planes de ordenación urbana, como instrumentos esenciales de la planificación, por la figura del convenio urbanístico.

La relación entre la ciudad y las pedanías también ha sufrido transformaciones importantes, hasta el punto de que en los últimos tiempos se asiste a un cambio claro en la organización territorial centralizada que tradicionalmente ha caracterizado al municipio. De manera creciente, algunas pedanías se están convirtiendo en nuevos «centros» productivos y residenciales que están recomponiendo el territorio según un nuevo esquema. Como ya hemos señalado, en este territorio-red las relaciones jerárquicas y verticales del viejo modelo centro-periferia se ven progresivamente sustituidos por unas relaciones de carácter horizontal y reticular, para las que no existen infraestructura y servicios suficientes, ni tampoco una reorganización administrativa que dote a estos nuevos centros de mayor autonomía en la gestión.

Las políticas llevadas a cabo por los ayuntamientos democráticos han hecho un gran esfuerzo por dotar de equipamientos y servicios a una ciudad que a finales de los setenta todavía presentaba graves ca-

rencias en infraestructuras básicas, como el abastecimiento de agua, el alcantarillado o la gestión de residuos. En estas políticas todas las corporaciones, unas intentando dar respuesta a las reivindicaciones vecinales y otras desde planteamientos incrementalistas, han optado por una dotación individualizada, que tiene costes económicos muy elevados y que no contribuye a articular las relaciones entre las diferentes pedanías y entre estas y la ciudad.

La actual crisis económica añade, a los viejos retos, otros nuevos. El modelo de hegemónico de la última década, basado en la construcción y la especulación inmobiliaria está agotado y la ciudad deberá diversificar su estructura productiva si quiere captar recursos del sector privado. Otro de los desafíos que debería asumir la ciudad actual, especialmente en un contexto de reducción del gasto público, es la creación de estructuras organizativas y físicas que permitan un abordaje metropolitano de los problemas y necesidades. Junto a esto, deberá afrontar el problema no resuelto de los accesos a la ciudad. Aunque en los últimos años se han planificado infraestructuras para la mejora del transporte público, es evidente que la política municipal no ha abordado esta cuestión de una manera integral, aunque sí es cierto que muy recientemente se ha convertido en un asunto relevante de la agenda municipal. El último de los retos que queríamos señalar aquí se refiere a la incapacidad que, hasta este momento, han mostrado las administraciones locales para trabajar con un proyecto de ciudad que sea capaz de posicionar a Murcia a nivel nacional e internacional. De la «Murcia ciudad de compras y reuniones» de la corporaciones socialistas se pasó, en los primeros gobiernos del Partido Popular a la «Murcia ciudad de la cultura y el deporte». En estos momentos, el Ayuntamiento pretende convertir la ciudad en «capital mediterránea, innovadora y creativa, solidaria, sostenible, que genera empleo con una alta calidad de vida y excelencia urbana». En un momento en el que el desarrollo de las regiones y ciudades depende de su capacidad para distinguirse en el plano internacional, Murcia ha perdido el tren del posicionamiento en un contexto global. La ciudad no parece tener un referente de identidad claro, más allá del nacionalismo hidráulico y el asociacionismo costumbrista, lo que se traduce, a su vez, en una incapacidad para definir proyectos de futuro capaces de generar sinergias entre los diferentes actores de la sociedad.

Cuadro 1 DE EL CORTE INGLÉS AL IKEA

En los años setenta El Corte Inglés se instaló en Murcia. Ello supuso un gran acontecimiento en una ciudad que había prosperado en los años del desarrollismo. La ciudad mantenía una vocación comercial como centro geográfico de una amplia zona territorial, mucho más amplia que la provincia. En Murcia, se concentraba los pequeños comercios destinados a bienes de consumo y los comercios al por mayor que suministraban productos al resto de actividades económicas. Era un comercio urbano, muy imbricado en la trama de la ciudad y con una dilatada tradición.

La instalación de El Corte Inglés como la posterior ampliación de Galerías Preciados, se hizo en las nuevas zonas de expansión urbana, en el eje de la recién inaugurada Gran Vía. La construcción de la Gran Vía arrasó una parte importante de las callejuelas del casco antiguo y expresaba el salto a la modernidad que quiso dar la ciudad y que la situaba en el mapa nacional con el "centro comercial más grande España". Los nuevos almacenes buscaron sus empleados entre los más cualificados del comercio tradicional lo que, junto con el aumento de la competencia, supuso el primer paso del largo declinar de este. No obstante, para el conjunto de la ciudad tuvo un impacto positivo puesto que ampliaba y complementaba su oferta comercial.

Pero pronto las expectativas que generaron en el sector comercial se transformaron en estancamiento. La larga crisis económica sufrida por la economía española en los años setenta no afectó a la economía local de un modo especial y no se produjeron reconversiones traumáticas. Pero sí que se resintió de la caída de la actividad general de la economía, en un tejido productivo muy dependiente del consumo. Por otro lado, la descentralización política y la creación de una administración regional a mediados de los años ochenta cambiaron la relación de la ciudad con su entorno. Así, durante la década de los ochenta y parte de los noventa el sector comercial murciano fue viendo reducida su área de influencia poco a poco frente a la creciente competencia de otros núcleos urbano en las comunidades autónomas limítrofes.

A finales de los años noventa se inició la etapa de expansión de la construcción residencial en la región y, en paralelo, empezaron a florecer nuevos proyectos comerciales. En la ciudad se abren hasta cinco centros comerciales, la mayor parte de ellos relacionados con una gran superficie de alimentación. Pero lo que ha supuesto un cambio significativo fue la instalación de grandes centros comerciales en el norte de la ciudad, de nuevo los más grandes de España. La ciudad se destacaba en el mapa por el anuncio de la instalación de empresas como Ikea en los primeros años del nuevo siglo. Después le siguieron otras áreas comerciales como Thader, Nueva Condomina, El Tiro, La Noria... todas ellas situadas en las cercanías de la autovía E-15 que enlaza el Levante con Andalucía.

El último capítulo, ya en plena crisis, lo ha protagonizado El Corte Inglés que recientemente ha inaugurado un complejo comercial El Corte Inglés-Hipercor localizado en esta área. Este responde a la nueva estrategia de esta empresa de cambiar su modelo tradicional de negocio, saliendo de las ciudades hacia grandes centros comerciales integrados. Podría pensarse que la ciudad vuelve a recuperar la iniciativa y reforzar la especialización comercial, pero a diferencia de lo sucedido en la década de los setenta hay un nuevo modelo que rompe con la ciudad. Los nuevos grandes comercios se instalan lejos del centro urbano y no buscan la integración en él.

Cuadro 2

LA INTERVENCIÓN URBANÍSTICA A GOLPE DE CONVENIO: EL BARRIO DE LA PAZ

En los últimos diez años, el municipio de Murcia ha visto aumentada su población en un 23%. Este incremento poblacional ha conllevado no solo una necesaria expansión urbanística sino también una mayor dotación de servicios e infraestructuras que atendieran las necesidades de los ciudadanos. Una de las fórmulas a la que se ha recurrido para llevar a cabo este ensanche urbano, la principal sin duda, ha sido el convenio urbanístico.

El convenio urbanístico es un instrumento de negociación en el que la Administración se compromete a la introducción de determinadas modificaciones urbanísticas en el planeamiento general municipal y la propiedad privada se obliga a aceptar bien modificaciones de determinaciones urbanísticas, bien formas y plazos de gestión en la actuación urbanística o bien cesiones de suelo a las que en principio no estaría obligada.

Generalmente, el convenio urbanístico ha sido utilizado para llevar a cabo no solo la gestión de los desarrollos urbanísticos, sino también para abordar la financiación de las infraestructuras y servicios públicos vinculados a esas nuevas zonas urbanas, así como a las cada vez mayores competencias municipales. En la ciudad de Murcia, el convenio urbanístico ha permitido además que un barrio céntrico, el de La Paz, vaya a ser renovado completamente. Sin embargo, esta operación se está desarrollando bajo procedimientos que reflejan una estrategia política que va más allá de lo urbanístico.

Este barrio, que en su mayor parte fue construido a primeros de la década de los sesenta para alojar a familias obreras, entra a formar parte de la agenda política por la necesidad de rehabilitación de sus viviendas. Así, a principios de 2005, el grupo socialista presenta en el pleno del Ayuntamiento una moción para solicitar la convocatoria de un concurso de ideas que ayudara a elegir a un equipo profesional encargado de regenerar el barrio de La Paz. Sin embargo, como con-

secuencia de la gran rentabilidad en este momento del sector de la construcción, el barrio resulta al mismo tiempo muy atractivo para un empresario, José López Rejas, que presenta una iniciativa para la remodelación del barrio de La Paz en la que se compromete a la permuta de las viviendas, pisos de 45 metros cuadrados, por otros en el mismo barrio con el doble de superficie.

El pleno, con mayoría del grupo popular, rechaza entonces la propuesta socialista y entre los vecinos comienzan a surgir divisiones. Durante un año, el equipo de gobierno del Ayuntamiento se mantuvo a distancia de esta iniciativa de recuperación de la zona, pese a las presiones y críticas por su indiferencia del grupo socialista y del Colegio Oficial de Arquitectos y la oposición al proyecto de un tercio de los vecinos. En este tiempo, el promotor busca el apoyo y el consentimiento de los vecinos e, incluso, afirma negociar con cuatro grandes arquitectos de reconocido prestigio internacional, eligiendo finalmente el de Ricardo Bofill.

A finales de marzo de 2006, el alcalde de Murcia, Miguel Ángel Cámara, recibía al empresario promotor y al arquitecto en el consistorio y apoyaba el proyecto, comprometiéndose a acelerar los trámites administrativos dependientes de su entidad. El proyecto fue finalmente aprobado en junio de 2009, pese a que desde el Colegio de Arquitectos se ha dudado en todo momento de la legalidad del proyecto y a que el grupo socialista se ha opuesto a su ejecución solicitando una mayor intervención de otras administraciones como el Ministerio de la Vivienda, la Comunidad Autónoma o, incluso, la sociedad municipal Urbamusa. Por su parte, la división entre los vecinos ha continuado, existiendo entre ellos posiciones extremas en la defensa y oposición al proyecto de López Rejas. En todo caso cabe plantearse, hasta qué punto esta actuación beneficiará a la ciudad pues, aunque los vecinos obtendrán una nueva vivienda a cambio de la actual, las directrices han sido marcadas por intereses particulares. Además, resta la cuestión de cuál será el coste de oportunidad de esta proyección urbanística.

VII. SEVILLA

María José Guerrero, Purificación López Igual,
Alejandro González Rodríguez, Manuel Fernández-García

Introducción

La Sevilla actual es el resultado de profundos cambios acaecidos en el siglo pasado, y con mayor intensidad en las últimas décadas. El desarrollo urbanístico de la ciudad ha sido muy intenso a lo largo del siglo XX y principios del XXI, debido al aumento continuo de la población, que casi se ha quintuplicado en este tiempo. La ciudad ha pasado de 147.271 habitantes en el año 1900 a 699.759¹ en el año 2008. Este aumento se debe al crecimiento vegetativo y a la inmigración procedente, principalmente, de otras localidades de la provincia de Sevilla y de las limítrofes.

Atendiendo a este indicador, Sevilla se sitúa como la cuarta ciudad de España, por detrás de Madrid, Barcelona y Valencia. Su área metropolitana, con 4.535,78 km², cuenta con 1.499.653 habitantes (INE, 2008), ocupando también el cuarto lugar en España.

Ostenta la capitalidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía y, en ella, se ubican gran parte de sus instituciones. Esta capitalidad constituye un elemento diferenciador en relación con el resto de ciudades andaluzas, como resultado de una mayor concentración de funcionarios autonómicos y estatales,² y una

1. El INE aceptó recientemente parte de las alegaciones presentadas por el ayuntamiento a esta cifra y revisó su registro estimando la población actual en 702.345 habitantes.

2. En Andalucía hay 499.974 empleados públicos (esto supone 16,61 habitantes por cada empleado público) de los que 120.806 se ubican en la provincia de Sevilla (el 24,16%).

considerable población flotante que acude a la capital para realizar trámites administrativos.

Siguiendo el esquema general de análisis, se ha dividido el período de estudio en cuatro etapas. La primera abarca desde las políticas desarrollistas impulsadas por el franquismo hasta la transición democrática. Durante esta etapa se produjo un importante crecimiento de la ciudad con la construcción de nuevas barriadas, desarrollo que vino marcado por las inundaciones del año 1961. La segunda etapa discurre desde la transición democrática hasta la celebración de la Exposición Universal de 1992 (Expo'92), destacando el rol que desempeñará Sevilla como capital administrativa de la incipiente Comunidad Autónoma andaluza y el importante legado de infraestructuras que la celebración de este evento dejó en la ciudad. La tercera etapa (1993-1999) analiza dicho legado y el papel de Sevilla en una economía cada vez más globalizada. Por último, la cuarta abarca desde 1999 hasta la actualidad, apuntando los cambios que se han producido en la ciudad tanto por las nuevas políticas impulsadas desde el Ayuntamiento como por las consecuencias producidas por la plena inserción de la ciudad en el marco de la sociedad globalizada.

De la creación de nuevos enclaves productivos a la transición política (1957-1979)

Esta etapa se inserta en uno de los períodos de mayor crecimiento poblacional de la ciudad en el siglo XX (la población crece un 73%, pasando de 374.138 habitantes en 1950 a 645.817 en 1981). Como resultado de los cambios que se producirán en este período, se puede afirmar que da comienzo al desarrollo de la actual planta de la ciudad.

Al final de la Guerra Civil española, Sevilla contaba con unas industrias tradicionales de nivel escasamente mayor al artesano, de reducidas dimensiones y con utillaje muy anticuado. La atomización de los centros industriales llevó a un aparente crecimiento de las unidades productivas en los años de posguerra (la matrícula industrial creció un 67% en la década de 1941 a 1950), si bien un análisis estructural a la altura de 1945 reflejaba la mediocridad de las instalaciones, la escasa potencia instalada y el limitado número de obreros por centro.

La economía sevillana, dado el escaso peso que las actividades de naturaleza industrial tenían en la configuración de su tejido productivo, se caracterizaba por un papel preponderante de las actividades relacionadas con el sector primario, fundamentalmente vinculadas a la agricultura, y con cierta relevancia de una industria agroalimentaria de carácter embrionario (Bernal, 1979). En definitiva, se trataba de un sector de actividad que, a pesar de explicar, en términos relativos, buena parte de la actividad económica de la provincia en ese momento, sin embargo, en términos absolutos, apenas generaba el dinamismo productivo necesario para sostener a un limitado volumen de la población.

Además, otros factores relacionados con la estructura de la propiedad de la tierra en Andalucía, y concretamente en Sevilla, el 80% de las hectáreas de tierras cultivables estaba en manos de apenas el 13% de los propietarios³ la baja productividad de los recursos empleados en el proceso de producción o el inexistente nivel de tecnificación, limitaban la potencialidad de la agricultura para erigirse como un sector de enclave con el potencial suficiente para generar efectos de arrastre sobre el resto de la economía.

Paralelamente, en este período se produce una disminución cualitativa del tráfico marítimo en el puerto de Sevilla (Zapata, 1992). La década de los años cincuenta, planteaba una tendencia expansiva de la actividad comercial del puerto, aunque, como en décadas anteriores, focalizada en actividades de índole importadora facilitadas por el declive de la actividad exportadora de minerales, debido a la extenuación de sus yacimientos.

Hubo intentos en esos momentos, por parte del sector público, de compensar la progresiva descapitalización del campo andaluz y la consiguiente destrucción del empleo, fundamentalmente a través de los Planes de Desarrollo franquistas que, entre otras medidas, plantearon la localización en Sevilla de la factoría de los astilleros españoles, ubicándose en la zona de «la punta del verde», en la margen derecha del río Guadalquivir. En un primer momento, la actividad se circunscribió a la construcción de los talleres, gradas, muelles y varaderos que compondrían el nuevo astillero (Morales,

3. Series históricas del Censo de explotaciones agrícolas en Andalucía, IEA.

1980). Sin embargo, la pérdida de la centralidad de Sevilla como enclave de referencia para el control del comercio nacional transoceánico seguía representando un problema crónico que limitaba el impacto de cuantas medidas pudieran emprenderse para promover el relanzamiento de los astilleros sevillanos (Flores, 1967). Por ello, la construcción del astillero tardaría aún algunos años en tener un peso relevante en el tejido productivo de la ciudad.

No obstante, a pesar de la debilidad de la economía sevillana, existían realidades productivas específicas que sentaron las bases de la futura concepción y ejecución de grandes proyectos industriales. El primero de ellos, y quizá el más emblemático por su trascendencia económica en la ciudad, sería el caso de HYTASA, industria dedicada al ciclo completo de producción del tejido del algodón y la lana. Su creación se vincula a un viejo contencioso mantenido por los terratenientes y comerciantes sevillanos con los industriales catalanes de tejido. Eran las campiñas andaluzas, y en particular la sevillana, las que producían y suministraban la materia prima algodонера a la industria textil de Cataluña, que era la que comercializaba casi en exclusiva, los tejidos y paños. Otros hitos históricos relevantes con calado en la economía de la ciudad en el período de posguerra fueron la creación, siempre impulsada por el Estado, de las factorías de Hispano Aviación, la de Construcciones Aeronáuticas (C.A.S.A.) o la de las Industrias Subsidiarias de Aviación (I.S.A.).

Por su parte, las actividades de naturaleza terciaria tenían un peso relativo importante. Fundamentalmente, se trataba de pequeños y medianos negocios de restauración, comestibles y prestación de servicios diversos que, aunque si contaba, no tenían la dimensión que alcanzaban en otras ciudades de características similares, con una red de producción de bienes de consumo y de prestación de servicios más desarrollada.

A finales de la década de 1950 las expectativas de industrialización empezaban a cambiar; otra realidad económica se imponía y empezaban a quedar atrás los oportunismos de posguerra. La apertura de los mercados exteriores y la recuperación de la producción en las zonas tradicionalmente con peso industrial en España impusieron una severa reordenación en muchos de los sectores industriales sevillanos.

En diciembre de 1963 se aprobó la ley del Plan de Desarrollo y en enero de 1964 aparecía el decreto por el que se localizaba en Sevilla un polo de desarrollo industrial, debido a su base económica suficiente para expandir el desarrollo económico por toda la región. Pero, una vez más la retórica pudo a la realidad. En 1970 se reconocían abiertamente las limitaciones y carencias que aquejaban al polo industrial sevillano: las dificultades estructurales emanadas de los enlaces ferroviarios, la escasez de agua y de energía, el problema de los vertidos industriales, la falta de mano de obra especializada, etc.

En otro orden de cosas, y en relación con la deficiente dotación en la ciudad de infraestructuras básicas, antes de la existencia de los pantanos de regulación de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir, la ciudad sufría periódicamente grandes inundaciones. En 1961, en un contexto de dificultad, tanto en la vivienda como en el plano económico reflejado con altas tasas de desempleo, se produce una de las peores catástrofes que ha sufrido la ciudad en su historia reciente: el cauce del río Tamarguillo se desbordó. Sevilla fue declarada zona catastrófica y miles de sevillanos se quedaron sin hogar. A pesar de haber llegado a la década de los sesenta con excedente en el parque inmobiliario de la ciudad, estas inundaciones y sus consecuencias, así como el crecimiento de la población,⁴ hicieron que este período se convirtiera en uno de los de mayor y más complejo crecimiento urbano.

Los planes generales de ordenación urbana de 1947 y 1963 definirían los objetivos de crecimiento de la ciudad durante la posguerra, con graves consecuencias en el abandono y deterioro del patrimonio arquitectónico y la permisividad de un crecimiento en exceso desordenado y especulativo, que terminaría por afectar a la morfología e imagen de Sevilla como ciudad monumental. Muestra de ello son los procesos de destrucción patrimonial sufridos en la ciudad⁵ en esta etapa. Estos planes tenían como objetivo encauzar un proceso que se había producido de forma rápida e irreversible.

4. Entre 1960 y 1965, se experimenta el mayor crecimiento de población del siglo XX, con un total de 106.245 personas.

5. Es especialmente significativo el derribo del palacio de los Sánchez Dalp, para construir un centro comercial (El Corte Inglés en 1968).

Sin embargo, fueron incumplidos en sus determinaciones más positivas (Vela, 1992). Pese a todo, estas herramientas de planificación urbana marcaron las líneas maestras del desarrollo urbano de Sevilla en las décadas siguientes.

Así, el plan de 1947 apuntaba ya los principales problemas que debía de resolver la administración para alcanzar un modelo mínimamente coherente de ciudad. Principalmente las deficientes infraestructuras de comunicaciones, la recuperación del río y la solución al trazado del ferrocarril (Díaz, 2010: 101). El sistema general de comunicaciones que exponía este plan, basado en sucesivas rondas de circunvalación y grandes ejes permeabilizadores, no se realizará hasta finales de la década de los ochenta (es decir, casi 40 años más tarde). Otra actuación contemplada sería el aterramiento del cauce del río en Chapina, transformando este en una dársena y desviando al oeste el cauce vivo del Guadalquivir. También se impulsó el redesarrollo del sector sur del arrabal de Triana, con el objetivo de unirlo al nuevo ensanche burgués de Los Remedios.⁶ Por su parte, el plan de 1963 es un PGOU de corte marcadamente desarrollista, calificando amplias zonas de la ciudad como de uso residencial intensivo. Es durante su vigencia cuando se ejecutaron los grandes polígonos de la ciudad y se consolidó y colmató la primera periferia obrera (Ibíd.: 107).

El resultado fue un crecimiento sin coherencia interna para dotar de estructura general al conjunto urbano y sin una cualificación de los nuevos barrios que, sin una adecuada articulación entre sí y con el resto de la ciudad, proporcionaron una urbe de «baja calidad» (Fernández, 1993: 54).

Como se ha apuntado anteriormente, otro de los hechos que influyeron fue el crecimiento de la población. Durante las décadas de 1950 y 1960 Sevilla recibe un número elevado de inmigrantes de condición humilde que se asentaron en poblados insalubres en la zona periurbana lo que, unido a la degradación del caserío en

6. El barrio de Los Remedios, al igual que el barrio de Triana, se ubica junto al río Guadalquivir, en una zona en la que las inundaciones hicieron mucho daño siglos atrás, y donde encontramos una de las urbanizaciones más grandes de Sevilla y la primera fábrica de tabaco que se construyó en España.

los barrios históricos y la definitiva situación de emergencia creada por las inundaciones de 1961, muestra un panorama de escasez de vivienda ante el que los poderes públicos se ven obligados a actuar. Durante estos años se multiplican las promociones de casas baratas y la construcción del anillo de barrios obreros alrededor de la ciudad, al mismo tiempo que los desalojos de numerosos poblados y núcleos chabolistas que existían en su entorno.

El PGOU de 1963 presenta la «solución final» al problema del hacinamiento y el chabolismo (Díaz, 2010: 116) con el impulso de la urbanización de los tres macro polígonos de la ciudad: Polígonos Norte, Sur y San Pablo, ubicado en suelo público pero en los que la iniciativa privada comienza a descubrir el mercado de la vivienda obrera de mano de la subvención pública (Ibíd.: 117). A partir de los años setenta la iniciativa privada entrará en este mercado, con promociones de corte muy similar a las públicas, entre las que destaca la barriada del Parque Alcosa.

Durante estos años del desarrollismo, el aumento de la renta, el relativo pleno empleo y la falta de alojamiento, generaron una coyuntura que favoreció en extremo la marcha del negocio inmobiliario (Terán, 1980: 98).

En el año 1970 entra en vigor el Decreto Ley ACTUR (Actuaciones Urbanísticas Urgentes), que preveía actuaciones de gran envergadura con un planeamiento ocasional y temporal. Las decisiones de las operaciones que se llevaron a cabo procedían del Gobierno central, y se realizaron con carencias en equipamientos y espacios públicos. Además, adolecían de una necesidad real de viviendas en el territorio (desde 1970 a 1980, aumenta el parque de viviendas en 71.206, mientras que la población lo hace en 39.007). De hecho, hubo un incremento de vivienda desocupada (de un 14,97% a un 22,25%. (Marín Terán, 1996)). En estos años surgen nuevas barriadas periféricas como la de Pino Montano o San Diego, donde se generará un fuerte movimiento social que tiene su expresión tanto en la lucha obrera como, y sobre todo, en la vecinal. Son comunes en estos años las reivindicaciones de dotaciones básicas para los barrios como el asfaltado o incluso la electricidad, problemáticas muchas veces generadas por el propio incumplimiento de los promotores privados (Díaz, 2010: 120). Incluso surgen experiencias de autogestión vecinal en diversos barrios. Por ejemplo, la autoconstrucción

de dotaciones como el centro de salud de la bachillera o las propias sedes de las asociaciones vecinales.

En cuanto a la corona metropolitana su crecimiento en estos años se vincula sobre todo al desarrollo industrial. Con la migración de establecimientos industriales del centro urbano a la primera corona metropolitana en la década de los años sesenta aparecen los primeros polígonos industriales de naturaleza metropolitana (Almoguera, 2008: 112).

En el plano de la sociedad civil, hay que señalar el relevante papel que las Hermandades religiosas detentan desde hace siglos. El Consejo General de Hermandades y Cofradías de Sevilla se remonta a los años 1930-1931, cuando se constituye la Federación de Hermandades con un claro sentido representativo para la defensa de intereses comunes. Asimismo, se puede señalar dentro del ámbito cultural de la ciudad el Ateneo de Sevilla considerado como el máximo exponente cultural de la ciudad.⁷

La historia del movimiento obrero, y del asociacionismo, en particular de inquilinos,⁸ es anterior a la Guerra Civil tras la contienda quedaron aletargadas. En esta etapa se inicia la organización clandestina del sindicalismo obrero de Sevilla en torno a CC.OO., en factorías como HYTASA, Astilleros, Hispano Aviación, etc. La actividad sindical en la ciudad tuvo una gran trascendencia en este momento y sentó las bases del posterior apogeo del movimiento obrero durante la transición democrática. El afianzamiento de determinadas modalidades de relaciones laborales en actividades de naturaleza industrial, se constituye como el rasgo más emblemático que caracteriza estos movimientos, por cuanto que suponen el afianzamiento de una serie de derechos y reivindicaciones desconocidos hasta la fecha en cualquier otro ámbito laboral de la ciudad.

Las huelgas en las factorías industriales durante esta etapa muestran, en parte, el fracaso industrializador sevillano. En estos años

7. Llamado originalmente Ateneo y Sociedad de Excursiones, fundado en 1887.

8. En esos momentos la mayor parte de la clase obrera se concentraba en corrales y casas de vecinos en régimen de alquiler.

el cómputo de trabajadores industriales empleados superaba los 30.000, casi la mitad de ellos (el 42%) en el sector del metal. Estas huelgas coincidieron con las primeras movilizaciones estudiantiles en la Universidad de Sevilla (curso 1967-1968), fraguándose un clima de oposición política creciente, aglutinado en torno al PCE, CC.OO. y a un emergente PSOE.

En el plano del gobierno municipal, durante la dictadura, las autoridades más significativas de la ciudad recaían en el capitán general, los gobernadores civiles, el arzobispo y los alcaldes.⁹ Hasta las primeras elecciones municipales, ostentaron el cargo de alcalde José Jesús García Díaz, en 1976, Fernando de Parias Ferry, 1976-1977, y José Ramón Pérez de Lama, 1978-1979.

Durante esta etapa, además, se crearon diversas empresas municipales que hoy permanecen. Así, en 1971 se constituye, con la participación del Gobierno central, Mercasevilla. En 1974 la empresa de abastecimiento de aguas EMASESA, y en 1975, a partir de un cambio del estado jurídico del Servicio Municipal de Transportes, se crea la empresa de transporte Tussam. Así, los tranvías fueron paulatinamente sustituidos por autobuses, como principales medios de movilidad de la ciudadanía.

Al final del período, se sufren las consecuencias de la crisis de 1973, que golpeó con dureza a los grandes proyectos industriales iniciados en las décadas del desarrollismo. Para la economía sevillana, la recesión económica mundial tuvo una traducción inmediata en el volumen de actividad, principalmente de los sectores con una orientación más acentuada hacia la exportación. En este sentido, la producción de la industria naval, es el paradigma de la contracción productiva generada tras la crisis, dado que el montante del negocio de la factoría se situaba mayoritariamente en los pedidos encargados por armadores extranjeros. De hecho, es en este momento cuando se inician los sucesivos procesos de reconversión, de los cuales aún

9. A partir de la década de los sesenta hay dos gobernadores civiles H. Altozano vinculado al Opus Dei y J. Utrera Molina del Movimiento Nacional, y tres alcaldes M. Pérez de Ayala, católico, J. Hernández Díaz, proveniente de la universidad, y Fernando Moreno de la Cova cercano al franquismo agrario (Blanco y Morales, 1992). La diócesis estaba a cargo del prelado José María Bueno Monreal, de talante moderado, y a partir de 1975 ocuparía la Capitanía general Merry Gordon.

no se ha recuperado la actividad en Sevilla y que la abocaron a que, en la actualidad, su peso en la configuración del tejido productivo sevillano sea residual.

En 1975, con la aprobación de la Ley del Suelo, se recogieron las dotaciones mínimas necesarias para parques y jardines, centros docentes y culturales y aparcamientos, así como la imposición de la cesión gratuita a la Administración Local de suelo privado para estos fines. Al final de este período, la ciudad que se legó a los primeros gobiernos democráticos, era una Sevilla caracterizada por la desarticulación, la ruptura, la segregación social y funcional, la carencia de equipamiento y la especulación inmobiliaria.

De los gobiernos locales democráticos a la Expo'92 (1979-1992)

Tras las primeras elecciones municipales en 1979, PSOE, PCE y PSA (Partido Socialista de Andalucía) firman un pacto para hacerse con el mayor número de alcaldías en Andalucía. En virtud de este en Sevilla es elegido alcalde el andalucista Luis Uruñuela. En las siguientes elecciones, en 1983, el PSOE alcanza la mayoría absoluta y es elegido alcalde Manuel del Valle, quien será reelegido en 1987, esta vez por mayoría simple. En las elecciones de 1991, a pocos meses del inicio de la Expo'92 y, a pesar de ser el PSOE de nuevo el partido más votado, se proclama alcalde el andalucista Alejandro Rojas Marcos, con el apoyo del Partido Popular (PP).

En el plano autonómico, en 1982, en su primera sesión ordinaria, el Parlamento de Andalucía designa a Sevilla como capital política de Andalucía. Como consecuencia, la ciudad acogerá la mayoría de las instituciones políticas de la Junta de Andalucía, así como el Parlamento. Esta capitalidad marcaría, en parte, el hecho diferencial en el desarrollo de la ciudad frente al sistema de ciudades andaluzas.

Los inicios de este período estuvieron marcados por las limitaciones presupuestarias del Ayuntamiento y, a partir de 1984, con el horizonte de la Expo'92, que transformaría profundamente la ciudad. Durante estos años, además, el primer intento de construir el Metro es desechado y el Ayuntamiento paraliza las obras ya comenzadas, como consecuencia de su elevado coste y dificultad

técnica.¹⁰ El proyecto no será retomado hasta casi dos décadas después. La concejalía de urbanismo recayó el primer gobierno democrático en Víctor Pérez Escolano, electo por el Partido Comunista, durante su mandato se tomaron las medidas de urgencia para frenar la despatrimonialización que suponía la destrucción de numerosos edificios del centro histórico.

Además de las carencias de infraestructuras urbanas, la ciudad presentaba un elevado déficit de equipamientos sociales, principalmente en los nuevos distritos periféricos. El PGOU de 1987 estimaba la falta de equipamientos, lo que fue utilizado en las reivindicaciones vecinales durante todo el período (Díaz, 2010: 117). Asimismo, existía una segregación funcional y, sobre todo, de clase entre los diferentes barrios y espacios urbanos. Segregación que las sucesivas reformas ejecutadas en la ciudad no han sido capaz de eliminar en su mayor parte. En este sentido, destaca la construcción de la Ronda del Tamarguillo sobre el arroyo canalizado del mismo nombre. A un lado se encuentran barrios de clase media alta, que concentran gran parte de la actividad administrativa y de servicios de la ciudad, con carácter de centralidad metropolitana; y, al otro, barriadas de iniciativa pública o autoconstrucción, con origen en las primeras periferias obreras, que se configuran sin continuidad entre ellas ni con el resto de la ciudad, lo que repercute en su carácter segregado y marginal. En esta línea, hay que señalar también el mantenimiento del único ramal ferroviario no soterrado que queda en la ciudad, en la línea Cádiz-Sevilla, que separa el ensanche burgués de El Porvenir y Bami de las zonas conflictivas del Polígono Sur.¹¹

A mediados de los años ochenta, Sevilla, como otras muchas ciudades españolas, ya llevaba algunos años en el empeño de resolver sus graves carencias de dotaciones urbanas. La consolidación del papel de la ciudad como capital regional de Andalucía, dentro del nuevo modelo de organización territorial del Estado español,

10. Para explicar su decisión, el gobierno municipal realizaría una campaña publicitaria bajo el lema «El Metro un túnel sin salida», que abrió el camino a una larga lucha política entre partidarios y detractores del proyecto, amparada en la controversia sobre quién tenía que pagar el nuevo proyecto, si la Junta de Andalucía, a la que se le habían transferido las competencias en transportes, o el Estado.

11. Para profundizar este tema, véase Díaz, 2010: 179 y siguientes.

la evolución favorable de la economía durante aquellos años y, muy especialmente, la decisión de celebrar la exposición universal, abrieron un proceso de fuerte transformación urbana (Fernández, 1993: 212).

La organización y celebración de la Expo'92 supuso una importante inversión (estimada en 800.000 millones de pesetas en infraestructuras del entorno y en 75.000 millones de pesetas en el recinto). Así, el lustro que precede a su celebración significó el desarrollo de un importante número de infraestructuras públicas necesarias para el desarrollo del evento. El resultado fue la conformación de una ciudad nueva en la que, a diferencia de la mayor parte de las ciudades españolas, se concentraron en pocos años los recursos necesarios para acabar con las carencias que habían acuciado durante mucho tiempo su desarrollo urbano global.

Durante este período también se asiste a una intensificación de la inversión externa en segmentos de actividad con potencial de ver aumentado en gran medida su dinamismo productivo. Se produjo un impulso importante de actividades, fundamentalmente de naturaleza terciaria, que incidieron en la generación de empleo y en la producción global de la ciudad. En términos económicos y sociales, se elevó el volumen de contratación de mano de obra, lo que repercutió de forma positiva en las cifras de desempleo.

De esta forma, la relativa bonanza económica de este período se basó en un importante aumento del gasto público de las distintas administraciones con competencias en el desarrollo de las infraestructuras necesarias para dotar a la ciudad de los equipamientos básicos para la celebración del evento que marcó esta etapa, y parte importante de la historia reciente de la ciudad.

En relación con la localización de la actividad productiva en esta etapa, el casco histórico concentraba la función comercial, financiera y administrativa y, como consecuencia, se iniciaron en este período fenómenos relacionados con la gentrificación. Resulta paradigmático el caso del arrabal San Bernardo, de igual forma que el sector nordeste del casco histórico, barrios de carácter obrero con un cierto desarrollo industrial entre el siglo XIX y la primera mitad del XX, con un caserío viejo y degradado y predominio del alquiler sobre la propiedad. Esta situación estalla ya entrados los años ochenta, con la revalorización de los barrios populares próximos al centro y los desalojos y demoliciones

masivas que, aún hoy, siguen siendo la manifestación más patente de la indefensión de los inquilinos sevillanos.¹²

En definitiva, estos barrios sufrían un proceso acentuado de degradación urbanística, económica y social (Marín de Terán, 1980; sobre San Bernardo: Vera, 1990; sobre San Luis: León Vela, 2002). Su recuperación se llevó a cabo a partir del Plan General de 1987 en el que uno de sus objetivos principales se centraba en acabar con el abandono y deterioro de gran parte del centro histórico, y fomentar su rehabilitación. Para ello, se realiza el tratamiento desde dos perspectivas: por un lado, la ciudad intramuros (San Luis); y, por otro, extramuros (el Barrio de San Bernardo y Triana). Diversos autores destacan que los planes de especial protección (PEP) desarrollados en estos barrios, especialmente en el caso de San Luis y San Bernardo, han supuesto en realidad planes de reforma interior sumados a un catálogo de patrimonio inmueble, lo que ha generado, en la práctica, una destrucción del parcelario, la trama y el caserío original (Díaz, 2010: 287), impulsando en gran medida el desplazamiento de la población autóctona y su sustitución por personas de un estrato social superior.

Fue en esta etapa cuando comenzó a gestarse el proceso de metropolización de Sevilla (Almoguera, 1989),¹³ como resultado del éxodo de una parte importante de la población hacia nuevas urbanizaciones de municipios colindantes, comenzando a proliferar formas de crecimiento suburbano. Durante todo el período se produce un ciclo alcista de vivienda, con una clase media urbana consolidada y con poder adquisitivo, y un sector inmobiliario en franca aceleración, que produjo paralelamente un ciclo alcista del

12. Diversos autores analizan la correlación existente con el Decreto Boyer y las sucesivas reformas de la ley de arrendamientos urbanos, que tienden a desproteger al inquilino, obligándolo a renegociar el contrato cada cinco años y descongelando el precio de los alquileres, lo que provoca su desplazamiento según su poder adquisitivo.

13. En el año 1984, ante la problemática que estaba surgiendo, la Junta de Andalucía reconoció la necesidad de «formular las directrices de Planeamiento Urbanístico para el Área Metropolitana de Sevilla» y, como consecuencia de ello, se comenzó a gestar el actual Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAU), aprobado en junio de 2009.

mercado de vivienda metropolitano. Así, se generaría la actual conurbación del Aljarafe, región metropolitana en la que se concentró el crecimiento de estos años, registrándose incrementos del 100% en municipios como Mairena del Aljarafe, Tomares o Castilleja de la Cuesta (Almoguera, 2008: 126).

Pero el desarrollo de esta aglomeración urbana se ha producido sin una gestión unitaria de los procesos de crecimiento urbano. De esta manera, los problemas se centrifugaron. A las dificultades que presentaba la ciudad, heredadas de los períodos anteriores, se añadieron la conformación menos organizada de su corona metropolitana (Almoguera, 1989), por lo que la consolidación de esta vino a prolongar los problemas de movilidad que sufría la capital de manera que los municipios han desarrollado sus políticas urbanísticas sin considerar el entorno metropolitano ni sus consecuencias en el marco general de la aglomeración.

Como consecuencia de lo anterior, la ciudad central perdió población. En este proceso evolutivo se produjo un envejecimiento poblacional, más acusado en la ciudad central que en la corona metropolitana debido, no solo a la caída de la natalidad, con carácter general para todo el ámbito, sino al traslado a la corona metropolitana de efectivos poblacionales más jóvenes. Un indicador que lo reflejaba fue la disminución en el censo escolar de enseñanzas no universitarias de la ciudad de Sevilla desde el curso 1989/90.¹⁴ Como consecuencia de todo ello, la estructura poblacional se vio modificada. Este hecho se refleja en la pirámide poblacional, con un estrechamiento por su base y un aumento sustancial de los grupos de edad media y mayores de 65 años. Adicionalmente, las características diferenciadas de la mortalidad por sexo dieron lugar a un importante desequilibrio de género en la parte alta de la pirámide, produciéndose en Sevilla una relación de 59 hombres por cada 100 mujeres mayores de 65 años, en 1991.

Al final del período, en 1992, se celebró en la ciudad, durante seis meses, la Expo'92, con motivo de la cual, como ya se ha co-

14. El grupo de edad de menores de 15 años ha descendido en el conjunto del área metropolitana del 22,4% al 18,1% en el período 1991-1996 y, para el caso de Sevilla, ha descendido del 20,6 al 16,6% de la población total.

mentado, se mejoró considerablemente la red de infraestructuras de comunicaciones: circunvalación SE-30, construcción de autovías, una nueva estación de ferrocarril Santa Justa, la entrada en funcionamiento del primer tren de Alta Velocidad (AVE) Madrid-Sevilla y construcción de un nuevo aeropuerto por parte de Rafael Moneo. La configuración actual del paso del río Guadalquivir por Sevilla es también el fruto de esta gran transformación. Estas obras supusieron la construcción de varios puentes que descongestionaron significativamente el tráfico de mercancías por la ciudad, con la construcción de los del Alamillo (obra de Santiago Calatrava) y V Centenario. Asimismo, se recuperó para la ciudad una parte sustancial del río a la altura de la calle Torneo, al eliminar la infraestructura ferroviaria que separaba el río de la ciudad, y al sustituir las vías por un nuevo paseo fluvial.

Los espacios culturales de la ciudad también se vieron favorecidos por la celebración de la Expo'92. En 1992, se crea el Teatro de la Maestranza, gestionado por un consorcio integrado por la Junta de Andalucía, la Diputación Provincial de Sevilla, el Ayuntamiento de Sevilla, y el Ministerio de Cultura. También se construyó el Auditorio Municipal Rocío Jurado, diseñado por el arquitecto Eleuterio Población Knappe, propiedad del Ayuntamiento, así como el Teatro Central de Sevilla, propiedad de la Junta de Andalucía.

Durante toda esta etapa, se continúa desarrollando una importante movilización vecinal en los barrios de la periferia obrera, iniciada en el período anterior. Así, a principios de los años ochenta, se asiste a reivindicaciones por un mayor protagonismo de los espacios públicos. En el sector norte se crea, en 1983, el colectivo ciudadano Comité Pro Parque Educativo Miraflores, con la aspiración de movilizar a los vecinos en la construcción del Parque Miraflores, de forma participativa y respondiendo a las necesidades del propio vecindario (Carmona y Caraballo, 2003). Movimientos similares de luchas vecinales en torno a la dotación de equipamientos, se darían en otras zonas periféricas de la ciudad como Parque Alcosa o el polígono de San Pablo.

Durante estos años, también se desarrollaron otro tipo de movimientos, con aspiraciones políticas encuadradas en los movimientos contra el sistema. Fueron significativos la lucha contra la OTAN y el movimiento en contra la celebración de la Expo'92, que ponían la

carga ideológica en contra de la celebración del V Centenario del Inicio de la Conquista y expolio de América Latina y, en menor medida, en la omisión de cualquier objetivo social de las cuantiosas inversiones públicas y el despilfarro de capital que supondría el evento (Díaz, 2010: 138). Estas últimas movilizaciones no tuvieron gran eco en los medios de comunicación, volcados con la celebración del evento y, en última instancia, duramente reprimidas por las fuerzas de seguridad.

Después de la Expo'92, de la euforia a la desmotivación (1993-1999)

Tras la celebración de la Expo'92 comienza en Sevilla un período de transición motivado, por un lado, por la depresión pos-evento y, por otro, por el impacto de la crisis económica internacional de principios de los años noventa, que originó una importante contracción del empleo y de la inversión pública, tan importante en el desarrollo de la ciudad.

En el ayuntamiento, se produce un cambio en el equipo de gobierno tras tres legislaturas progresistas. Alejandro Rojas Marcos, del Partido Andalucista (PA), se consolida como figura central en este período, siendo alcalde entre 1991 y 1995, con el apoyo del PP y teniente alcalde con Soledad Becerril (PP) en la alcaldía, hasta 1999.

La celebración de la Expo'92 había supuesto la incorporación de Sevilla a las redes de la nueva economía posfordista y terciarizada, y a las nuevas estrategias de promoción urbana, siendo definida como una gran operación de marketing urbano (Díaz, 2010: 137). La iniciativa, que estuvo sostenida por inversión pública, principalmente estatal, dejó un importante legado, tanto a nivel de infraestructuras de comunicaciones, como de integración en el tejido urbano de amplias zonas de la ciudad (recuperación de la ribera del Guadalquivir, reconversión de las instalaciones en lo que sería más tarde el parque tecnológico Cartuja 93,¹⁵ así como el parque temático Isla Mágica, etc.).

15. En la Isla de la Cartuja también se ubican distintas facultades de la Universidad de Sevilla y la sede central de la Universidad Internacional de Andalucía, así como organismos de la administración pública, fundamentalmente autonómicos, y centros de investigación. Otras iniciativas desembocaron en fracasos, como el parque de los descubrimientos o el complejo de ocio de Puerto Triana.

En esta fase, se continuó dándole el peso del cambio y la activación económica de la ciudad a la política basada en el binomio macroeventos/macroyectos. El fin era, en este caso, la candidatura de Sevilla a las olimpiadas de 2004 y, posteriormente, a las de 2008, impulsadas desde el ayuntamiento por Rojas Marcos. El único legado que quedó para la ciudad de estos intentos fallidos fue un estadio «olímpico», que tuvo un coste de 120 millones de euros y que, tras albergar los mundiales de atletismo en 1999, ha estado infrautilizado, atendiendo a los objetivos de una infraestructura de estas características.

En este escenario, se asiste a una ralentización en el crecimiento de la población (se pasa de 683.028 habitantes en 1991 a 684.633 en 2001). Desde 1990, la población residente en la ciudad de Sevilla se ha estancado en torno a los 700.000 habitantes, alcanzándose el pico superior en el censo de 1995 con 715.588 habitantes. La estructura por edades de la población presenta, a pesar del proceso de envejecimiento en curso, un perfil joven, siendo la proporción de la población dependiente la más baja del conjunto de grandes ciudades españolas. De hecho, el índice de dependencia disminuyó globalmente, como consecuencia de la reducción de la población menor de 15 años, pero se produjo un evidente crecimiento en relación con la población mayor de 65 años. Este proceso de mayor longevidad y de incremento de la población de mayor edad, por una parte, y de reducción de los efectivos poblacionales jóvenes, por otra, tiene evidente repercusión en las políticas de prestaciones sociales, económicas y laborales, tales como el necesario incremento de los equipamientos públicos para mayores y de las pensiones contributivas, la reducción de plazas escolares, etc.

Una de las principales consecuencias de esta realidad fue el incremento del número de hogares unipersonales encabezados por personas mayores. Así, el número de hogares unipersonales en Sevilla se incrementó en 13.000 en el período 1991-1999, a la vez que se redujeron los formados por 5 o más miembros.

Los acontecimientos que marcaron el desarrollo de la ciudad, basados en un modelo con escasa diversificación productiva, marcó también el mercado de vivienda, como en otros espacios de España y de Europa. Siguiendo a Naredo (1998) destacan las consecuencias del carácter especulativo de eventos como la Expo'92. Paralelamente,

en estos años, desaparecen prácticamente las promociones públicas de viviendas (Díaz, 2010: 127).

En esta etapa se asiste también al desarrollo de medidas enmarcadas en la política estructural de la Unión Europea, de la que Andalucía será la región que, en términos absolutos, más aportaciones reciba en España. Entre estas iniciativas destaca el Plan Urban San Luis-Alameda (1994), que se plantea como una iniciativa integral en el plano social y urbanístico dirigida a los espacios urbanos degradados del casco histórico aquejado de graves problemas sociales y ausencia de equipamientos dotacionales. Sus principales objetivos fueron aumentar los equipamientos sociales, y regenerar su economía mediante la promoción del empleo. Sin embargo, los fondos europeos del Plan Urban no podían ser utilizados para la rehabilitación de viviendas por lo que el plan acabó sirviendo a los mismos propósitos que los PEP, ya en marcha desde 1987, reproduciendo un modelo de crecimiento cuyas bases eran cada vez menos sostenibles. Es decir, la renovación urbana y la potenciación del mercado inmobiliario (Díaz, 2010: 290).

En este sentido, los efectos del plan presentan, según García Jaén (1998), un evidente desequilibrio en el plano social, por lo que recaen sus aspectos positivos, sobre todo, en obras de reurbanización y equipamientos, así como, en la promoción de agentes económicos presentes en el barrio y la atracción de otros estimulando a la iniciativa privada a invertir en vivienda. Esta autora señala cómo la atracción de capital privado se relaciona con la aparición de un fuerte movimiento especulativo en la zona lo que aceleró y reforzó el proceso de gentrificación que ya experimentaba el sector norte del casco histórico. Paralelamente, en los arrabales de Triana y San Bernardo, incorporados en la trama urbana de la nueva zona de centralidad económica y comercial, se han acentuado en esta fase los procesos de gentrificación ya en marcha.

En 1996 el Pleno del Ayuntamiento de Sevilla decidió adherirse a la Carta de Aalborg. A partir de entonces, la Delegación de Medio Ambiente coordina las políticas de desarrollo sostenible que se desarrollan en la ciudad de Sevilla mediante la Agenda 21 Local. Y, en 1999, se crea el Consejo sectorial local de medio ambiente y sostenibilidad de Sevilla.

A lo largo de los años noventa, sigue existiendo un movimiento vecinal de corte tradicional fuerte. Las luchas vecinales se produ-

cen en barrios de polígonos obreros, con fuerte implicación de las asociaciones de vecinos. Estos son los casos de Parque Alcosa o San Diego, barrios obreros relativamente jóvenes y dinámicos. En este contexto, se produce un intento por crear un movimiento vecinal coordinado mediante la plataforma de Barrios en Lucha, que engloba diferentes barrios obreros desde los más céntricos, a los periféricos de autoconstrucción, como el Cerro del Águila o Su Eminencia.

Paralelamente continua la expansión metropolitana, potenciada por la construcción de la autovía de circunvalación SE-30, con el crecimiento de la corona hacia el Aljarafe, expandiéndose hacia pueblos con un marcado carácter rural, así como, hacia la comarca de los Alcores en el sureste y hacia la Vega en el Norte (Díaz, 2010: 125).

La «Ciudad de las personas» en una economía globalizada (1999-2007)

En las elecciones municipales de 1999, Alfredo Sánchez Monteseirín (PSOE) es elegido alcalde de Sevilla con el apoyo del Partido Andalucista (PA), con el compromiso de retomar el proyecto del metro. A partir de 2003, se mantiene en el poder con el apoyo de Izquierda Unida (IU) a través del llamado «pacto de progreso por Sevilla», reeditado en 2007. Este pacto define un modelo diferente de ciudad basado en el eslogan «Sevilla, la ciudad de las personas», apoyado en la sostenibilidad y el impulso de la participación ciudadana, a través de la introducción de los presupuestos participativos.

Este modelo de ciudad también ha contemplado procesos de planificación estratégica (Plan estratégico de Sevilla 2001), así como los planes de barrio, destacando de manera significativa el plan integral para el Polígono Sur.

En esta etapa, se observa cómo ha evolucionado el modelo de ciudad. En el año 2000, se constituyó la agencia urbana de desarrollo integral Sevilla Global, como sociedad anónima municipal, con el objetivo de desplegar la acción pública local en economía urbana y desarrollo empresarial. Asimismo, se crea la Agrupación de Interés Económico de Sevilla, que aglutina a las cuatro empresas municipales: Emasesa, Emvisesa, Lipasam y Tussam, en una búsqueda de sinergias y eficiencias en su gestión, que permitan reducir sus gastos de explotación.

En 2004 se crea OTAINSA, oficina dirigida a tratar la problemática social generada entre inquilinos y propietarios de inmuebles en los que se incumple el deber de conservación. Debido a la particularidad de esta problemática, su intervención se encuentra muy localizada en el conjunto histórico de la ciudad.

Paralelamente, se han ejecutado una serie de proyectos destinados a crear una «imagen de marca» para la ciudad, a través de la creación de una serie de edificios posmodernos, realizados por firmas punteras de la arquitectura mundial. Entre ellos destacan el Metropol Parasol, de Jürgen Mayer, en el entorno de la Plaza de la Encarnación, la nueva biblioteca universitaria de la Iraní Zaha Adid o la Torre Cajasol, de más de 170 metros de altura, de César Pelli, que albergará la nueva sede de Cajasol. Todos estos proyectos están aún en fase de construcción y envueltos en numerosas polémicas.

También, en coordinación con la administración estatal y autonómica se han impulsado planes de fomento industrial y tecnológico, para el desarrollo del puerto y de los espacios logísticos, la gestión integrada del turismo y la ampliación del palacio de congresos Fibes. Durante esta etapa, también se impulsó en el área de Sevilla la construcción de un parque industrial, Aeropolis, dedicado por completo al sector aeronáutico con el objetivo de consolidar a Sevilla como ciudad aeronáutica del sur de Europa.

Por otra parte, al comienzo de este período, se asiste a un giro hacia la intervención y gestión en el marco metropolitano. Así, en marzo de 2001 se constituye el Consorcio de Transportes del Área de Sevilla, como entidad metropolitana bajo los auspicios de la Junta de Andalucía. A final del período, en el año 2007, se produce la metropolización de Emasesa, que cambia la denominación de empresa municipal a empresa metropolitana, pasando a gestionar el abastecimiento directo de agua y el servicio público de alcantarillado y depuración de diversos pueblos del área metropolitana, además de a la capital, aunque manteniendo su eminentemente carácter público.

Durante estos años se han acentuado las importantes interrelaciones sociales y económicas entre los municipios dentro del área metropolitana, no solo por la proliferación de centros comerciales (IKEA), que han convertido al Aljarafe en una importante área de centralidad comercial, sino también por polígonos industriales

de gran dinamismo empresarial y tecnológico, como el PISA, también en el Aljarafe, o el PIBO en Alcalá de Guadaira. La nueva universidad pública Pablo de Olavide, situada entre los términos municipales de Sevilla y Dos Hermanas y Alcalá de Guadaira también tiene una clara vocación metropolitana.

En el año 2003 se retomó el proyecto del metro, cuya primera línea se inauguró en 2008,¹⁶ de carácter metropolitano. Además, se han emprendido importantes medidas de pacificación del espacio público con la peatonalización de sectores significativos del centro histórico a través de la iniciativa denominada «la piel sensible», o la tupida red de carriles bici¹⁷ que ha cambiado la fisonomía de la movilidad por la ciudad.

A la vez que se acentúan los procesos de metropolización, en el PGOU de 2006 se utiliza una metodología de desagregación territorial, en la que se asume la estructuración administrativa de la ciudad en seis distritos, pero subdividiéndolos en unidades de menor tamaño, el barrio, que permite un análisis más real de la diversidad que representa el fenómeno urbano. El nuevo plan tiene como objetivos fundamentales reequilibrar la estructura urbana, la revalorización del patrimonio y una ciudad más sostenible y solidaria, con una clara vocación metropolitana, además de plantear las zonas de oportunidad para el futuro desarrollo de la ciudad.

El turismo en la ciudad de Sevilla en la actualidad puede considerarse como un sector de actividad estratégico, que es tenido en cuenta en el diseño de todas las políticas de desarrollo social y económico de la ciudad. No obstante, esta consideración se manifiesta con mayor intensidad en las últimas décadas, anteriormente, los ejes centrales de intervención pública fueron otros sectores productivos más próximos al ámbito industrial. Es tras la celebración de la Expo'92 cuando, al objeto de aprovechar las infraestructuras creadas, fundamentalmente de transportes y comunicaciones, se

16. La sociedad Metro de Sevilla reimpulsó, a partir de 1999, el proyecto de un metro para Sevilla (en el cual participó Rojas Marcos hasta 2004), del que en la actualidad (2010) existe una línea en funcionamiento.

17. Desde el año 2007 se oferta el servicio de alquiler de bicicletas públicas *Sevici* que cuenta con más de 65.000 abonados.

constituye una verdadera estrategia de desarrollo donde el turismo va a desempeñar un papel central.

El turismo de la ciudad de Sevilla es fundamentalmente de naturaleza lúdica y cultural, es decir, su potencial reside en la explotación de eventos festivos (Feria y Semana Santa) así como del atractivo de sus recursos monumentales. Indicadores como la oferta hotelera de la ciudad o el número de visitantes, revelan el auge experimentado por el sector y su capacidad vertebradora respecto de otros segmentos productivos. No obstante, la creciente competencia internacional en el mercado del turismo, la estacionalidad del flujo turístico (concentrado en meses determinados del año) o la necesidad de adecuar el contexto urbano de la ciudad en los espacios de mayor atractivo turístico, ponen en tela de juicio el papel del sector para liderar procesos de crecimiento y desarrollo económico en la actualidad.

La estructura económica de la ciudad y su desarrollo, no muestran cambios radicales. Así, la atomización de la economía de la ciudad ha continuado durante este tiempo, representada por una estructura empresarial en la que casi el 90% de las empresas son PYMES, muchas de las cuales desarrollan actividades en el ámbito de la subcontratación y, por tanto, con importantes niveles de dependencia respecto de empresas matrices principales. Además, representan una economía muy terciarizada (el 70% del total pertenece al sector servicios, el 18% a la industria, el 10% a la construcción y la agricultura).

El mercado de trabajo sigue siendo débil, y muestra de ello son sus niveles de desempleo, muy elevados en comparación con el resto del territorio nacional, siendo la diferencia más acusada para el caso de las mujeres. Esta situación se explica, en gran medida, por el papel desempeñado por la ciudad en la red de producción global, donde se sitúa en una especialización intensiva en torno a sectores de actividad muy específicos, como la construcción o los servicios, y dentro de estos últimos, las actividades turísticas y de ocio. En este sentido, la escasa diversificación productiva provoca comportamientos extremos de los indicadores de producción y empleo en función de la evolución del ciclo económico en su conjunto. Es decir, en coyunturas alcistas el crecimiento de la economía sevillana es superior y viceversa, en épocas de recesión el impacto negativo es más acusado.

Por otra parte, Sevilla presenta niveles de marginalidad social similares al de otras grandes capitales de provincia del país, como consecuencia del fenómeno de la inmigración (de las 699.759 personas censadas en el año 2008 solo un 4,28% eran extranjeros), la despoblación del medio rural o las tendencias demográficas. Se reproducen los mismos esquemas que en otras ciudades en las que la concentración de las actividades económicas de mayor valor añadido, la ruptura de la vertebración productiva en ámbitos territoriales colindantes y la insuficiente capacidad para generar empleo que absorba a toda la población activa desempleada, generan la aparición de núcleos urbanos donde se concentran segmentos de población con importantes riesgos de exclusión social.

En relación con los movimientos sociales, durante estos años surgen movimientos con nuevas finalidades (en contra de la construcción del parking en la alameda de Hércules (VVAA, 2006), o la asamblea por el libre uso de los espacios públicos «la calle es de todos»). Paralelamente, surgen experiencias de recuperación vecinal, como la lucha por la casa palacio del Pumarejo, un antiguo palacio reconvertido en corral de vecinos, o la ocupación del huerto del rey Moro, para el desarrollo de un proyecto de huertas vecinales, ambos en el barrio de San Luis. Así como los centros sociales *okupados*, el más importante será el CSOA Casas Viejas también en la zona de San Luis, que es desalojado tras cinco años de actividad en 2007. En San Bernardo, un barrio que, como hemos visto, sufre un fuerte proceso de gentrificación, en 2005 en conexión también con el centro social del barrio, un grupo de vecinos, en su mayoría avanzada edad, ocupan un bloque de viviendas nueva a punto de ser terminadas y puestas en venta. Sus reclamaciones son la rehabilitación de sus viviendas, en estado ruinoso por la inacción de los arrendadores, y el compromiso de poder quedarse en el barrio. La respuesta de la administración municipal es comprar los inmuebles, a través de OTAINSA, para dedicarlos al realojo de ciudadanos. Es de esta unión de los nuevos movimientos urbanos con los sectores más combativos del movimiento vecinal donde nacen iniciativas como la nueva liga de inquilinos «la corriente» en 2005, o el relanzamiento de la plataforma barrios en lucha en 2008. Por otro lado, Asociaciones en defensa del patrimonio (Adepa y Ben Basso) han jugado un importante papel en los barrios en

gentrificación y en contra de los edificios impulsados como imagen de marca de la ciudad.

También, se detecta el surgimiento de lo que se ha denominado «nuevo asociacionismo conservador» (Díaz, 2010: 357) ligado a la oposición vecinal a las ubicación de mezquitas, en el caso de los bermejales o las llamadas asociaciones contra el ruido. Por último, han surgido, en estas últimas décadas, los primeros movimientos de defensa del territorio con un cierto carácter metropolitano, especialmente adscritas a la comarca del aljarafe. Así, surge la plataforma aljarafe habitable y la asociación de defensas del territorio del Aljarafe (ADTA), que realizan una labor de denuncia del modelo de crecimiento de dicha comarca y una apuesta por la recuperación ambiental y puesta en valor de los espacios libres, riberas y olivares, que aún persisten.

En los últimos tiempos, asistimos a la privatización y mercantilización de los espacios públicos en Sevilla que están poniendo en peligro la singularidad de la ciudad. En este sentido Vázquez Consuegra, Premio Nacional de Arquitectura en 2005 afirma:

El futuro de la ciudad está en sus espacios públicos. Sevilla tiene una estructura medieval islámica de calles estrechas, quebradas y grandes manzanas con plazas en su interior a las que se accede a través de adarves (callejones). Los espacios más propios son aquellos que están en el interior de sus arquitecturas y esos son, precisamente, los que están desapareciendo antes.¹⁸

En este sentido Aldo Rossi, premio Pritzker en 1990, indicaba que el monumento más identificativo de Sevilla era la construcción colectiva de los corrales de vecinos. Los espacios interiores que generaron esas casas o corrales de vecinos se convirtieron en auténticas plazas públicas que, a principios de los noventa, pasaron a ser un espacio privado.

Respecto a las políticas culturales de la ciudad, estas sufren también la política de macro eventos que afectan a otras áreas de la política urbana. Hoy existen en la ciudad dos bienales, una de arte

18. Entrevista recogida en *El Correo de Andalucía*, 23-10-2009.

contemporáneo y otra de flamenco; el Festival de Cine Europeo de Sevilla, que nació en 2001 como Festival de Cine y Deportes de Sevilla, organizado por el ayuntamiento, y que se plantea como objetivo básico la difusión de la cultura cinematográfica europea; y la Feria del Libro.

Conclusiones

La evolución de la población de la ciudad de Sevilla durante el siglo XX fue de un crecimiento continuo. De la misma manera, su área metropolitana ha aumentado el número de habitantes, con una tasa de crecimiento superior a la de la provincia, y esta a la de Andalucía (el peso del área en la provincia ha pasado del 35,4% en 1900 hasta el 63,5% en 2001). Por contra, la evolución del peso de Sevilla en el área ha seguido una evolución decreciente, pasando del 75,8% en 1900 al 62,4% en 2001.

La economía sevillana de principios del siglo XX se caracterizaba por su acentuado carácter primario, con una escasa participación de la industria y con un sector servicios enfocado al suministro de servicios básicos y a la producción de bienes de primera necesidad. Lo elemental de este esquema productivo, unido a factores de naturaleza política o social como la estructura de la propiedad de la tierra, concentrada en muy pocas manos, el elevado nivel de analfabetismo y el escaso peso de la inversión productiva en la ciudad, situaban a Sevilla ante una realidad necesitada de intervención para poder sostener a la población urbana, cuyo volumen cuantitativo iba en aumento, a raíz de los procesos de emigración desde el campo a la ciudad.

Más recientemente, la diversificación de la economía sevillana es el objetivo general que se plantea desde las distintas instituciones. De esta forma, la sustitución, y no el abandono, de las actividades agrícolas por el desarrollo de una industria agroalimentaria solvente, el asentamiento de actividades industriales estratégicas, como la aeronáutica o las telecomunicaciones, y el sostenimiento y ampliación de la capacidad de determinadas actividades terciarias, fundamentalmente vinculadas con el turismo, se convierten en los referentes a los que aspira la ciudad en el marco de su objetivo de insertarse con éxito en los circuitos económicos globales.

No obstante, con carácter previo, la ciudad parece abocada a abordar otros objetivos, de igual relieve, sin cuya consecución parece imposible alcanzar cotas superiores. En este sentido, el descenso de los niveles de desempleo, la vertebración social de la ciudad limitando el peso de determinados focos de marginación social o la creación de una red de transportes y comunicaciones adaptada a las necesidades de la ciudadanía, deben ser tenidos en cuenta en la misma medida.

La Expo'92 tuvo un gran impacto en Sevilla en términos de construcción de infraestructuras de obra civil, que condicionaron positivamente el desarrollo de dinámicas productivas. Además, la Isla de la Cartuja se equipó con el objetivo de servir de enclave a empresas capaces de generar sinergias en el contexto económico de la ciudad, en segmentos productivos vinculados a las nuevas TIC.

No obstante, en la actualidad, la realidad arroja un resultado ambiguo. Por un lado, si bien, la vertebración de la ciudad se ha visto favorecida en gran medida por las obras entonces acometidas, hoy, su capacidad está agotada, y requieren de una profunda renovación y ampliación. Por otro lado, la Isla de la Cartuja tuvo que transformar su objetivo inicial al no generar el poder de atracción suficiente para que se instalaran en ellas entidades vinculadas a la prestación de servicios avanzados a empresas. Actualmente, el parque tecnológico Cartuja 93' genera más de 13.000 empleos,¹⁹ muchos de ellos de baja calidad, especialmente los que se hallan ligados a grandes plataformas de telemarketing y a grandes proyectos de delineación, en los que los trabajadores desarrollan su actividad en condiciones de inestabilidad (Díaz, 2010: 138). Aún así, con un importante peso en actividades de I+D+i, Cartuja 93' produce una parte significativa del PIB de la provincia, alojando a más de 300 empresas y entidades (un 70% de las cuales son de tecnologías avanzadas).

El tránsito desde el final de la Expo'92 ha sido largo y con muchos altibajos, inmerso además en un contexto de depresión económica, poniendo de manifiesto una importante falta de planificación y liderazgo que permitiese aprovechar mejor las oportunidades que

19. Según datos de 2008 del Instituto Andaluz de Tecnología, IAT, el 64% de los empleados en centros tecnológicos son titulados superiores o medios.

se presentaban. Al mismo tiempo, se produjo una falta de estrategia común entre los sectores público y privado, lo que generó desilusión y desmotivación para hacer frente al futuro inmediato, cayendo en el abandono de muchas de las instalaciones y dibujándose un panorama incierto, que, lentamente se ha ido aclarando. De este modo, actualmente el amplio espacio disponible en la isla cartuja, con grandes avenidas y zonas ajardinadas, y a pesar de la creciente actividad que se desarrolla en ella, sigue presentando ciertas características de no-lugar.

En épocas recientes las políticas de desarrollo económico en Sevilla han perseguido la transformación de la ciudad y su orientación hacia la constitución de un tejido productivo dinámico y moderno, donde las nuevas tecnologías desempeñen un papel central. Un modelo de ciudad para competir en el escenario global. Sin embargo, la configuración de la ciudad sigue siendo dependiente de segmentos de actividad productiva tradicionales como el comercio, la hostelería o la industria agroalimentaria, lo que la sitúa lejos de los procesos de acumulación de las grandes capitales europeas, con lo que adopta un papel secundario en el escenario económico global.

En cuanto al área metropolitana, la ciudad en la actualidad experimenta un modelo de expansión urbana similar al de otras grandes urbes de países desarrollados en períodos anteriores. En este sentido, en Sevilla se ha creado un «cinturón urbano» protagonizado por municipios de la primera corona metropolitana donde cohabitan un importante número de personas cuyo lugar de residencia previo fue la capital de provincia, que trabajan en ella y que establecen respecto del núcleo urbano la mayor parte de sus vínculos personales, tanto de naturaleza social como económica. Las principales causas de este proceso residen en el encarecimiento de la vivienda en la ciudad, la limitación del suelo disponible o, en definitiva, la puesta en marcha de las propias dinámicas de expansión urbana que, como en otras ciudades centrales también se desarrollan en Sevilla.

Al hilo de este proceso de reordenación demográfica y urbana se genera también la segunda corona metropolitana de la ciudad. En este caso, se trata, ya no tanto de municipios dormitorio, sino también de realidades territoriales con identidad propia y con una morfología urbana menos influenciada por el núcleo urbano central. En cualquier caso, las dinámicas ya antes comentadas sugieren la

posibilidad de que tan solo sea cuestión de tiempo la consideración de este espacio como «más lejano», y en el futuro sea engullido por el crecimiento de la ciudad central y constituya un contexto más cercano y que, al mismo tiempo, asista a la misma a través del suministro de mano de obra y recursos productivos en general.

En el mes de noviembre de 2008, la Comisión de Redacción del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS) dio luz verde al nuevo documento que ordena los 46 municipios que forman la zona, y que incluye 69 áreas de oportunidad, es decir, desarrollos urbanísticos considerados de interés metropolitano. Los proyectos recogen desde el sector logístico hasta el tecnológico, así como proyectos de viviendas, con una amplia mayoría de vivienda protegida. Planteando un enorme crecimiento del parque de vivienda en el área metropolitana, estas previsiones se han visto afectadas por el contexto de crisis económica, por lo que han quedado muchas de ellas a la espera de una coyuntura más favorable, y han dado cuenta del carácter especulativo de un modelo de crecimiento que era el imperante en ese momento. Con objetivos muy por encima de las necesidades reales de vivienda que existen en cada zona.

Por último, si se analiza la incidencia que el fenómeno globalizador de la economía mundial tiene sobre la estructura económica de Sevilla, se pueden extraer diversas conclusiones. El crecimiento medio del PIB provincial a precio de mercado en los últimos años ha sido superior al 6%; sin embargo, en el último año la tendencia se ha invertido, entrando la economía sevillana, al igual que la del conjunto del Estado español, en recesión.

Cuadro1 EXPO'92

Durante los años ochenta en Sevilla el hecho que condiciona en mayor medida el devenir económico de la ciudad es la organización de la Exposición Universal en el año 1992, conmemorativa del 500 aniversario del descubrimiento de América. La inversión destinada para abordar dicho proceso organizativo, y todas las reformas infraestructurales que conlleva, se estima cercana a los 140.000 millones de pesetas que tuvieron un importante impacto socioeconómico en la ciudad.

Tras su celebración, y más allá de las consecuencias coyunturales que la celebración del evento en sí tuvo en la dinamización de sector turístico de la ciudad, Sevilla se vio sustancialmente transformada desde el punto de vista morfológico. Las principales mejoras se produjeron en el ámbito de las infraestructuras de transportes en comunicaciones. En este sentido, se puede hablar de una doble incidencia vertebradora de la ciudad respecto de su entorno geográfico a media y larga distancia. En el ámbito regional, la autovía A92 que cruza transversalmente la región, articula el territorio andaluz fundamentalmente en torno a las capitales de provincia. Respecto del exterior, la construcción del tren de alta velocidad AVE, la estación de ferrocarriles de Santa Justa y el nuevo aeropuerto permiten ampliar la dimensión internacional de la ciudad mejorando y ampliando su potencialidad para permitir el acceso respecto de otros grandes núcleos urbanos nacionales y europeos.

La ejecución de todas estas obras implicó el empleo de importantes volúmenes de mano de obra lo que repercutió positivamente en la tasa de ocupación de la ciudad durante los años previos a la celebración del evento. No obstante, tras él, la crisis económica internacional y la incapacidad institucional para optimizar y poner en valor el legado infraestructural generado, provocaron un aumento considerable de los niveles de desempleo, que alcanzó valores superiores a los del resto del país y que protagonizaron, principalmente, trabajadores del sector de la construcción empleados durante los años anteriores en la creación de las infraestructuras citadas.

También desde el punto de vista económico, y el ámbito de la promoción del desarrollo, las instalaciones donde se celebró la Expo'92 se constituyeron en el primer Parque Tecnológico de la ciudad, Cartuja 93. Si bien durante los años que precedieron a la muestra universal sus resultados, medidos en el número de empresas privadas en él instaladas, y su capacidad para generar actividad económica y empleo, fueron exiguos. Sin embargo, en la actualidad Cartuja 93 emplea a más de 11.000 personas en actividades, además, vinculadas a las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento, con la importante capacidad para generar efectos de arrastre que ello supone.

Por último, a nivel interno y en términos de morfología urbana, las infraestructuras construidas provocan un intenso proceso de dualización socioeconómica de la ciudad. En este sentido, la creación de fronteras interiores promueve la centralidad metropolitana de determinadas áreas que se erigen como los principales núcleos de actividad económica y financiera de la ciudad, frente a la consolidación de barriadas obreras de naturaleza residencial donde se concentra la mayor parte de la población de la ciudad.

Cuadro 2

EL PLAN INTEGRAL DEL POLÍGONO SUR

El Polígono Sur es una de las zonas más desfavorecida de Sevilla, con alta tasas de paro, marginación y exclusión social. Ante esta problemática y para dar respuestas a las reivindicaciones planteadas desde el movimiento vecinal en octubre de 2003 se crea el Comisionado del Polígono Sur, institución que se plantea como autoridad única para promover el desarrollo y la integración en este sector de la ciudad. Dos años más tarde, en 2005, y gracias a una intensa labor por parte del comisionado, se aprueba el Plan Integral del Polígono Sur que se plantea como herramienta para desarrollar un nuevo modelo gestión de las administraciones actuantes en la zona basado en altos niveles de coordinación de la acción pública y de una apuesta integral por la participación de los ciudadanos. Los objetivos del plan pretenden mejorar las condiciones generales de vida en la zona basándose en cuatro ejes básicos de actuación integral:

- Urbanismo y convivencia vecinal: a través del cual se pretende mejorar el espacio urbano, integrar el Polígono Sur con la ciudad de Sevilla desde un punto de vista urbano, mejorar las dotaciones, equipamientos, y servicios urbanos, adecuándolos a la realidad social del barrio.
- Inserción sociolaboral y promoción de la actividad económica: que se plantea como objetivo fundamental la consecución de un ambiente socio-laboral normalizado dentro del contexto metropolitano, al mismo tiempo que se genera un tejido económico y empresarial propio vinculado al resto de la ciudad.
- Salud comunitaria: con el objetivo de invertir las tendencias de degradación de las condiciones sanitarias de la población, con una atención preferente a las personas que se encuentran en especial riesgo de exclusión y a las drogodependientes, y mejorar la salubridad pública.
- Intervención socioeducativa y familiar: que se plantea, por un lado, construir un proyecto educativo específico para el Polígono Sur, integrado a todo los centros educativos de la zona, para dar respuesta a los problemas relacionados con el absentismo escolar y el analfabetismo. Por otro lado, también pretende consolidar el sistema público de Servicios Sociales como elemento fundamental para la protección y la promoción social.

El Plan Integral del Polígono sur se ha plantado como un plan abierto, en construcción permanente a través de la participación de la ciudadanía, tanto en su fase elaboración a la hora de detectar las problemáticas y apuntar las posibles soluciones, como en la coordinación y la evaluación. La coordinación se produce a tres niveles, nivel político reflejada en la comisión de evaluación y seguimiento del plan integral, en la que están representadas, las tres administraciones implicadas (Ayuntamiento, Junta de Andalucía, y Gobierno central), a nivel técnico a través de

distintas comisiones temáticas integradas por técnicos de las tres administraciones y por último a nivel vecinal a través de las comisiones vecinales, una por cada una de las seis barriadas en la que se divide el barrio

El plan estará en vigor hasta 2013, aunque han comenzado a producirse ciertos avances en la rehabilitación de viviendas o en la puesta en marcha de diversas iniciativas y fortalecimiento de los servicios urbanos como limpieza y seguridad, es difícil evaluar el impacto de un plan de regeneración muy ambicioso que necesita de un apoyo decidido y constante, tanto en lo económico como en lo político, de todas las administraciones implicadas.

VIII. VALENCIA

Felipe Alcalá-Santaella, Fernando Díaz Orueta,
Xavier Ginés y M^a Luisa Lourés

Introducción

El resultado del análisis de la evolución de las políticas urbanas en la ciudad de Valencia que se realiza en el siguiente texto es, en muchos aspectos, no demasiado diferente al que previsiblemente puede esperarse en otras grandes ciudades del Estado español. Sin embargo, es una ciudad que presenta también una serie de características específicas que convierten su caso en un ejemplo cuyo estudio resulta especialmente relevante. La ciudad del Turia ha experimentado una profunda transformación pasando de ser una ciudad donde el peso del sector agrario todavía era significativo a finales de los años cincuenta del siglo XX, a convertirse en una metrópolis de servicios, y todo ello ejerciendo de catalizador industrial de su área metropolitana. El caso de Valencia puede parecer el de una capital que no es consciente de serlo, en la que la forma se ha impuesto sobre el fondo.

Y eso es lo que, atendiendo a los imperativos del planteamiento inicial de la investigación, se presenta a continuación. El texto se ha dividido en cuatro etapas fundamentales que evidentemente mantienen una continuidad pero, a su vez, presentan la suficiente entidad para ser tratadas de forma autónoma. En los apartados dedicados a cada una de ellas se trata de describir e interpretar de forma sucinta lo acontecido en relación a las dimensiones básicas de las políticas urbanas. En el tratamiento de cada una de las dimensiones no se ha pretendido un orden prefijado, sino que por el contrario han sido trabajadas teniendo en cuenta la complejidad que a través del análisis se pretendía reflejar.

La primera de ellas se inició con la riada de 1957 que comportó grandes cambios a escala urbanística y que coincidió con la apertura de una fase en la que la ciudad recibió un verdadero alud inmigratorio intraestatal. En este período Valencia experimentó una profunda metamorfosis, abandonó su carácter agrario y se convirtió en una capital de servicios rodeada de un potente cinturón industrial. Se trata de la «gran transformación» mediante la cual los poderes públicos la prepararon para una etapa posterior de desarrollo capitalista, esta vez ya con formato democrático. La vitalidad y energía de los movimientos sociales en su doble lucha, ciudadana y contra la dictadura, marcaría, en parte, el contenido de las políticas urbanas del período siguiente.

La siguiente etapa comenzó con las elecciones municipales de 1979. En ella destacan las transformaciones operadas en los movimientos sociales y su nuevo papel en la Valencia democrática gobernada por el centro-izquierda. A nivel socioeconómico el período se ha subdividido en dos ciclos, el primero de estancamiento económico y demográfico y el segundo de expansión. Fue entonces cuando aparecieron las primeras referencias a los megaproyectos urbanos, tan característicos de la Valencia actual, y el primer boom inmobiliario. En poco más de una década, las políticas urbanas que caracterizaron los primeros años de este período y cuya filosofía de fondo era el derecho a la ciudad tomaron nuevos rumbos, orientándose hacia el crecimiento económico de las ciudades y la competitividad entre ellas. En consonancia con esta inflexión, fue también en este período cuando se produjo un reordenamiento de las agendas urbanas, señalando nuevas prioridades e instrumentos urbanísticos.

La brevedad de la tercera etapa, que arrancó en 1991, no le resta importancia. El período se inició con la llegada de la derecha a la alcaldía de la mano de Rita Barberá. Esto supuso un evidente cambio político y sobre todo cultural que no se correspondió con una transformación sustancial de las políticas urbanas manteniendo las tendencias ya visibles con el anterior gobierno. Eso sí, dichas tendencias se vieron ampliamente reforzadas a la vez que se incrementó el distanciamiento entre el gobierno y unos movimientos sociales que, en ese momento, se encontraban en plena recuperación. Por otra parte, en este período las cuestiones

identitarias pasaron a ocupar un lugar central en el devenir político de la ciudad.

La ciudad como espacio de megaproyectos y megaeventos caracterizó la última de las etapas tratadas. Esta abarca desde 1995, año en que la derecha accedió también al gobierno autonómico, hasta 2007. Se trata de un período de expansión económica en el que Valencia se dirigió decididamente hacia un modelo económico de servicios y con una fuerte presencia de la producción inmobiliaria especulativa. El peso de la inmigración, esta vez internacional, señaló su impronta en la ciudad. Gobierno y promotores inmobiliarios pusieron en práctica, de forma un tanto improvisada, un modelo de desarrollo urbano sostenido en grandes proyectos urbanos y eventos culturales y deportivos que trataron de proyectar Valencia hacia el exterior. Simultáneamente, la ciudad, en su interior, presentaba cada vez más desequilibrios que generaron una respuesta creciente desde los movimientos ciudadanos. En este período el proyecto sepultó definitivamente, o al menos por un largo tiempo, al plan.

En suma, en estas páginas se analizan las transformaciones operadas en los últimos cincuenta años en una de las mayores ciudades del Estado. En el transcurso de estos años Valencia ha ido modificando su naturaleza: de ciudad comercial, en menor medida industrial, y con una significativa presencia agrícola, a una ciudad cuyos gobernantes pretenden sustentar económicamente sobre la imagen, el espectáculo y la fiesta permanente. Asimismo, a lo largo de estos años se ha producido una reformulación esencial de las prioridades y actuaciones en el campo de la gobernanza urbana.

La gran transformación (1957-1979)

El período se inicia con la riada de 1957, circunstancia crucial para comprender el devenir urbano de la ciudad de Valencia y de la comarca de l'Horta ya que a partir de entonces inició una corriente desarrollista que dejó definitivamente atrás la «agrociudad» que algunos autores, como Teixidor de Otto (2002), plantean todavía era Valencia en los años cincuenta.

Con objeto de evitar la repetición de la tragedia, precedida históricamente por inundaciones periódicas, se decidió desviar el paso del río Turia hacia el sur de la ciudad. Se trató de una obra

muy costosa y larga en el tiempo, hecha posible gracias al Plan de Estabilización de 1959 (Pérez Puche, 2007). Su importancia fue más allá del carácter estrictamente hidráulico, convirtiéndose esta Solución Sur en un ambicioso plan urbanístico que se materializó en el Plan General de 1966 (Sorribes, 1985; Gaja y Boira, 1994 y Teixidor de Otto, 2002) y que adaptó la comarca metropolitana de l'Horta a la perspectiva desarrollista derivada del referido Plan de Estabilización.

El Plan Sur supuso, además, la reedición de la idea prevista en el Plan General de 1946 de utilizar el antiguo cauce del río como cruce de dos elementos transversales, una autovía urbana para unir el aeropuerto de Manises y el puerto del Grao, es decir, el este y el oeste de la ciudad (Sorribes, 1985) y otra que enlazaría la entrada de Barcelona al norte, con la salida hacia Alicante al sur. La planificación urbanística se centró en la construcción de infraestructuras, especialmente de transporte por carretera, que pretendían impulsar el crecimiento económico y que, de hecho, supusieron un elemento de congestión importante de la ciudad como núcleo central de penetración del tráfico de dichas infraestructuras.

Los efectos en Valencia de esta nueva concepción estratégica del territorio centrada en el desarrollo económico, repercutieron directamente en la configuración interna de la ciudad, tanto física como socialmente. Valencia puso su mirada en Europa y en el desarrollo del comercio, el eje mediterráneo pasó a ser prioritario y desde ese momento fue un elemento fundamental en la dinámica económica de la ciudad. Como señala Jordá (1986), para ello se apoyó en un área metropolitana que desarrolló una potente industria basada precisamente en la posición estratégica de la zona y en la aportación de mano de obra abundante. Esta emigró de forma masiva desde las comarcas interiores de la provincia, y desde las provincias de Cuenca, Albacete y Teruel (Teixidor de Otto, 1974).

En el conjunto del período contemplado, el aumento de la población en la ciudad, producto en buena medida de esta inmigración interior, fue constante pasando de 501.777 habitantes en 1960 a 744.748 en 1981 (INE, 1960, 1981). Este incremento demográfico vino acompañado además de una clara especialización en el sector terciario. De acuerdo a Sorribes (2007), desde principios de los años sesenta Valencia se había convertido en un importante centro de ser-

vicios, con prácticamente la mitad de su población activa empleada en el sector, con un potente desarrollo industrial, pero situada en un entorno que, en términos económicos y paisajísticos, mantenía una fuerte vinculación con la actividad agrícola. Veinte años después, el sector terciario era ya claramente mayoritario y la población activa del sector primario había disminuido sensiblemente. Por su parte, el sector industrial experimentó un incremento relevante, concentrando su expansión no tanto en la capital como en el área metropolitana constituida al término de la década de los sesenta. Así, a finales del período el escenario había cambiado completamente: el área metropolitana se convirtió en un territorio industrializado de forma acelerada sobre la base de iniciativas locales ligadas al crecimiento del sector servicios. El entorno, hasta esos momentos mayoritariamente agrícola, había quedado atrás, entrándose de modo definitivo en la economía de servicios.

Con los cambios acaecidos en el área metropolitana, Valencia reforzó de manera decidida su papel como ciudad comercial y de servicios. Así lo demuestra, por ejemplo, la ampliación de la Feria Muestrario Internacional o el planteamiento de iniciativas empresariales de opciones turísticas, como la operación de urbanización del monte del Saler, lo que según González Móstoles (2002: 89) fue un ejemplo de «privatización del patrimonio colectivo».

En el ámbito de la planificación urbanística cabe destacar el rol de la Corporación Administrativa Gran Valencia, un ente de carácter metropolitano creado en 1949 que se mantuvo hasta 1986, cuando se estableció el Consell Metropolità de l'Horta. Como señala Burriel (2009), en el caso de Gran Valencia fue la administración central la que fijó las competencias y el modelo organizativo, muy centrado en la ciudad de Valencia, lo que provocó tensiones entre los municipios metropolitanos y la capital y entre todos ellos y el Gobierno civil. Sobre el papel, según Gaja y Boira (1994), Gran Valencia tenía grandes atribuciones, pero la falta de medios y la oposición de los municipios del área que, ya en el período democrático, cuestionaron su déficit democrático y su composición dependiente del poder central, motivaron su desaparición. El Consell Metropolità de l'Horta surgió como consecuencia del cambio institucional y político derivado del proceso democrático y autonómico y la consiguiente denuncia de los municipios metropolitanos de la situación

anterior. Con él, se promovieron desde el gobierno autonómico nuevas coordenadas organizativas, con mayor nivel de participación y responsabilidad de los entes locales, para solucionar los problemas y conflictos territoriales, urbanísticos y medioambientales de carácter supramunicipal.

Dos de los factores señalados hasta ahora, el rápido proceso inmigratorio y la concepción desarrollista «moderna», tuvieron una repercusión muy directa sobre la constitución urbanística de Valencia. De acuerdo a Teixidor de Otto (2002), en 1950 la ciudad estaba formada por un centro comercial y administrativo, una zona adyacente de carácter residencial (los ensanches) y una serie de barrios perfectamente definidos a su alrededor, algunos de los cuales tenían su origen en antiguos municipios. Además se habían sumado espacios industriales cada vez más importantes y todo ello se comunicaba a través de vías cuya congestión empezó a ser acusada en esta época. Para agilizar las conexiones intraurbanas y permitir nuevos usos de acuerdo a esa premisa de modernidad desarrollista, en los años sesenta se realizaron intervenciones urbanas en las zonas ya edificadas, oxigenando la trama para facilitar la movilidad, con actuaciones especialmente agresivas en el centro histórico. La principal alteración, sin embargo, la proporcionó la expansión urbana. Si en 1950 había en Valencia 30.800 viviendas, en 1970 se había alcanzado la cifra de 203.511 (Censos de Población y Vivienda).

En todo caso, la dirección de esta política de desarrollo a lo largo de esta etapa tuvo un doble protagonismo. Por una parte el Ayuntamiento de Valencia y por otra el Gobierno civil. Los alcaldes valencianos se mantuvieron dentro del marco de obediencia falangista mientras que el Gobierno civil seguía directrices de los tecnócratas del Gobierno central. Hay que destacar que, a pesar de la fidelidad de los municipios a la concepción desarrollista impuesta desde Madrid, hubo fricciones destacables en lo referente al desarrollo urbano y a las infraestructuras.

Tres casos singulares fueron las protestas de diversos alcaldes que se enfrentaron en distinta medida al Gobierno central: Tomás Trénor, ante el retraso en las ayudas del gobierno en la riada de 1957, cuya protesta le costó el cargo (Santacana, 2002; Gómez y Saz, 2001); Adolfo Rincón de Arellano, que desde el ayuntamiento exigió al gobierno acometer el desvío del cauce del Turia ya que,

aunque aprobado, se mantenía sin ejecutar (Pérez Puche, 2001), y tuvo que dimitir en 1969 por desacuerdo en la resolución adoptada; y Miguel Ramón Izquierdo, último alcalde del franquismo en la ciudad, que demandó la cesión de los terrenos del antiguo cauce del río Turia para transformarlo en zona verde, cuestión que se consiguió en 1975, antes del final de su mandato (Ibíd., 2001). Sin dejar de destacar la postura de Miguel Ramón Izquierdo, hay que resaltar la importancia fundamental de las movilizaciones cívicas y el eco ciudadano que encontraron. Cabe tener en cuenta que la agresividad desarrollista de las políticas urbanísticas que se transcribieron al Plan General de 1966 afectó, como se ha ido destacando, muy diferentes espacios de la ciudad y de su entorno: el centro histórico, en el que se arrasaron elementos de alto valor arquitectónico o, al menos, patrimonial; el antiguo lecho del Turia en forma de planeamiento de futura autovía; espacios de gran valor ecológico en áreas periféricas del municipio, como el monte de la dehesa del Saler. Todas estas actuaciones levantaron ampollas en sectores intelectuales y en gran parte de la población local.

Como indica González Móstones (2002), en la medida que el régimen franquista mostraba signos de debilidad, los movimientos sociales fueron reorganizándose y las protestas y movilizaciones crecieron. Un destacado foco de tensión fue la ya citada agresión que se estaba perpetrando en la dehesa del Saler. Representó una especie de cruzada para el movimiento ecologista de los setenta y la implicación de intelectuales y arquitectos de la mano del propio colegio oficial. La batalla solo se ganó con el primer ayuntamiento democrático, pero en los estertores de la dictadura ya se había logrado la adhesión de sectores intelectuales, en algunos casos próximos al franquismo, en plena metamorfosis democrática. Otro importante foco de tensión fue la prevista conversión del antiguo cauce del Turia en autovía urbana. Siguiendo con González Móstones: «la movilización tuvo resultado y el Ayuntamiento, en un espectacular gesto, consiguió del Gobierno central la cesión de los terrenos del antiguo cauce y promovió la modificación del Plan General para convertirlo en parque público» (González Móstones, 2002: 289).

Estos son quizás los dos casos más sonados, pero en realidad desde principios de los años setenta se asistió en Valencia, como en otras ciudades españolas, a un fenómeno político nuevo: la protesta,

organización y movilización de amplios sectores de la población, especialmente en los barrios periféricos. Movilización en la que tuvieron un papel relevante las recién creadas asociaciones de vecinos en torno a la reivindicación de la mejora de las condiciones de vida, la gestión municipal de los ayuntamientos y la política urbana de la administración local franquista. El papel jugado por el PCE, y en menor medida por otras organizaciones de izquierda, en el impulso del movimiento ciudadano resultó trascendental (González Móstoles, 2002). También lo fue la participación de distintos intelectuales vinculados al Colegio de Arquitectos (Just Ramírez, Carles Dolç...) o, incluso, como señala Pérez Puche el compromiso de otros intelectuales de relevancia nacional, como Félix Rodríguez de la Fuente en el Saler (Pérez Puche, 2001).

Los medios de comunicación no fueron ajenos a este proceso de movilización y, así, la entrada en 1972 de María Consuelo Reyna en la subdirección del diario *Las Provincias*, favoreció un cierto debate sobre las políticas municipales. Lo cierto es que en estos años el fenómeno urbano permitía una crítica que a niveles más formalmente políticos era prácticamente imposible. En estos momentos finales del franquismo, María Consuelo Reyna realizó como subdirectora, cargo desde el que en la práctica dirigía el diario, una apertura del periódico, portavoz tradicional de la derecha valenciana, hacia posiciones más tolerantes.

Sin embargo, años más tarde, a finales de la década de los setenta, el diario lideró un giro de la UCD y otros sectores de la derecha local hacia posiciones ultraconservadoras, muy específicamente radicales en cuestiones culturales y lingüísticas, abriendo una polémica social, la denominada «batalla de Valencia» (Xambó, 2001), que se ha extendido con mayor o menor virulencia hasta nuestros días. Con este nombre se conoce el encendido debate lingüístico sobre el idioma (valenciano o catalán) y otros símbolos de identidad (la senyera con franja azul o la cuatribarrada, y la denominación del territorio histórico valenciano como Reino de Valencia o País Valencià). Esta polémica azuzada desde la transición fue mucho más allá del debate entre las élites políticas, trasladándose a la calle y convirtiéndose durante años en un elemento de división de la sociedad civil organizada y de la ciudadanía en general. Como elemento de especial significación cabe mencionar la utilización partidaria de las fiestas

falleras en la definición de una identidad valenciana anticatalanista (Hernández i Martí, 2006).

Del derecho a la ciudad a la redefinición de las prioridades del gobierno local (1979-1991)

Tras la celebración de las elecciones municipales de abril de 1979 se abrió un nuevo escenario político para el gobierno de Valencia. Al igual que en otras grandes ciudades españolas, accedió a la alcaldía una coalición del PSOE y del PCE. La oposición de UCD y Unión Valenciana que, en gran medida, representaba la continuidad con el régimen anterior, obtuvo unos resultados discretos. Fernando Martínez Castellanos fue el nuevo alcalde de Valencia hasta octubre de 1979, momento en que asumió el cargo Ricard Pérez Casado, convertido con el paso de los años en una de las referencias del nuevo municipalismo, junto a figuras como el alcalde de Madrid, Enrique Tierno Galván. Ricard Pérez Casado extendió su mandato hasta diciembre de 1988 cuando dimitió por disconformidad con la política municipal de su partido, y fue sustituido por Clementina Ródenas que se mantendría hasta 1991. Dicha fecha señaló el comienzo de un nuevo ciclo político de hegemonía del Partido Popular en el ayuntamiento, que se vería definitivamente confirmado en el período siguiente, con el acceso a la presidencia de la Generalitat Valenciana de Eduardo Zaplana, en 1995.

El nuevo gobierno local surgido en las primeras elecciones democráticas adoptó inicialmente una parte importante de las reivindicaciones históricas del asociacionismo vecinal, imprimiendo un giro profundo a las políticas urbanas realizadas hasta entonces. Simultáneamente, en los años ochenta el movimiento ciudadano sufriría una crisis profunda. En primer lugar, una parte de los líderes vecinales accedieron al ayuntamiento como concejales de los partidos de izquierda (incluso alguno se incorporó a otras esferas de gobierno como la central), debilitando la estructura organizativa de las asociaciones. Asimismo, estas encontraron muchas dificultades para definir cuál debía ser su lugar en el nuevo contexto político (Torres, 2004). Las asociaciones criticaron fuertemente los nuevos programas de descentralización y participación ciudadana, una reivindicación histórica del movimiento ciudadano valenciano que, desde su punto

de vista, no se veía satisfecha con la nueva normativa. De hecho, una parte nada desdeñable del movimiento ciudadano sucumbió a la cooptación política y, en líneas generales, con el paso de los años se fue institucionalizando crecientemente.

En todo caso, en los años ochenta y en un movimiento de reparación histórica hacia los sectores populares, inspirándose en la obra de autores como Lefebvre (1969) y Campos Venuti (1981), se desarrollaron una serie de intervenciones urbanas orientadas a la búsqueda del reequilibrio socio-espacial de la ciudad. En consecuencia, los proyectos urbanísticos más controvertidos y emblemáticos del período anterior fueron dejados a un lado intentando preservar los espacios más amenazados. En este sentido, cabe señalar una nueva mirada sobre el deteriorado centro histórico.¹ Los principios regidores de esta nueva etapa quedaron reflejados en el nuevo Plan General de Ordenación Urbana, aprobado en 1988. Sin embargo, la realidad vendría a desmontar las expectativas generadas por dicho plan (Gaja y Boira, 1994). Como otros planes españoles de la misma generación, fue un documento que vio la luz cuando el giro hacia nuevas prioridades y formas de gobierno urbano comenzaba a manifestarse con claridad.

Cabe señalar, no obstante, que la década de los ochenta se presentó con dos momentos claramente diferenciados. En la primera mitad, la crisis económica se manifestó con una gran intensidad: la desindustrialización y creciente terciarización de la economía valenciana vino acompañada de un incremento muy notable de las tasas de desempleo y de momentos traumáticos en la economía metropolitana, como por ejemplo el desmantelamiento de la industria siderúrgica de la IV Planta de Sagunto. Por otra parte, los movimientos migratorios internos desde otras zonas de España hacia Valencia se vieron frenados hasta prácticamente desaparecer. Este hecho, unido al descenso de las tasas de natalidad, dio como resultado un notorio estancamiento demográfico, tanto en la ciudad, como en el conjunto de la comarca de l'Horta. La población de Valencia creció solo en algo más de 8.000 habitantes, pasando

1. En 1984 fueron aprobados los Planes Especiales de Protección de los barrios de El Carme, Velluters, El Mercat, Seu-Xerea y Universitat-Sant Francesc.

de 744.748 en 1981 a 752.909 en 1991 (INE, Censos de Población de 1981 y 1991).

Ya en la segunda mitad de la década se inició la superación de la crisis, muy ligada al ingreso de España en la Unión Europea en 1986, y a la flexibilidad y capacidad de adaptación de muchas pequeñas y medianas industrias valencianas para resistir dicha integración. Si bien la ciudad dejó de ser un centro industrial, las actividades terciarias que la caracterizaban mantuvieron una estrecha relación con las zonas industriales del espacio metropolitano e incluso del resto de la región (Pérez Montiel, 1993). En esa coyuntura los puertos de Sagunto y Gandía se integraron en el ámbito de gestión del entonces Puerto Autónomo de Valencia, hoy Autoridad Portuaria de Valencia, con lo que la actividad de este, de gran importancia principalmente comercial, comenzó a jugar un papel muy relevante en el desarrollo económico de su área de influencia.

La Feria Muestrario Internacional, por su parte, siguió en fase de expansión. En ese momento también tuvo lugar un crecimiento importante de las inversiones destinadas al transporte, tanto en lo que se refiere a infraestructuras incentivadoras del desplazamiento en automóvil como a mejoras en el transporte colectivo. Especial relevancia tuvo la apertura en 1988 de la red de metro, heredera de la antigua red de ferrocarriles suburbanos de Valencia, que tradicionalmente había unido la capital con las poblaciones cercanas. Del mismo modo, en esta segunda mitad de los ochenta, se inauguró el primer tramo del Jardín del Turia en el viejo cauce, se aumentaron las inversiones en equipamientos educativos y sanitarios de la periferia de la ciudad y se puso en marcha la red de servicios sociales, con una infraestructura de nueva planta descentralizada territorialmente. Con la promulgación de la Ley de Bases del Régimen Local y la primera Ley de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana, en 1985, se consolidó el nuevo modelo de servicios sociales, tanto normativamente como en materia de equipamientos y prestaciones. Todo ello coexistió más adelante con un gobierno popular que, desde 1991, siguiendo planteamientos de la nueva gestión pública, introdujo elementos de gestión privada en los servicios sociales públicos (escuelas, actividades con menores, etc.).

Además, como en otras ciudades, desde mediados de los años ochenta Valencia conoció un boom inmobiliario que, a la vez que disparaba las cifras de construcción de viviendas (sobre todo en el norte y noroeste de la ciudad), se tradujo en un veloz incremento de los precios. Se trata de una etapa claramente anticipadora, en todas sus facetas, de la oleada urbanizadora que se desarrollará más adelante, a partir de la aprobación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), en 1994.

La preocupación por la necesidad de ordenar y reequilibrar el territorio, atendiendo a una realidad metropolitana que claramente superaba los límites del municipio de Valencia, se concretó —como hemos adelantado en el apartado anterior— en la derogación de la Corporación Administrativa Gran Valencia y la consiguiente recuperación por los municipios de sus competencias urbanísticas, y en la constitución en 1986 del Consell Metropolità de L'Horta, promovido por el gobierno autonómico valenciano como órgano de coordinación. No debe olvidarse que en 1983 se habían celebrado las primeras elecciones autonómicas, tras las que el socialista Joan Llerma alcanzó la presidencia de la Generalitat Valenciana. Desde entonces el gobierno regional, dotado de amplias competencias, pasó a ser un actor esencial imprescindible para comprender el desarrollo de la ciudad de Valencia. Su presión para reforzar la conexión de Valencia al Arco Mediterráneo europeo o el respaldo al tejido empresarial valenciano (caracterizado tradicionalmente por unidades de reducidas dimensiones) a través de la creación de organismos como el Instituto de la Pequeña y Mediana Industria de la Generalitat Valenciana (IMPIVA), son dos ejemplos de ese relevante papel.

Fue también en esta segunda mitad de la década cuando, en el discurso de los representantes políticos y económicos locales y regionales, aparecieron las primeras referencias a la necesidad del impulso de los megaproyectos urbanos.² De hecho, al final de este período, en 1991, la Generalitat encargaba al arquitecto valenciano

2. Discurso íntimamente conectado con el traspaso de competencias a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos y a su capacidad para definir el territorio. En adelante, junto con el Gobierno central y las directrices emanadas desde Europa, conformarán el marco «multiescalar» en el que se encuadrarán las políticas urbanas.

Santiago Calatrava el diseño de la llamada Ciutat de les Ciències, para ser edificada sobre terrenos vacantes del antiguo cauce del Turia (Rausell, 2004). Pero además, el discurso de la entrada de Valencia en una nueva modernidad se concretó también en eventos tales como el desarrollo de la Mostra de Cine del Mediterrani (cuya primera edición tuvo lugar en 1980), el I Encuentro de Escritores del Mediterráneo en 1984, o en nuevos equipamientos culturales como el Palau de la Música (1987) o el Museo de Arte Contemporáneo IVAM, inaugurado en 1989 (Rausell, 2004). Todo ello desembocó finalmente en la incorporación incipiente de lo que ya era una política sólidamente asentada en otros territorios: el desarrollo de megaproyectos urbanos como una opción estratégica en el marco de las nuevas políticas urbanas (Díaz Orueta y Fainstein, 2008).

Estas nuevas orientaciones, todavía un esbozo en aquel momento, significarían un giro de 180 grados no solo de orden discursivo en relación con las referencias anteriores al «derecho a la ciudad», sino desde un punto de vista democrático, con la reducción de los cauces de participación e, incluso, en lo que se refiere al modelo de ciudad resultante, cada vez más dirigido a satisfacer primordialmente todo aquello que se presuponía garantizaba la competitividad y el crecimiento económico de Valencia.

Dicha redefinición del modelo de ciudad debe ser entendida en el contexto socio-político y económico generado tras la incorporación española a la Unión Europea. Desde esa perspectiva, la segunda mitad de los años ochenta, calificada por algunos autores como el «quinquenio de la euforia» (Fernández Durán, 1993), resultó un tiempo especialmente propicio para la legitimación de las nuevas tendencias emergentes en las políticas urbanas.

Crisis económica y cambio de hegemonía política en Valencia (1991-1995)

Durante estos años se produjo un cierto cambio de ciclo en la ciudad. Es un período de pérdida de población: de 752.909 personas empadronadas a principios de 1991 se pasó a 746.68³ a finales de 1995

3. La figura de la alcaldesa, de marcado carácter populista, resulta fundamental para comprender la hegemonía de la derecha en la ciudad.

(Padrón Municipal de Habitantes). Mientras tanto en la comarca de l'Horta y en el conjunto de la Comunitat la población aumentó, si bien no muy significativamente. En la distribución territorial por distritos y barrios en Valencia se observa un decrecimiento desigual a la hora de plasmarse esta dinámica demográfica; con todo, puede señalarse una coincidencia en la mayoría de las zonas que pierden población como el centro histórico, los poblados marítimos, etc. Se trata de barrios o distritos que se habían quedado al margen de la expansión urbana reciente. Ya bien entrado el período, se invirtió el sentido del crecimiento urbano reorientándose hacia la fachada marítima.

Tras la euforia de la segunda mitad de la década de los ochenta, el inicio del quinquenio vino señalado por un período de desaceleración y estancamiento económico en la ciudad de Valencia. Fue una etapa con incremento del paro y del déficit público que no supuso, sin embargo, un cambio en las tendencias metropolitanas apuntadas en el período anterior (terciarización, descentralización residencial, industrial y de servicios, etc.). Esta situación solo se remontaría, entrando en un ciclo nuevamente expansivo, a partir de 1994, casi al final del primer mandato de Rita Barberá, la nueva alcaldesa del Partido Popular que, con el apoyo de Unión Valenciana, había roto en 1991 una hegemonía política de 12 años del centro-izquierda.

El dominio del gobierno local por parte del Partido Popular y de Rita Barberá en particular coexistió durante todo este período con el gobierno de la Generalitat y la Diputación Provincial en manos socialistas. Esta «cohabitación» resultó ciertamente problemática en muchos aspectos, no en balde el PSPV-PSOE perdió el poder pese a haber sido el partido más votado en las elecciones municipales de 1991, con una ventaja de casi 45.000 votos respecto al Partido Popular. Pero a la vez que presentó elementos de antagonismo y contradicción, apuntó otros muy funcionales donde se vislumbraba un acuerdo de fondo entre las dos grandes formaciones políticas.

La ambigüedad aparece si consideramos las respectivas posturas en políticas relativas al hecho diferencial nacional o en el caso de las políticas urbanísticas, por ejemplo. Por un lado, con relación al hecho identitario, ambos partidos son fuerzas políticas estatales,

manteniendo posiciones autonomistas, con matices diferenciadores desde luego, bastante tibias y, en cualquier caso, secundarias respecto a sus planteamientos básicos programáticos. Con todo, formalmente se alinearon con otras formaciones políticas y entidades ciudadanas representativas en polos contrarios enfrentados, reproduciendo todavía en este período la «batalla de Valencia» sobre los símbolos identitarios iniciada en los años de la transición.

En cambio, respecto a la evolución de las políticas urbanísticas es posible observar, por momentos, una cierta similitud. Por ejemplo, en el cambio drástico de estrategia que se dio entre el avance inicial del Plan General de Ordenación Urbana de 1988 y la concreción final de este. Es decir, el paso de la filosofía de contención del crecimiento y de mejora de la calidad de vida a la incentivación económica y el mercado como *leitmotiv* y argumento supremo que se dio ya a finales de los ochenta con un gobierno socialista, tanto municipal como autonómico, no difería excesivamente de la lógica básicamente economicista de crecimiento que caracterizó los posteriores gobiernos municipales del PP (Gaja, 2002).

Esto se percibió claramente tras la aprobación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), en 1994, casi al final de la legislatura autonómica socialista. Se trata de una normativa que facilitó todavía más la especulación del suelo, dando mayor capacidad de acción a los agentes inmobiliarios frente a los propietarios de suelo e incluso frente a la propia administración. La LRAU atacada duramente por la derecha antes de las elecciones, encontró tras ellas su más acérrimo defensor en el Partido Popular. Porque, en definitiva, coincidía con sus intereses asociados a la liberalización del mercado del suelo. Es, pues, una legislación fundamental para comprender el posterior boom urbanístico que tuvo lugar, sobre todo a partir de 1995, en la ciudad y en toda la Comunidad Autónoma.

Más allá de la importancia posterior de esta normativa, hay que señalar como intervenciones fundamentales del período en materia urbanística dos cuestiones primordiales: en primer lugar, la rehabilitación —orientada más a la reestructuración que a la protección y reequilibrio urbano característica del planeamiento anterior— del casco histórico de la Ciutat Vella, desarrollada a través del Plan RIVA (1992), mediante un convenio entre la Generalitat y

el Ayuntamiento con cuantiosos fondos autonómicos y europeos;⁴ en segundo lugar, como indica Gaja (1996), el cambio del modelo histórico de crecimiento de la ciudad. La estrategia de crecimiento se dirigió hacia el litoral, intentando conectar el centro de la ciudad con la fachada marítima, una zona altamente degradada. Particularmente relevante en esta estrategia fue el proyecto municipal de prolongación de la avenida Blasco Ibáñez a través de la trama urbana del barrio del Cabanyal, con la consiguiente contestación desde múltiples ámbitos de la sociedad civil valenciana, que se mantiene hasta nuestros días, habiéndose llegado en el litigio a las más altas instancias administrativas y judiciales (véase cuadro 1, p. 226).

Este cambio del modelo histórico de crecimiento de la ciudad se apoyó en los grandes proyectos de desarrollo urbano diseñados a finales de la década anterior: desde la inauguración de nuevos tramos de ajardinamiento en el cauce del río Turia, la construcción del Paseo Marítimo, los nuevos campus universitarios o la Ciutat de les Ciències,⁵ hasta una serie de intervenciones sobre la red viaria, que incluían la apertura de grandes ejes arteriales de primera magnitud (avenida de Francia, prolongación de la Alameda, etc.), fuertes inversiones en transporte público e infraestructuras (ampliación del puerto, reintroducción del tranvía, entre otras), o el establecimiento de espacios residenciales y terciarios de alto nivel.

Otro hito importante en el período fue la elaboración, desde finales de 1993, del primer Plan Estratégico de Valencia,⁶ si bien desarrollado en años sucesivos a partir de su puesta en marcha en 1995. Se fundamentó en la cooperación público-privada en el proceso de elaboración de la estrategia urbana, siendo esta de ámbito exclusivamente municipal y no metropolitana como en otras ciu-

4. En 1995, la iniciativa comunitaria URBAN aprobó como área de intervención el barrio de Velluters (Ciutat Vella), destinando fondos para su recuperación. La iniciativa se puso en marcha en 1998.

5. Este fue un proyecto socialista que había provocado desde el principio el recelo de la oposición. Sin embargo, una vez llegado al poder, el PP modificó el diseño inicial enmarcando los contenidos lúdico-educativos en lo que pasó a ser un objetivo estratégico para los años venideros: el turismo, concebido como eje fundamental de atracción y desarrollo de la ciudad.

6. <http://www.ceyd.org>.

dades españolas. Pretendía desarrollar un modelo de ciudad basado en consensos a partir de un diagnóstico realizado por los distintos actores presentes en el municipio, desde administraciones públicas hasta las entidades más representativas de la sociedad civil: universidades, Cámara de Comercio, Autoridad Portuaria, entidades del Tercer Sector, organizaciones empresariales, sindicatos, etc.

Enmarcado en un contexto general de planes estratégicos impulsados en gran parte de las ciudades españolas, el caso de Valencia presentó probablemente más sombras que luces. Dicho de otra manera, en principio implicaba un liderazgo municipal a la hora de plantear prioridades estratégicas (prioridades que se suponían compartidas) en las políticas ciudadanas. Sin embargo, vista la implementación del plan con la perspectiva que el tiempo proporciona, este supuesto liderazgo ha estado muy alejado de la realidad y, desde luego, puede considerarse como un propósito absolutamente fallido de promover la participación ciudadana. Más bien parece que debe ser entendido como un intento de legitimar determinadas actuaciones en la ciudad a partir de una supuesta participación ciudadana. De hecho, ni los foros de encuentro iniciales tuvieron una continuidad regular, ni se puede decir que el plan haya tenido ninguna repercusión efectiva sobre la participación de las diversas entidades en el diseño y mucho menos en la gestión o evaluación de las políticas urbanas que se desarrollan en la ciudad. Una observación retrospectiva mínimamente realista indica que fue mucho más el ruido que las nueces.

Sin embargo, y en un sentido divergente al propuesto en el Plan Estratégico, en este período aparecieron ciertos síntomas de recuperación de los movimientos ciudadanos característicos de etapas anteriores. Eran momentos de introducción e impulso de criterios mercantiles en la administración pública, que adquirirían un gran protagonismo en todos sus ámbitos de gestión (en el sistema sanitario, en el sistema de servicios sociales, etc.). Frente a esto surgieron diversas experiencias organizativas en defensa de los valores públicos o comunitarios. Por un lado, plataformas específicas de los profesionales de los diferentes sistemas de bienestar (como los propios colegios o asociaciones profesionales); por otro, plataformas más amplias que trascendieron el reclutamiento estrictamente profesional y, con un carácter fundamentalmente cívico, recuperaban en cierta medida el viejo impulso reivindicativo que en épocas anteriores

representaron las asociaciones vecinales. Cabe destacar en este sentido la aparición en 1994 del movimiento «Salvem el Botànic» que cuestionó la construcción de tres torres en un espacio que afectaba a varios edificios históricos, así como al Jardín Botánico de la Universitat de València. Fue el primero de otros Salvem que surgirían en años posteriores frente a distintos proyectos urbanísticos.

Valencia y la globalización. Megaproyectos y megaeventos urbanos (1995-2007)

La confluencia de un conjunto de factores económicos y políticos a partir de 1995 abrió paso a una nueva etapa que se expresó aún con más claridad a partir de 1999. En efecto, en 1995 la recuperación económica en España resultaba ya evidente.⁷ En Valencia se dieron cita una serie de características que favorecieron un crecimiento económico incluso más intenso que en otras áreas urbanas españolas. Por un lado, un sector terciario en expansión con incrementos notables del empleo en el sector público (administración local, regional, universidades) y con un peso significativo en áreas como el sector financiero, los servicios a las empresas y el turismo urbano (crecimiento constante de la infraestructura hotelera). La Feria de Valencia y el puerto reforzaron su aportación a la economía de la ciudad. Asimismo, y a pesar de su pérdida de peso, la industria mantuvo una presencia significativa en la ciudad y, sobre todo, en l'Horta. Pero especialmente desde los últimos años de la década de los noventa, fue el sector de la construcción en general y, en particular, el inmobiliario el más importante motor del crecimiento.

Como señala Gaja al referirse a este período, en 2006 una de cada seis viviendas existentes en la ciudad de Valencia había sido

7. De acuerdo a la representación en España de la Comisión Europea, en el período 1994-1999, la Comunitat Valenciana fue una de las más beneficiadas por los fondos procedentes de la Unión Europea. Entre los ejes fundamentales de actuación referidos a la ciudad de Valencia cabe destacar la ampliación del puerto; la mejora de la comunicación viaria y ferroviaria entre la capital estatal y la valenciana y la mejora del eje Alicante-Barcelona (en el que Valencia tiene una posición central) y la ampliación del metro valenciano. Para una información más pormenorizada, consultar: Villaverde, 1999.

edificada en los 15 años anteriores (Gaja, 2006). Este crecimiento desmesurado del número de viviendas construidas expresa de forma contundente la naturaleza especulativa del boom.

Entre 2001 y 2008, el porcentaje de población extranjera se elevó del 3% al 16,3%, alcanzando en esta última fecha las 132.330 personas (Padrón Municipal de Habitantes). Sin embargo, este incremento notable de población justificaría solo de forma muy parcial la elevada producción de viviendas. Los planteamientos neoliberales emanados desde el Gobierno central, secundados por muchas comunidades autónomas y ayuntamientos, fueron el sustrato sobre el que, a partir de 1996, se desplegó el segundo boom inmobiliario con una intensidad superior al anterior. Además, como se indicaba en páginas anteriores, en la Comunitat Valenciana, la aprobación en 1994 de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) por el último gobierno autonómico socialista había sentado las bases legales de este auténtico vendaval urbanizador que, durante una década, destruyó gran parte del territorio valenciano.

En 1995, con el acceso de Eduardo Zaplana a la Generalitat Valenciana, el color político del ayuntamiento, dirigido por Rita Barberá, y el gobierno autonómico, volvería a coincidir, esta vez bajo las siglas del Partido Popular. Durante estos años la figura de la alcaldesa de Valencia, Rita Barberá, se consolidaría hasta convertirse en un símbolo fundamental de los nuevos derroteros tomados por la ciudad (Sorribes, 2007). El entendimiento entre gobernantes y promotores inmobiliarios se convirtió entonces en un factor fundamental para comprender un período histórico plagado de controvertidas decisiones urbanísticas, excepciones al planeamiento e irregularidades que significaron la ruptura definitiva con el proyecto de una ciudad más democrática e igualitaria. El Plan General de Ordenación Urbana de 1988 quedó convertido en papel mojado.

Pero la nueva orientación dada a las políticas urbanas no fue el resultado de una simple improvisación. En 1998, y en consonancia con las corrientes internacionales del momento de generación de grandes plusvalías en torno a hitos urbanos a cargo de arquitectos de prestigio, se inauguró el nuevo Palacio de Congresos de Valencia, diseñado por Norman Foster. Obra de autor que, finalmente, daría lugar a un gran desarrollo urbanístico en su entorno. Ese mismo año se reformuló el Plan Estratégico y un año más tarde, en 1999, se eli-

minó el Consell Metropolità de l'Horta, alegando como justificación la necesidad de buscar una mayor flexibilidad en la ordenación del territorio, si bien, con toda probabilidad, no fue ajena a esta decisión la tensión política existente entre los municipios socialistas del área metropolitana y el ayuntamiento popular de la ciudad de Valencia. La ciudad y el área metropolitana perdían este órgano coordinador cuando era más necesario, en un momento de creciente complejidad como consecuencia del gran crecimiento económico.

La Generalitat Valenciana modificó el proyecto de Ciutat de les Ciències que pasó a denominarse Ciutat de les Arts y les Ciències, en el que se incluirían el Palau de les Arts Reina Sofia, l'Hemisfèric, el Museu de les Ciències Príncepe Felipe, l'Oceanogràfic y l'Agora (cuadro 2, p. 227). Con el paso del tiempo esta macro operación se ha convertido en el nuevo referente simbólico de la ciudad, principal factor de atracción de un territorio reinventado que, cada vez más, se pretende turístico (Prytherch, 2006). A su alrededor se han ido desarrollando toda una serie de nuevos barrios y ejes urbanos, como la Avenida de Francia, que representan fidedignamente las prioridades de la nueva agenda urbana.

El desarrollo y ordenación de la ciudad quedaron, por tanto, supeditados a los grandes proyectos urbanos, entendidos como el principal motor de la economía urbana e impulsores del desarrollo urbanístico de nuevas áreas de Valencia (Gaja, 1996). Otros proyectos como el Plan Valencia Litoral, el PAI del Grao, el Proyecto de Parque Central o Sociópolis se encuadran en esta misma categoría. Un segundo pilar esencial de las nuevas políticas urbanas lo constituye la celebración de megaeventos. El más significativo fue la America's Cup en 2007, ligado además al desarrollo en el puerto de Valencia de la Marina Juan Carlos I. Pero no deben olvidarse otros eventos como el Gran Premio de Fórmula 1 (2008, 2009 y 2010), la Global Champions Tour de Hípica (2009) e, incluso, de acuerdo a las manifestaciones de los propios gobernantes locales, el Encuentro de las Familias con el Papa (2006).

Como consecuencia de la transformación del Plan Estratégico, en 2004 nació el Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia (CEYD). Se trata de una entidad jurídica público-privada presidida por el ayuntamiento en la que participan, entre otros, las organizaciones empresariales, la autoridad portuaria, la Feria de Valencia,

las universidades, algunos sindicatos, la Cámara de Comercio, la Generalitat Valenciana y la Diputación Provincial. Desde su creación cumplió un papel esencial en cuanto al marketing y la proyección de Valencia en el exterior, una imagen vinculada fundamentalmente a su nueva condición de ciudad-mercancía y ciudad-espectáculo.

El mantenimiento en el tiempo de este tipo de políticas ha dejado una huella ya hoy fácilmente perceptible en la geografía social de la ciudad. La mancha urbana ha continuado expandiéndose y, en consecuencia, al margen de sus límites administrativos, Valencia es cada vez más su área metropolitana. Pero, desde el punto de vista social, el territorio se estructura de forma desigual y fragmentada, con áreas donde se concentran altos niveles de pobreza y vulnerabilidad social y una fuerte individualización de las relaciones sociales.

Mientras numerosos barrios continuaban esperando inversiones básicas, los nuevos desarrollos urbanos han acentuado su perfil de espacios segregados, estructurados a partir del modelo de urbanización cerrada al exterior, con una pérdida progresiva de la calle como espacio colectivo de encuentro múltiple. Circunstancia que se ha visto agravada por la ausencia de una política de movilidad en sintonía con lo observado en otras ciudades europeas. Si bien se han destinado recursos a la mejora del transporte colectivo (metro, tranvía, etc.), lo cierto es que se ha priorizado el desarrollo de infraestructuras destinadas al automóvil.

La profundización de la división socio-espacial se ha visto reforzada por algunas intervenciones en zonas muy sensibles de la ciudad. Por ejemplo, en el Cabanyal donde a pesar de la fuerte oposición social y de que el barrio en su conjunto fuera declarado Bien de Interés Cultural (BIC), el ayuntamiento mantiene contra viento y marea el proyecto de ampliación de la Avenida Blasco Ibáñez que, en su trayectoria hacia la fachada marítima, literalmente haría desaparecer una parte considerable del barrio. También, dentro de las actuaciones del Plan RIVA, el impulso municipal a una nueva intervención en el céntrico barrio de Russafa, proyecto que despierta una gran preocupación vecinal ante la posibilidad de que se pueda producir un proceso de gentrificación, en un espacio urbano socialmente muy plural.

El impulso de este nuevo modelo de ciudad ha generado una reacción ciudadana importante, aunque no mayoritaria. Las ad-

ministraciones valencianas han tratado de mantener estas políticas fuera de la arena de la discusión ciudadana, presentándolas como positivas en sí mismas o, incluso, llegando a justificarlas por tratarse de acciones supuestamente reclamadas por la ciudadanía. Del mismo modo que el desarrollo urbanístico en Valencia en este período se ha llevado adelante a partir de proyectos singulares también así se constituyeron muchos de los grupos organizados (Salvem el Pouet, Defenseu la Punta, Salvem l'Horta, Salvem el Cabanyal, Salvem el Botànic, etc.), que posteriormente dieron lugar al nacimiento de coordinadoras más amplias. Con una oposición política municipal prácticamente desaparecida, falta de iniciativas y de propuestas de movilización, solo estos grupos han mantenido vivo el interés por la discusión ciudadana y la definición de las políticas urbanas.

En sintonía con lo señalado anteriormente, en materia de servicios sociales puede decirse que el período de gobierno del Partido Popular en la ciudad representó una extensión de prestaciones y recursos a las nuevas demandas, pero siempre con carácter reactivo. Frente al gasto ostentoso en otros ámbitos, el gasto social municipal se caracterizó por su insuficiencia y, sobre todo en los últimos años, por falta de estabilidad e incertidumbre en la financiación. Además, la tendencia actual de intervención del sector privado se ha ido orientando a la vertiente más lucrativa de los servicios sociales, así como a la especialización y focalización de los servicios, primando actuaciones que por competencia son delegadas del ámbito autonómico (centros de día, centros de atención a sectores específicos, etc.) frente al impulso de los servicios sociales de atención primaria, de carácter propiamente municipal.

Otra práctica característica de este último período, junto a la tendencia a la mercantilización de servicios y prestaciones, ha sido el desarrollo que ha llevado a cabo el gobierno municipal de importantes operaciones de cooptación clientelista con una parte importante de la sociedad civil, desde la utilización partidista de fundaciones al fomento de determinadas asociaciones afines ideológicamente (amas de casa, personas mayores, inmigrantes, etc.), que posteriormente se vuelcan en apoyo de las políticas sociales del partido gobernante. Resulta paradójico que mientras que tras la segunda generación de leyes autonómicas de servicios sociales aparece la institucionalización de los derechos subjetivos de las ciudadanas y ciudadanos, en

la práctica, los criterios mercantilistas en la gestión de los servicios y la parquedad de recursos con relación a las necesidades, están debilitando los cimientos y la propia estructura del bienestar.

De cara al futuro, hay que tener en cuenta el contexto político tras las últimas elecciones municipales de 2007. El Partido Popular se fortaleció todavía más, con una clara mayoría absoluta, incluso en aquellos barrios de la ciudad más afectados por sus políticas urbanísticas como los Poblados Marítimos; el PSPV-PSOE mantuvo su posición, aunque a la baja, y la representación de Esquerra Unida desapareció del ayuntamiento. La izquierda en su conjunto ha perdido peso en la ciudad y tiene pendiente un proceso de renovación insoslayable. Con todo, más allá de los partidos políticos, queda por ver la reacción ciudadana respecto a cuestiones muy presentes en estos momentos que, con diferente intensidad, afectarán al futuro inmediato de la ciudad: la inminente aprobación del nuevo PGOU, la llegada del AVE a la ciudad, la elaboración de la Agenda 21, etc.

Conclusiones

El recorrido realizado por la historia reciente de Valencia evidencia las grandes transformaciones experimentadas por la ciudad. Cuando en 1957 Valencia sufrió la trágica riada que provocó un importante giro en su evolución, a la dictadura todavía le restaban prácticamente dos décadas de vida. El proyecto del desvío del cauce del Turia podría interpretarse, por supuesto en otro contexto y con implicaciones diferentes, como un antecedente de la política de megaproyectos que emergería con fuerza a partir de los años noventa. Durante los años sesenta y setenta Valencia se convirtió en uno de los principales focos de atracción de la población emigrante que abandonó masivamente diversas zonas del interior peninsular. La ciudad y su área metropolitana se extendieron aceleradamente y de forma desordenada, mientras se consolidaba un potente sector industrial y un sector terciario muy dinámico.

En 1979, año en que se celebraron las primeras elecciones democráticas municipales, la magnitud de los problemas a afrontar era inmensa. La dictadura no solo había asentado una cultura política profundamente antidemocrática que debía ser superada, también dejaba una herencia de déficit en vivienda, equipamientos e infra-

estructuras que se expresaba con toda claridad en la precariedad de numerosos barrios de la ciudad. Barrios en los que desde los años setenta había ido organizándose y creciendo un movimiento ciudadano que llegó a ser potente y determinante del futuro inmediato de la ciudad. La movilización ciudadana, junto con la crisis económica y el clima intelectual que impregnaba en aquellos años una gran parte de la reflexión sobre la ciudad, se reflejó en las decisiones tomadas por los primeros equipos de gobierno e, incluso, en la redacción del Plan General de 1988. Por tanto, desde la perspectiva de la gobernanza urbana planteada en la investigación, en estos primeros años de gobierno democrático de la ciudad se priorizaron las demandas sociales, con una sociedad fuertemente organizada y una administración receptiva, al menos relativamente, a dichas demandas.

Pero en línea con lo observado en otras ciudades españolas y europeas, ya en la segunda mitad de los ochenta, y coincidiendo con la superación de la crisis económica, comenzaron a aparecer, todavía tímidamente, las primeras referencias evidentes a los que serán nuevos objetivos en el gobierno de lo local. La prioridad dada al derecho a la ciudad, al reequilibrio urbano, etc., fue quedando atrás, ocupando su espacio un discurso centrado en la necesidad de asegurar de forma primordial el crecimiento económico y la creación de las condiciones para atraer inversiones en un contexto marcado por la competencia entre ciudades. La incorporación de España a la Unión Europea en 1986 y la creciente hegemonía de las políticas económicas neoliberales reforzaron esta nueva orientación. Así comenzó un giro en lo que se refiere a las prioridades en la gobernanza urbana y las políticas asociadas a ella que, años después, se expresó todavía con más claridad.

Desde 1995 el nuevo modelo se desplegó con rotundidad. La superación definitiva de la crisis que había afectado de nuevo a la ciudad en los primeros años noventa y la hegemonía política del Partido Popular, que gobernaba ya el ayuntamiento de la ciudad y desde 1995 el gobierno autonómico, potenciaron las nuevas políticas. En 1993 el Plan Estratégico confirmaba el carácter esencial de la cooperación público/privado en el desarrollo urbano y se abrió paso una etapa caracterizada por el respaldo a los megaproyectos urbanos y los megaeventos como motores del desarrollo de la ciudad. Esta opción pasó a conformarse como un eje estratégico en

los primeros años del nuevo milenio, tal y como evidencian las constantes declaraciones públicas del poder local y regional en ese sentido. La liberalización de la legislación urbanística, así como otras medidas como la eliminación del Consell Metropolità de l'Horta en funcionamiento desde 1986 o el replanteamiento del Plan Estratégico con la creación del Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia en 2004, son otros hitos de este período que no escapó a las fuertes tensiones especulativas ligadas al sector inmobiliario vividas en toda España.

Se produjo entonces un giro profundo. Los diversos componentes de la gobernanza urbana se ajustaron para avanzar coherentemente en una misma dirección. El nuevo discurso planteaba que el deseado crecimiento económico solo se alcanzaría y se mantendría en el tiempo si era acompañado de una reorientación del resto de los parámetros de la gobernanza urbana. La planificación urbana quedó supeditada a la consecución de este objetivo, dejando en un segundo plano su dimensión social. Los servicios sociales se organizaron dando forma a un modelo fuertemente mercantilizado que cuestionaba desde la raíz el papel reequilibrador del Estado. En definitiva, se produjo un cambio profundo no solo en el plano urbanístico, sino también en el económico, el social y el ambiental.

En 2007, al final del período estudiado, el desarrollo continuado de estas políticas había dado como resultado una ciudad, un área metropolitana, que sin duda experimentó un gran crecimiento, pero con graves contradicciones internas. La enorme inversión concentrada en ciertas zonas y vinculada a los megaproyectos urbanos y la celebración de megaeventos, contrastaba con los graves déficit detectados en otras áreas de la ciudad y del área metropolitana, e incluso con las políticas de abandono y degradación deliberados practicados por el gobierno local en algunos barrios. Valencia, ciudad del espectáculo y ciudad-mercancía, que en este período veía aumentar su población de forma importante, ahora de la mano de la inmigración extranjera, se constituía como un territorio cada vez más segregado espacialmente, más desigual desde el punto de vista social y ambientalmente más insostenible.

En la nueva Valencia las autoridades políticas han promovido una cultura política que desalienta la participación ciudadana. La administración ha favorecido lo que podría calificarse como un

proceso de despolitización de las políticas urbanas, evitando el debate y la discusión ciudadana sobre sus contenidos y oportunidad, e incluso cuestionando la legitimidad de las organizaciones sociales que desde mediados de los años noventa se movilizaron, planteando críticas y propuestas para el desarrollo de la ciudad. Cualquier proyecto de futuro que pretenda mejorar la gobernabilidad urbana en un sentido favorable a los habitantes de Valencia, deberá plantearse como uno de sus objetivos esenciales la superación de este déficit democrático.

Cuadro 1 EL CABANYAL-CANYAMELAR

A pesar de los grandes cambios vividos en las dos últimas décadas, el barrio de Cabanyal-Canyamelar, ubicado en la zona marítima de Valencia, ha mantenido en gran medida su carácter popular. Desde finales de los años noventa, la defensa de la rehabilitación de este antiguo barrio de pescadores se ha convertido en uno de los símbolos más importantes del desacuerdo social con el devenir reciente de Valencia.

El viejo proyecto de prolongar la Avenida Blasco Ibáñez hasta el mar, atravesando el excepcional tejido urbano del barrio, pareció por fin abrirse paso en 1988, al aprobarse el nuevo Plan General. Este optó por no definirse respecto a la disyuntiva entre la protección del barrio o la prolongación de la avenida y, con ello, de hecho, abrió la puerta a su posible destrucción. Ciertamente es que su declaración como Bien de Interés Cultural (BIC) en 1993 fue interpretada por muchos como una garantía de protección.

Sin embargo, no fue así. El incumplimiento de la ley por parte de la administración que debía haber aprobado un Plan Especial de Protección, la constante amenaza de destrucción e incluso la suspensión de licencias, favorecieron el creciente deterioro físico de amplias zonas del barrio. En julio de 1998 el gobierno local de Rita Barberá aprobó el proyecto de prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez, concretándose una actuación que, de llevarse a cabo, resultaría especialmente agresiva y destructiva, tanto física (demolición de 1651 viviendas) como socialmente, con un riesgo evidente de gentrificación.

Ese mismo año se creó la Plataforma Salvem el Cabanyal (<http://www.cabanyal.com>), lugar de encuentro no solo de vecinos y agrupaciones sociales del barrio, sino de otras personas, entidades y asociaciones de la ciudad. Desde ese año las movilizaciones han sido constantes, muy diversas y han obtenido un respaldo social notable, consolidándose como uno de los «Salvem» más destacables de la ciudad de Valencia. A pesar de ello, la sensibilidad demostrada por el poder

local hacia este movimiento ha sido nula, lanzando descalificaciones constantes que cuestionan incluso la posibilidad misma del desacuerdo. Ante esta actitud municipal, la batalla jurídica se ha convertido en una clave fundamental de la resistencia vecinal que ha cosechado algunas derrotas, pero también triunfos importantes. La historia continúa.

Cuadro 2

LA CIUTAT DE LES ARTS Y LES CIÈNCIES

En 1991 la Generalitat Valenciana encargaba al arquitecto valenciano Santiago Calatrava el diseño de la Ciutat de les Ciències, concebida fundamentalmente como un parque temático. El gobierno de Joan Lerma se sumaba así a la experiencia de otras ciudades españolas que en aquellos años desarrollaban grandes proyectos urbanos. El megaproyecto aprobado en Valencia se localizó en terrenos todavía vacantes situados sobre el antiguo cauce del río Turia. La actuación se justificó como un componente necesario de la nueva estrategia de desarrollo económico y urbano, cuyo impacto no se circunscribiría a los terrenos afectados y su área circundante, sino que se extendería al conjunto de la ciudad.

El proyecto fue modificado en la segunda mitad de los años noventa de la mano del gobierno presidido por Eduardo Zaplana. La Ciutat de les Ciències pasó entonces a denominarse Ciutat de les Arts y les Ciències, ampliándose las áreas de ocio cubiertas. Los distintos edificios que hoy la componen fueron inaugurándose paulatinamente, y no sin importantes retrasos, entre los años 1998 y 2006: l'Hemisfèric, el Museu de les Ciències Príncepe Felipe, el Palau de les Arts Reina Sofía y l'Oceanogràfic. L'Agora, la última de las construcciones del complejo, fue inaugurada también con mucho retraso e incluso sin terminar la obra, a finales de octubre de 2009.

Tanto por el coste total de construcción, como por sus gastos de explotación y mantenimiento y la dudosa utilidad social de muchas de sus instalaciones, se trata de una operación urbana muy controvertida. Sin embargo, los grupos políticos y económicos que han liderado el proyecto han conseguido presentarlo como imprescindible para la ciudad de Valencia y, por tanto, lo han situado prácticamente fuera del terreno de la discusión socio-política.

Desde el punto de vista urbanístico, el área circundante ha experimentado una transformación muy rápida y profunda con la aparición de nuevos ejes viarios, complejos residenciales destinados a sectores sociales de clase media-alta y alta y algunos hoteles de gama elevada. Pero, sobre todo, la Ciutat de les Arts y les Ciències se ha convertido en el nuevo referente arquitectónico de Valencia, el icono que representaría esa nueva modernidad a la que sus gobernantes dicen haberla conducido y que ahora es ofertada para el consumo de turistas de todo el mundo.

IX. VIGO

Argimiro Rojo, Álvaro Xosé López Mira y Enrique José Varela

Introducción

Presentar un análisis sobre Vigo, como realidad urbana en el contexto español, nos obliga a realizar un pequeño excursus en clave comparada sobre el sentido urbano y el lugar que la ciudad olívica ocupa en él.

Porque dotar de un perfil específico a Vigo y ubicarlo en el mapa urbano multinivel es posicionarlo en escenarios que le son propios. La diferencia con relación al resto de realidades urbanas está asociada, en parte, a la escala y a la dimensión de su población, existiendo otros elementos de contexto que definen a Vigo como una ciudad compleja, sujeto de su entorno más inmediato y actor de la globalización.

Diferentes y complementarios son los elementos que la condicionan, la han visto surgir como «polis» de referencia en Galicia y la Eurorregión y la proyectan hacia el desafiante futuro en España y Europa. Siguiendo el esquema clásico de análisis de Baena (2005: 18-23) para las organizaciones públicas y aplicado a una realidad institucional dada, como es la ciudad de Vigo (territorio-población-organización), estos elementos se podrían resumir en los siguientes ítems:

- su contingencia, vinculada a las peculiaridades de su territorio, población y condiciones socioeconómicas del entorno gallego y eurorregional; la «historicidad» vinculada a la *path dependency* local, visible en la génesis y evolución político-administrativa, económica y en la cultura sociopolítica que la ha envuelto;

- la gran interdependencia entre política y administración que tiene lugar en todos y cada uno de los ámbitos estratégicos de desarrollo de la ciudad, que la conduce inexorablemente hacia escenarios de confrontación local-local y local-regional (neocentralismo *vs.* localismo), y que la define en función de sus estructuras de oportunidad políticas (elección tras elección, con una única mayoría absoluta en treinta años de democracia local en España), condicionando el desarrollo de modelos de gobierno, de gestión pública y de buena gobernanza;
- su extensión, referida a estas últimas dimensiones de estructura de gobierno y organización administrativa, y a la definición de un perfil-marca (o falta de ella) de ciudad, además de una visión estratégica compartida por los actores relevantes de la ciudad;
- y, finalmente, la fragmentación, vinculada a la articulación del gobierno-administración en el territorio, con un peculiar sistema de barrios y parroquias (urbanas y periurbanas), así como un *non nato* modelo de distritos (siguiendo las propuestas de la Ley 57/2003).

Asumimos así que Vigo es actor local en un territorio regional con una incipiente vocación global, donde la región adopta forma de Comunidad Autónoma y lo global, estructura de Euroregión (Galicia-Norte de Portugal). Así ha sido y es caracterizada Vigo como *locus* y como *focus*, a través de recientes estudios geográficos, históricos, socioeconómicos y político-administrativos (Souto, 1995: 9-28; 2002: 203-219; Domínguez, 2004: 3-51; López Mira, 2007: 129-163; Márquez, 2004: 423-543, 2006: 5-61, 2007: 165-278 y 2009: 31-132; Rodríguez, 2009; Varela, 2009; Araújo y Varela, 2009).

Algunos datos ilustran esta posición asimétrica desde el plano normativo (territorio, población y organización). Este es el caso de la población ya que Vigo ocupa la cuarta posición en el ranking urbano del norte de España, tras Barcelona, Zaragoza, Bilbao y Valladolid, siendo la urbe más poblada del extremo noroccidental de la península Ibérica (número 15 del ranking urbano español), y no capital de provincia (es caso único en el Estado español, como ciudad que no ostentando la capitalidad provincial, cuadruplica en número de habitantes a la propia capital, con un *hinterland* próximo

a los 600.000 habitantes —dos tercios de los de la provincia—. Por contra, mantiene una densidad de población inferior al resto de urbes del estudio (a excepción de Murcia), con 2.711 habitantes por kilómetro cuadrado.

Población y densidad no ofrecen a la vista de los analistas un buen marco en el cual situar las peculiaridades de una ciudad (González y López, 2003: 166, 167) que pudo convertirse en su día en la «perla del Atlántico» y que a día de hoy sigue luchando por definir una identidad y una marca a través de las cuales aglutinar todo su potencial metropolitano (Rojo y Varela, 2007) y eurorregional (Rio, Sá, Rojo y Varela, 2006).

Se puede decir que para entender la singularidad urbana viguesa hay que situarla ante tres condicionantes exógenos que la configuran, amén de, por supuesto, sus peculiaridades internas de desarrollo histórico, demográfico, económico, social y político:

1. Vigo es una ciudad dual donde los sectores industrial y de servicios se han dado la mano en las últimas tres décadas, retroalimentando su economía y sociedad.
2. Vigo es una ciudad dual que se debate entre lo público y lo privado, dialéctica que se refleja en las redes de actores locales, que de forma continua e intensa toman el pulso a la ciudad.
3. Vigo es una ciudad dual que mantiene sus raíces profundamente ancladas en el localismo, pero que mantiene una proyección global iniciada con sus empresas vinculadas al mar y que continúa con su posicionamiento político (Agrupación Europea de Cooperación Territorial, AECT Galicia-Norte de Portugal), administrativo (Agencia Comunitaria de Control de Pesca) y turístico (Parque Nacional de las Islas Atlánticas).

Por todo ello, deseamos concluir este apartado introductorio aludiendo al hecho de que aunque Vigo es la ciudad más reducida poblacionalmente de cuantas se analizan en el presente estudio, esto no quiere decir que su incidencia provincial, regional o supra-regional sea la menor de todas las analizadas, ya que el estrecho corsé de los límites municipales es algo que el potencial desarrollista vigués —urbanístico, económico, etc.— ha superado desde hace, al menos, dos décadas; sin que ello signifique que dicho modelo,

desestructurado y escasamente planificado, esté saturado de poderosas debilidades intrínsecas que impiden catalogar el caso vigués con facilidad en el presente, y que distorsionan las proyecciones de futuro que podamos efectuar.

Por lo que se refiere al análisis de las políticas urbanas en Vigo, cuatro son las fases propuestas en el proyecto de investigación, lo que nos ofrece, también para el caso de esta ciudad, una visión diacrónica propia de los constructos de las modernas *civitas* de nuestro tiempo; a saber: *a*) transición política y ciudad, *b*) gobiernos locales democráticos, *c*) ciudad, marketing y cultura, y *d*) globalización y ciudad.

La construcción del *ethos* y el *pathos* de Vigo: del campo a las parroquias (1957-1979)

Es en este esquema de análisis donde Vigo no resulta un modelo urbano radicalmente diferente al resto de unidades analizadas. Si acaso lo es, como se ha señalado en la presentación, tiene que ver con su discurrir histórico (Cunqueiro y Álvarez, 1979), su dimensión poblacional, el planeamiento urbano y su desarrollo en un contexto territorial peculiar como es el propio de Galicia, y por extensión del conjunto del noroeste de la península Ibérica (incluimos en esta el norte de Portugal).

La protohistoria viguesa se fragua en los inicios del primer tercio del siglo XIX (es el 2010 el año de su bicentenario), momento en el cual queda marcada como gran ciudad-no capital de provincia en el mapa político-administrativo local. Aunque resucitadas de forma periódica las decimonónicas batallas políticas sobre la capitalidad de la provincia de Pontevedra, lo cierto es que pocos supuestos hay tan evidentes de obsolescencia de la provincialidad de 1833 como el que nos ocupa. Los debates sobre quién debía ostentar la capitalidad de la provincia pontevedresa se inician en 1822 (con una efímera atribución a Vigo de 1821-1823), generando incluso conflictos violentos (ataque a Pontevedra en 1837). Como episodio más reciente de esta controversia sociopolítica se puede citar la convocatoria ciudadana en el año 2009 por parte de las autoridades «capitalinas», con motivo de la creación por la Xunta de Galicia de una nueva delegación territorial ubicada en Vigo.

Ya en el siglo XX, tiene lugar la consolidación de la ciudad como gran urbe de Galicia, entre otras razones por las sucesivas anexiones de municipios del entorno de la ciudad, siendo especialmente significativas las de Bouzas (1904) y Lavadores (1941); momentos a partir de los cuales comienza el verdadero diseño inacabado de la planificación urbana viguesa. Del fracaso en la formulación y aprobación de las propuestas de Antonio Palacios en los años treinta («Ensanche y Reforma Interior de Vigo», denominado también «Plan Palacios»), hasta los posteriores de Jenaro Lafuente, la ciudad se configura sobre una serie de decisiones urbanísticas que adoptan tintes de temporalidad, concluyendo en la actualidad un modelo estructuralmente inacabado, que algunos como Garrido (1992), sentencian de una forma lapidaria anunciando Vigo como «la ciudad que se perdió». De estas decisiones forman parte en los últimos cincuenta años tanto los desarrollos de la ciudad-central (Vigo Centro), como los del Vigo periurbano o «rural» (en mucha menor medida). Las décadas que transcurren desde 1957 al 2007 confirman un Vigo de impulsos parciales, escasamente planificados y, sin embargo, impregnados de un dinamismo que han logrado lo que otras ciudades jamás conseguirán, que en Vigo se debata tanto de fútbol como de urbanismo. Entre las iniciativas más destacadas articuladoras del modelo de ciudad que sigue vigente (pendiente del desarrollo del plan general aprobado en 2008), tenemos: la creación de nuevos espacios que ensanchan la ciudad-central en torno a los barrios de Teis y de Coia (este último es obra de Desiderio Pernas en los años sesenta); nuevas actuaciones en paralelo a la actividad portuaria como la calle Rosalía de Castro o el Berbés, además del plan de Vázquez Consuegra (dentro del proyecto «Abrir Vigo al Mar» del Consorcio de la Zona Franca de Vigo), o los planes parciales de ordenación urbana de las últimas dos décadas, entre el que se incluye el más reciente polígono habitacional de Navia. La táctica urbanística se impuso a la estrategia urbana no solo en la organización del espacio del municipio (responsabilidad del Ayuntamiento), sino también en aquellos otros espacios cuya ordenación dependía de diferentes actores institucionales, entre ellos la franja de portuaria de la que es responsable el Consorcio de la Zona Franca (el mencionado proyecto «Abrir Vigo al Mar» del arquitecto Vázquez Consuegra), el espacio del Campus Universitario central de la Universidad de Vigo en

sus terrenos vigueses de As Lagoas-Marcosende (proyecto «Ciudad Universitaria» del arquitecto Enric Miralles), el Puerto de Vigo (en la actualidad sin Plan de Usos y con un proyecto firmado por Jean Nouvel que enfrenta a Ayuntamiento y Autoridad Portuaria), la nueva estación del AVE (obra de Thom Mayne), o los controvertidos proyectos, aún sin consolidar, como la futura Ciudad de la Justicia (de Irisarri y Piñera), el mayor complejo hospitalario de Galicia (Valode y Pistre) o la reforma del entorno de los edificios administrativos del Ayuntamiento de Vigo (Rafael Moneo).

Y es que si las ciudades, en general, son una creación artificial que el hombre impulsa, transforma, modifica de forma cotidiana, en Vigo la «cotidianidad» adquiere carta de naturaleza manteniéndose su espacio local (su *ethos*), desde finales de los años cuarenta hasta los años setenta, impulsado, sobre todo, por la consolidación de las industrias vinculadas al mar y a la extracción, transformación y comercialización de sus productos (que se remontan a la época de la dominación romana), y que se consolidan con la primera revolución industrial, llegando a su máximo apogeo con la industria pesquera, naval y de la pesca en torno a su puerto, en la última mitad del siglo XX.

Entrando en el modelo de fases propuestas, podemos señalar que este primer estadio de construcción del Vigo que hoy conocemos, discurre entre 1957 y 1979, conduciéndonos del franquismo al tardofranquismo y a la transición política, caminos que ayudan a definir un nuevo modelo de ciudad bajo los principios del desarrollismo (su *pathos*), pero en un entorno territorial limitado en población, con el condicionante institucional ya mencionado de su nulo peso político en el conjunto de actores territoriales en Galicia y en España, y bajo unos principios de organización multinivel en el ámbito autonómico que no solo no la han beneficiado, sino que la han perjudicado de forma clara en el ámbito institucional.

Tras el panorama descrito se puede analizar Vigo como un ejemplo tipo de ciudad industrial-servicios (posfordista), que ejerce de polo de atracción socioeconómica para los municipios de su entorno metropolitano. La diferencia con relación a las ciudades de su ámbito de influencia autonómico (noroeste peninsular) es: *a)* que su modelo socioeconómico inicial estuvo basado en un extraordinario desarrollo industrial que a lo largo de las décadas acabó

por convertirse en un modelo mixto de servicios-industrial; *b*) que a diferencia de las urbes del entorno geográfico mencionado, no ha sido en los dos últimos siglos una ciudad cabecera institucional, o lo que es lo mismo, siendo la ciudad más poblada no ha resultado «premiada» institucionalmente con representación autonómica o estatal alguna, más allá del sistema organizativo que cada una de estas administraciones ha establecido a lo largo de los años, como desarrollo de su organización periférica y funcional.

Es por ello por lo que las migraciones constituyen un fenómeno clave en el crecimiento y consolidación de la ciudad, vinculada siempre a su poder de atracción como polo urbano de desarrollo industrial, en torno a los sectores pesqueros, conserveros, construcción naval o la incipiente industria del automóvil y su sector auxiliar. Las grandes oleadas de inmigrantes intra-comunidad (venidos fundamentalmente de la provincia de Ourense y el resto de la provincia de Pontevedra), y del propio hinterland vigués, acaban por definir una ciudad de vecinos de otros municipios, que concentran su asentamiento en las dieciocho parroquias integrantes del Vigo actual, algunas antiguos municipios anexionados en el siglo XX como Lavadores, otras futuras micro-ciudades tras el desarrollo urbanístico de los últimos cuarenta años (Teis, Coia y Navia).

En este sentido, la construcción del movimiento vecinal estuvo asociado a esta falta de identidad local, concebida en función de los diferentes grupos de interés que definían los cursos de acción de la política en Vigo, por ejemplo: los movimientos sociales en forma de asociaciones de vecinos o socioculturales de los ayuntamientos (Bouzas y Lavadores), que fueron incorporados como tales barrios a lo largo del siglo XX al Municipio; también las entidades asociativas de aquellos otros barrios creados en el Concello más recientemente (como el del Casco Vello en 1972, Bouzada, 1995: 81-100); o las que pertenecían a zonas del Municipio con alta identidad laboral (una gran parte del empleo industrial concentrado en Teis y en las parroquias de la periferia); o aquellas agrupaciones de lobbies, en forma de asociaciones culturales, constituidas por vecinos provenientes de otras provincias con importante peso poblacional en la ciudad, como Ourense. A este «tercer sector», se suman los sectores industriales vinculados al mar y articulados en torno a familias propietarias de empresas constructoras de buques y creadoras de

emporios de pesca (extracción, congelado y transformación), que devinieron en un régimen particular conocido de forma popular como la «sardinocracia». Este panorama dio como resultante una intensa actividad asociativa local, aunque fragmentada en torno a «coaliciones de defensa» (Chaqués, 2004: 157) de todo tipo (territoriales, económicos, culturales y sociales).

Los años setenta suponen, como en el resto del mundo occidental, la llegada de una crisis de carácter global, reflejo de la crisis fiscal del Estado de finales de los sesenta y provocada, en parte, por la guerra del petróleo y los consiguientes problemas de encarecimiento de los costes de energía. Los sectores industriales vigueses, con una alta dependencia de los recursos energéticos y una especialización económica que les impidió desarrollar alternativas industriales y de servicios para la economía de la ciudad, comienzan a sentir los efectos de esta recesión que se proyecta a lo largo de la década siguiente en forma de reconversión industrial del sector naval (principalmente), y que afecta por igual al resto de sectores auxiliares, así como, por extensión, al sector servicios. Desde aquellos momentos de cambio se consolida en Vigo el actor sindical, de gran importancia en los años ochenta, latente en los noventa y con gran presencia a finales de la presente década, sobre todo en el marco de la negociación colectiva del sector del metal.

Y es precisamente en esta década, el momento en el que la dimensión política sienta las bases de las futuras políticas públicas urbanas, a través del proceso que resuelve las primeras elecciones locales que marcan un hito en la ciudad de Vigo, haciendo aparecer el actor que faltaba en el diseño de la red social y económica anterior: los partidos políticos. Las décadas siguientes serán las de la participación política, tal y como Márquez refleja en su estudio sobre la estructura y poder urbano en Galicia, en relación con el incremento de la participación electoral en la ciudad (Márquez, 2009: 51). Los datos sobre Vigo aportan claridad a la importancia de la dimensión política en la ciudad: en 1979 el mercado de los partidos políticos se limitaba a 171.121 vecinos, mientras que en las últimas elecciones locales de 2007, el censo representaba un total de 250.643 ciudadanos con derecho a voto (sobre el total de 877.238 para el conjunto de las siete grandes ciudades de Galicia). Para Vigo, la media de participación electoral es del 60,2% para

estos casi treinta años (1979-2007) (Ibíd.: 52), lo que la sitúa en el tercer puesto de las siete grandes ciudades gallegas.

Las características generales de la participación política, que dejará una huella indeleble en el mapa político y de gestión del municipio en estas tres décadas, se podrían resumir en los siguientes elementos (Ibíd.: 68-70):

- Ausencia continuada de mayorías absolutas en comicios locales, a excepción de la conseguida por el PP en el año 1995.
- El partido con mayor promedio de votos (35,1%) y representación local a lo largo de estos años, es el PP (AP/PP), seguido del PSdeG-PSOE y del BNG.
- La fórmula de gobierno coalicional entre opciones de izquierda y nacionalista (progresista) se revela como la más habitual en estas décadas de gobiernos locales en Vigo.

De esta forma, la dimensión democrática comenzó a influir de forma decisiva en la orientación socioinstitucional de una ciudad, que consideraba (y en algunos foros aún se sigue haciendo) que Vigo se debe gobernar desde el puerto, la inversión se debe capitalizar desde el Consorcio de la Zona Franca, la financiación desde Caixanova (actualmente NovaCaixaGalicia), la «innovación» desde la empresa automovilística Citroën, la creación de opinión a través del Faro de Vigo, y el ocio pivotando sobre un equipo de fútbol como es el Celta de Vigo. A ello hay que sumarle el escaso liderazgo político de un territorio, que intenta ser «gobernado» por estos poderes socioeconómicos que, tradicionalmente, se han considerado capaces de dirigir la ciudad y de definir estrategias desde organizaciones no institucionales. Esta pretensión política e institucional, con base en los modelos corporativos socioeconómicos y político-institucionales, se resistirá a lo largo de las siguientes décadas, como tendremos ocasión de analizar en el apartado de gobierno local.

La (fallida) gobernanza democrática: de la aldea a la ciudad (1979-1992)

La ciudad de Vigo, al socaire de esta estructura de oportunidad sociopolítica y una pujante red económica, comienza a recorrer un

camino que la llevará por la senda de la dualidad, ya reseñada al inicio del capítulo, manteniendo su estructura territorial metropolitana basada en parroquias que convive con los barrios, posicionándose en una recién creada Eurorregión Galicia-Norte de Portugal y activando los procesos de participación política y de los movimientos sociales, en especial los vecinales, a la vez que comienza la transición de su economía del *blue collar* al *white collar*, primero complementándose, para dos décadas después acabando por ser liderada por el sector servicios. Lo que no cambiará será el modelo de organización y relación socioeconómico y político, ya que el estilo corporativista de relación entre actores (Parrado, 2002: 38) seguirá imponiéndose como paradigma que alumbra dicha transición hacia la nueva sociedad y economía de Vigo; a la cual se sumarán los partidos políticos y los poderes económicos emergentes (sector servicios), asumiendo sus postulados, creando así una nueva clase política viguesa que comenzará a disputar a los poderes fácticos tradicionales el control del poder.

Nuevas caras, mayor número de interlocutores, de instituciones, que de un modo isomórfico concentran el poder del debate público, de la toma de decisiones sobre la ciudad. Porque es en estos años en los que Vigo pudo convertir en oportunidad su gran debilidad industrial y social, tras el desarrollo de la reconversión industrial. La dependencia de algunos sectores productivos del poder político a través de las subvenciones públicas, unos representantes sociales que identificaban los problemas laborales en virtud de sus propios afiliados y no del conjunto de la sociedad de una ciudad enteramente afectada por la reconversión, así como una endogámica clase empresarial que no supo regenerarse u ofrecer nuevas alternativas a la ciudad para su desarrollo frente a la crisis. Todo ello permitió *a)* que la sociedad civil desorganizada no apareciera en la solución del problema, que más que un cambio de modelo de económico, suponía un cambio de modelo de ciudad; *b)* que una emergente clase política viguesa pretendiera ser empresarial sin aportar capital, *manager* sin conocer los elementos de organización y gestión y *leadership* público local sin profundizar en los mecanismos de la participación social, la generación de consensos en torno a temas claves, la implicación de las empresas y la universidad en el diseño de ciudad.

Como ya fue mencionado, la consolidación de los partidos políticos en el ámbito autonómico y la irrupción de posibles alternativas locales en clave de partidos independientes deja un panorama muy abierto en materia de participación sociopolítica, donde la sociedad viguesa comienza a articular un discurso alternativo al de las élites tradicionales, iniciándose entonces el debate no concluido de lo público y lo privado, la política y las empresas, las instituciones locales y los poderes económicos del Municipio. A los principales líderes institucionales locales, se suman otros actores que tejen una malla densa de relaciones (se podrá observar más adelante representado en un sociograma), que provoca la articulación de un juego de intereses que, en unas ocasiones conduce al conflicto institucional por el «vigor reivindicativo» (Bouzada, 1995: 98) de estos movimientos sociales, en otros, a la parálisis institucional que frena el desarrollo de la ciudad y retrasa su velocidad de crecimiento, en una década que necesitaba concluir con buenos resultados para lograr alcanzar las alternativas que se anunciaban con el fin de siglo. Los movimientos sociales suman sus fuerzas a los partidos políticos aportando líderes y nutriendo, en algunos casos, las candidaturas de los partidos de ámbito estatal y autonómico de personas significativas del movimiento asociativo. En este marco surge la Federación Vecinal de Vigo «Eduardo Chao» (FAVEC, 1987), que al igual que el resto de colectivos sociales de carácter educativo, comunidades de montes, asociaciones de afectados por actuaciones de las diferentes administraciones públicas, o las propias organizaciones sindicales, son motores de la movilización social (y del conflicto-consenso institucional), que perduran hasta nuestros días. A ellos se suman otros actores sociales de carácter institucional mixto (colaboración entre las instituciones y los actores económicos), como son la Fundación ProVigo (impulsora de los análisis estratégicos de Vigo desde la década pasada, 1989), la Universidad de Vigo (1990), el Instituto de Estudios Vigueses (1991) o el Club Financiero de Vigo (1993), último en incorporarse a esta amplia lista de actores socioeconómicos.

A partir de estos momentos la ciudad se (re)construye sobre los cimientos de un modelo superado aunque se mantienen sus cimientos. Las posibilidades que se abrían en los inicios de los años noventa equivocaron su diagnóstico y en vez de apostar por el pluralismo

social y político (Sodaro, 2006), definieron una ciudad desintegrada en lo territorial (parroquias) y fragmentada en lo empresarial: una ciudad de aldeas (*vicus*), que no supo pasar del gobierno a la verdadera gobernanza urbana (Rojo, 2009: 3-27), cuestión que apenas se reclama en nuestros días, aun a sabiendas de que constituiría el pilar para avanzar cara a una auténtica refundación de la ciudad.

Porque la década de los ochenta deja en Vigo un panorama radicalmente diferente al que la ciudad vivió en todo el resto del siglo XX. La crisis de los setenta estalla con extrema crudeza en la ciudad, sobre todo en los sectores que más dependían de los precios del petróleo, como era la construcción naval. A ello se añadía el plan de reconversión industrial que los gobiernos de Felipe González pusieron en marcha en toda España, y que en el caso de Vigo dejó escenarios de crisis sociolaboral como en pocas urbes del Estado. Este fenómeno coincide en el tiempo con los primeros pasos de la construcción de una corporación local democrática, y con el desarrollo e institucionalización de los partidos políticos en la ciudad, miscelánea representativa del complejo universo político autonómico con la influencia de los PANE y de los del ámbito nacionalista y galleguista, aunque ampliada por la dimensión social y económica vaguesa.

Estos primeros pasos llevan consigo la puesta en marcha de actuaciones relacionadas con la incorporación de los partidos al «triángulo de poder» antes señalado (puerto-Zona Franca-Citroën), a través de la participación política (representantes en los Consejos) y sindical (Comités de Empresa). Si centramos nuestra atención en el urbanismo, podemos ver cómo las políticas públicas destinadas al diseño y la gestión del territorio municipal en Vigo (recordamos, primera ciudad de Galicia en población censada), han sido escasas y adolecen de actualidad, ya que el vigente Plan General del Ordenación Municipal fue aprobado en mayo de 2008, sustituyendo una norma del año 1993 (Plan General de Ordenación Urbana, de 29 de abril de 1993). Este dato ofrece alguna idea del desorden urbanístico al cual se ha visto sometido el municipio, que ha crecido en población de forma intermitente en las últimas tres décadas (un 5,6% del período 1981-1991, un 1,5% en la década siguiente y un 4,2% de 2001-2004; Aldrey, 2006: 23), así como en demanda de suelo industrial y de servicios para los equipamientos de los sectores

más productivos de la ciudad (puerto y Zona Franca, además de Citroën y el sector auxiliar del automóvil).

La cuestión de los equipamientos dotacionales está vinculada, por un lado, a la ordenación del espacio urbano y periurbano del municipio de Vigo, a la gestión de las grandes infraestructuras estatales, autonómicas y metropolitanas y, por otro, al incremento de la demanda de suelo para usos industrial y terciario. Lo que provoca un efecto de dispersión urbano-rural que acaba consolidando un característico policentrismo que no parece tenga final. De esta forma, la clásica distinción entre urbano y rural, que caracterizó la ciudad en la segunda mitad del siglo pasado, pierde fuerza integrándose los espacios rurales a través de una estructura territorial con diferentes densidades de población y de servicios, dando lugar a un *mix* de estructura de tipo barrial/distrital/parroquial; cuyos ejes podrían resumirse en dos: Vigo centro, con una alta densidad de población y de actividad comercial y las parroquias/distritos periurbanas, con menor presión habitacional, aunque creciente y con predominio de localización de actividades empresariales (polígonos) y de la Universidad, así como espacios de ocio vinculados a su entorno natural (playas y forestal).

Como se representa en la figura anterior, la conformación de este espacio urbano complejo se lleva a cabo a lo largo de más de tres décadas (finales de los cincuenta y comienzos de los noventa), pudiendo situar el punto de inflexión en el plan de ordenación urbana de 1993. Es en esta primera fase donde se asientan las diferencias urbano-periurbano que se revelan significativas si seguimos los datos socioeconómicos del informe anual de Caixanova para Vigo, disponibles a nivel distrital. Según el informe, Vigo contaría con nueve distritos de los cuales serían urbanos los cuatro primeros, que se corresponderían con la estructura parroquial de Vigo Centro, que con una extensión de 8,1 km² concentran un total de población de 150.837 personas (2008), con una densidad de 19.383 habitantes por km². El resto de la población se concentra en los otros cinco distritos periurbanos, con una extensión superior de 96,8 km² y una más baja densidad de población (2.403 habitantes por km²). En definitiva, la modelización territorial y poblacional de Vigo se podría resumir en su policentrismo donde aparecen grandes diferencias entre territorios urbanos-periurbanos, que podrían llevar el

nombre del distrito que se corresponde con el antiguo municipio de Lavadores como el más poblado (58.689 habitantes), y el de Castrelos como el más extenso (39,7 km²).

La movilidad, la interconexión de personas y mercancías es la clave para el desarrollo de las ciudades, de forma que su correcta ordenación interna y su imbricación en una red externa de ámbito supralocal (a escalas provincial, autonómica, estatal e internacional) aumentarán las posibilidades de éxito de una ciudad como Vigo o, por el contrario, la limitarán de forma extrema. Máxime cuando la ciudad olívica, como urbe marítima tiene una configuración geográfica compleja con un barrera litoral que perfila la ría de Vigo, una orografía compleja con numerosos parques forestales (de los 109 km² del término municipal, un total de 705.460 m²), que reducen sus posibilidades de accesos, limitándose estos a una entrada por el sur (Baiona), otra por el norte (Pontevedra) con dos vías (autopista y carretera nacional), y una por el oeste (autopista). Estos marcos físicos han sido superados a lo largo de las décadas a través de la construcción de grandes infraestructuras como el Puente de Rande (abierto al tráfico en 1981), la Autovía de las Rías Baixas (A-52 comenzada en 1994), o la Autovía Val Miñor (AG-57); en la misma década se inician las obras de la Autovía del Atlántico (A-55), en su enlace con Portugal. Como veremos más adelante, no es hasta fechas recientes (últimos veinte años) en las que Vigo dispone de una articulación de la movilidad adecuada para una ciudad eje de la Comunidad Autónoma de Galicia y de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal. Esta cuestión resulta de primer orden, en tanto en cuanto Vigo depende en gran medida de las infraestructuras para su desarrollo económico, vinculada en extremo a su puerto y, en menor medida, a su aeropuerto y ferrocarril. El dato revelador es que el puerto de Vigo mantiene el liderazgo de la ciudad en materia de exportaciones tanto en pesca (primero del mundo en pesca fresca, con gran capacidad de gestión de congelado), como comercial (automoción y granitos, solo superado en la franja atlántico-cantábrica por Bilbao en movimientos de mercancía general y contenedores) (González Laxe, 2010: 209-239), así como de forma creciente, en flujos de grandes cruceros.

Por lo que se refiere a la movilidad interna (territorio municipal), se puede decir que la infraestructura está cubierta a través

de una concesión del transporte público de viajeros a una empresa (VITRASA), que en colaboración con el Ayuntamiento diseñan las rutas y las frecuencias, aunque con problemas de articulación entre el crecimiento urbano y el desarrollo de estos transportes colectivos (Marrana y Pires, 2010: 263-301). El resto de los recursos de movilidad se dejan en manos del transporte individual, fundamentalmente coche, que se consolida como opción preferente por los vigueses a lo largo de estas décadas, toda vez que se abandonó en los años sesenta la fórmula del tranvía y que no ha sido desarrollado un sistema metropolitano de transporte de viajeros. Esta situación produce una importante fragmentación del espacio urbano donde los barrios y parroquias tienen limitada la accesibilidad y la movilidad entre sí, además de reducir las posibilidades de acceso de calidad a los centros de población y de trabajo que se encuentran en el término municipal y en el conjunto del área metropolitana (incluido la cara norte de la ría de Vigo).

En materia de servicios educativos y sanitarios, así como de ocio infantil y para la tercera edad, el incremento de población ha implicado una creciente implementación de los equipamientos, yendo estos por detrás de la demanda, donde destacan por su dimensión metropolitana (e incluso eurorregional) dos grandes complejos hospitalarios públicos (Xeral-Cies y Meixueiro, además del Nicolás Peña), cuatro hospitales privados de referencia (POVISA, Fátima, Perpetuo Socorro y Concheiro), siete Centros de Salud públicos en diferentes barrios, 80 Centros Educativos (entre infantil, primaria y secundaria), además de tres centros públicos de tercera edad.

Pese a la importancia industrial y comercial de la ciudad, vinculada al mar (como medio de transporte y como fuente de recursos), Vigo adoleció en estos años de una estrategia clara y definida sobre grandes proyectos, careciendo de algo similar a lo que ha podido ocurrir en Barcelona, Madrid, Sevilla, Valencia o Bilbao. Si por algo destaca la ciudad es más bien por lo contrario, el desencuentro y la falta de consenso en la generación de un proyecto común que fuera capaz de sumar a todos sus actores institucionales, privados y sociales. De esta forma, cada uno de los alcaldes, presidentes de la Autoridad Portuaria y Delegados de la Zona Franca han sido incapaces de imaginar, junto con la Xunta y la Diputación Provincial,

un proyecto estratégico en las sucesivas legislaturas desde finales de los años setenta.

Porque si bien es cierto que no se puede hablar en Vigo de «grandes proyectos» (en numerosas ocasiones anticipa un fracaso), si es posible confirmar una estrategia incrementalista en la agenda ciudadana que, como en el caso de la construcción europea, es capaz de marcar un paso hacia adelante y dos hacia atrás en la especialización de una ciudad cada vez más de servicios, turística y global, por lo menos con relación a la de los años setenta. Los ochenta marcan la expansión de la ciudad, la ordenación de su litoral con la urbanización de las playas más próximas al núcleo central (Paseo Samil), la dotación de infraestructuras en los barrios urbanos en forma de pequeños-grandes eventos, algunos de escaso éxito (llegada a Vigo de la Autopista A-9 a través de una obra denominada «Scalextric», que se finalizó en 1980 y fue derribada en 1986), que, a la postre, son resultado del proceso de toma de decisiones entre las diferentes instituciones, en liza por la eterna definición del modelo vigués.

La etapa de consolidación democrática para el conjunto de los municipios españoles fue parcialmente desaprovechada en Vigo, razón por la cual la ciudad no ha cerrado el ciclo de transformación de ciudad «fordista», como inacabado está su diseño territorial, urbanístico y de infraestructuras, que dejan como resultado una ciudad de aldeas, barrios o parroquias (parafraseando a Rodríguez —1999—, pero en un sentido diferente). La fallida gobernanza democrática expresa los límites que aún deberán ser superados, con el fin de lograr un posicionamiento multinivel e internacional de una ciudad cuya baza más destacada aparece al final de este período en el entorno de la dimensión europea, lo que supone, quizás, la «ventana de oportunidad política» (Chaqués, 2004: 160) que mejor ha podido aprovechar Vigo, apostando por una orientación estratégica que le pudiera otorgar aquello que por tradición política e institucional le fue negado desde el siglo XIX. Hablamos de los impulsos metropolitanizadores y de la apuesta por el posicionamiento en el escenario europeo, a través de las relaciones con el municipio portugués de Porto, en estos años eje de desarrollo del norte de Portugal. La consecuencia inmediata es la apuesta por la creación de estructuras locales en red que permitan que Vigo asuma protagonismo político-administrativo en un ámbito más allá del estrictamente local.

De esta forma, a principios de la década se producen tres hitos que marcarán esta senda:

- Por un lado se aprueba la creación de la Mancomunidad del Área Intermunicipal de Vigo (MAIV), vigente hasta nuestros días y posible germen de la «non nata» Área Metropolitana de Vigo.
- El segundo supone la creación de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal (1991), destinada a gestionar la programación de fondos comunitarios de frontera entre ambos territorios. Aunque no tiene incidencia inicial en Vigo, al cabo de los años servirá de plataforma para que la ciudad se incorpore a la Euroregión Galicia-Norte de Portugal, a través de la participación en la primera Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) de la península Ibérica, con sede en Vigo y con influencia en la gestión de fondos europeos de cooperación territorial.
- En último lugar, no podemos dejar de destacar el papel de Vigo, en colaboración con la Câmara Municipal de Porto, en la creación de una asociación transfronteriza de Municipios denominada Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, y que desde su constitución en 1992, con 12 socios locales ha pasado a estar integrada por 34 municipios de Galicia y el Norte de Portugal.

En busca de la «identidad» viguesa: ciudad y marketing (1992-1999)

Los años noventa resultaron una década clave para la definición del modelo de ciudad, ya que con arranque en los hitos anteriores de consolidación institucional y social, de salida de una crisis económica estructural de incidencia en el municipio, y con la proyección de Vigo en su entorno multinivel (metropolitano, provincial, autonómico, estatal y eurorregional), comienzan los años del auténtico impulso de la ciudad. Superada la crisis de los ochenta, Vigo camina por sucesivos senderos de creación de valor local y de refuerzo de su identidad (Vanaclocha, 1997: 276), a través de los cuales intenta definir algún proyecto que le diera dimensión autonómica y estatal, cuestión que encontró parcialmente al potenciar a los sectores

económicos que siempre le dieron empuje: la construcción naval y la automoción y, en menor medida, la pesca fresca y el congelado, con lo que decayó la industria de la conserva. Las grandes ferias de estos sectores, la construcción de clústeres empresariales, la potenciación de las relaciones de estas con el puerto, la Zona Franca o la Universidad son algunos de los hitos reseñables, a los que se une el renovado impulso que un grupo de empresarios de consignatarias da al desarrollo de la ciudad como destino turístico intermedio para las rutas de los grandes buques trasatlánticos.

Pese a estos esfuerzos es el proceso la dimensión que falla en la conformación de la identidad de Vigo, ya que el método empleado a través del cual se persigue y adopta la forma de «moda» como instrumental normativo de prospectiva de aquella década: la planificación estratégica. De esta forma, la planificación estratégica, como herramienta tecnocrática, potencia el marco corporativista vigués en detrimento de otras opciones más sociotécnicas, vinculadas a la participación ciudadana y a la generación de «proyectos de ciudad», tal y como hoy los conocemos (Vegara, 2010: 3-27). A lo largo de estos años, las orientaciones de carácter estratégico asoman a la urbe a través de unos primeros intentos ordenadores del espacio territorial y sociopolítico (Pascual, 2004: 19-66), plasmados en un documento denominado «plan estratégico de ciudad» («Plan Vigo 2010», año 2002), que Font y Rivero (citado por Brugué y Jarque, 2002: 50) califican de intentos por «adaptarse a un futuro mejor», con cierto carácter mimético a los elaborados para las grandes ciudades españolas del momento: Barcelona (Olimpiadas) y Sevilla (Expo). Este anhelo de mejora se encuentra perfectamente caracterizado en boca de estos autores, cuando señalan que Vigo necesitaba revitalizarse para salir del estancamiento propio de la crisis económica y social de los años ochenta.

Sin embargo, los resultados conseguidos por el uso intensivo e indiscriminado de la planificación, sus efectos como instrumento transformador en todas las dimensiones urbanas, fueron asimétricos y, en algunos casos, limitados (Fernández, 2007: 621-637). Así es expuesto por Font y Rivero en su estudio para el conjunto de los 48 planes estratégicos analizados en España en los años noventa, de fácil asimilación al caso vigués (Brugué y Jarque, 2002: 51, citando a Font y Rivero, 1999: 32):

En los distintos planes estratégicos analizados resulta difícil percibir una estrategia clara orientada a un aspecto diferencial de la ciudad, que constituya el núcleo alrededor del cual se planteen de forma coherente los distintos proyectos. La mayor parte de los planes estratégicos aparecen como un conjunto aglutinado de aspiraciones, a veces excesivamente voluntaristas.

En definitiva, los análisis estratégicos de Vigo, cuyo modelo de programación se extiende hasta los momentos presentes, se pueden insertar en un formato de «primera generación» (Fernández, 2007: 626), donde los instrumentos de medición se mejoran a lo largo de los diferentes diagnósticos (elemento técnico); por el contrario, es constatable un estancamiento en las dimensiones de liderazgo y coordinación institucional en el desarrollo de los análisis estratégicos; además, tardan en introducirse en el ciclo de la planificación elementos de «segunda generación», tales como la incorporación de conceptos de sostenibilidad e identidad local (Fernández, 2007: 632). Tres son los elementos que avalan estas afirmaciones y que serán objeto de análisis en los siguientes apartados: *a)* un liderazgo institucional fragmentado; *b)* una falta de agenda común de los diferentes actores; y *c)* una dinámica de proceso estratégico articulada en torno a la no decisión, donde los «frenos» y «contrapesos» (*check and balances*) de los actores políticos y socioeconómicos, conducen a una toma de decisiones sobre la agenda pública lenta y, en ocasiones, reactiva, impropia de una ciudad en constante cambio como Vigo.

Fragmentación del liderazgo institucional

Para referirnos al liderazgo institucional en Vigo, podemos recurrir a las conclusiones de la última de las versiones de la planificación estratégica de ciudad, actualmente vigente, donde, por un lado, se pone de manifiesto la coincidencia de los responsables de las principales instituciones de Vigo en sus respectivos órganos de gobierno (consejos o comisiones), mientras que por otro, los mismos actores inciden en la fragilidad del sistema institucional local.

Por lo que se refiere a la participación de los líderes institucionales locales en el proceso de planificación estratégica, tenemos que todos ellos participan de la redacción del plan como líderes

socioeconómicos y políticos, a la vez que como actores impulsores del propio plan desde su órgano gestor (Fundación Provigo). Esta situación, aunque peculiar, responde al marco habitual de relaciones institucionales en una ciudad dominada, en parte, por estos poderes corporativos, donde se deja notar la ausencia de otras grandes empresas líderes en el desarrollo económico (empresas de construcción naval, de pesca —grandes congeladoras—, consignatarias, etc.), así como de las fundaciones y asociaciones y el tejido social organizado en sus diferentes versiones, que completarían la capilaridad viguesa. El ejemplo en torno a la definición de un diagnóstico estratégico por parte de los poderes institucionales de la ciudad, refuerza la idea del carácter corporativista del modelo de relaciones socioeconómico y político vigués, que consolida un sistema endogámico de toma de decisiones y una lucha continua por influir en los respectivos foros, con el fin de mantener cuotas de representación y poder.

Agenda urbana y actores críticos en Vigo

El segundo de los elementos está vinculado a la técnica (planificación estratégica) y al proceso (análisis y generación de consensos para el diagnóstico), de donde se concluye el fracaso del método planificador y la necesidad de situar al consenso social y económico como objetivo prioritario a conseguir en futuras actuaciones de prospectiva. La falta de coincidencia de la agenda sistémica (Chaqués, 2004: 156) y la institucional, pública o política (Aguilar, 1993) está en la raíz del problema de Vigo, incapaz de generar alternativas al neocorporativismo, de crear expectativas a sus diferentes ciudadanos y «clientes» y de acordar cursos de acción comunes recogidos en una agenda sociopolítica común.

Plantear el problema en términos de agenda, o incluso en clave de opinión pública y *mass media* (*agenda-setting*, Majone, 2006: 228-250; Carrillo y Tamayo, 2008: 193-215), supone dar por superados los modelos públicos clásicos de intervención sobre el territorio, además de abrir la posibilidad a un estadio más desarrollado de innovación sociopolítica con base en el pluralismo y la democracia participativa y deliberativa; cosa que no ocurrió a lo largo de esta década. Y es que una urbe con tantos «formuladores de políticas públicas», no fue capaz de organizar la agenda ni sus estrategias, esto es: definir una misión, seleccionar la visión y articular los objetivos

estratégicos y operativos; en consecuencia, tampoco, de generar una sola marca que identifique Vigo de un modo inequívoco ante el resto de actores (internos y externos) del sistema urbano gallego y español.

Los años noventa dejan abiertas grandes posibilidades, como la creación institucional de la Concejalía de Participación Ciudadana (Cernadas y Fentanes, 2003: 1-41), desde la que se pusieron las primeras piedras para la canalización de una nueva forma de entender las relaciones público-privadas en Vigo, como la Oficina Municipal de Voluntariado (OMV) y el Reglamento de participación ciudadana, innovador para estas fechas; aunque con escaso recorrido institucional y con efectos reducidos sobre el capital social de la ciudad.

A este problema se le une el característico modelo político de «gobierno coalicional» que ha hecho de Vigo una ciudad donde se «puede remar» pero no «timonear» (parafraseando a Osborne y Gaebler, 1992), ya que en el puente hay al menos tres capitanes diferentes: Ayuntamiento, puerto y Zona Franca («los actores que son mencionados un mayor número de veces como influyentes para el desarrollo económico vigués son el Concello de Vigo, la Autoridad Portuaria y la Zona Franca»; Rama y Luaces, 2007: 43). El gobierno y la administración local no han conseguido situar en su agenda particular el reto de la modernización administrativa, asumiendo esta como política pública (Varela, 2010), de forma que se comprometiera la acción de gobierno desde los presupuestos de la «repolitización» (Brugué y Gomá, 1998: 15-23), colaborando con los técnicos en la implementación de un esquema de gestión posburocrático, con base en un modelo profesional de dirección pública, de tinte institucional-gerencial que desarrolle un nuevo perfil de gestor público de carácter «politécnico» (Ramíó, 2009: 293-307), asumiendo así la implicación y el compromiso de una plantilla de empleados públicos volcados en los servicios y en la ciudadanía.

A la falta de articulación social y la débil estructura institucional local se suman los sectores empresariales y el resto del tejido asociativo e institucional multinivel (Xunta de Galicia y Diputación Provincial), y no precisamente aportando soluciones a la definición de la agenda de la ciudad. Esto es lo que se desprende en un estudio reciente sobre redes de política local (Rama y Luaces, 2007) que pone de manifiesto: *a)* la variedad e intensidad de las relaciones

público-privadas en el municipio; *b*) la contradicción existente entre la opinión sobre la relevancia de algunos actores de la red y la falta de legitimidad institucional que hemos podido contrastar en el apartado anterior; y *c*) la importancia de los actores privados en la formulación de una agenda de ciudad, ya que como sostienen Rama y Luaces (2007: 41):

Las organizaciones privadas casi se equiparan en representatividad a las públicas (las superan en únicamente once puntos porcentuales: 55,17% frente a 44,83%), con un creciente equilibrio en la presencia de ambos tipos de nodos en la red. Esta información ayuda a comprender que, además de no poseer una autoridad formal, un número significativo de actores privados están en una posición que podría tener un eficaz impacto en el proceso político, lo que rompería con la argumentación tradicional que sostiene que las organizaciones gubernamentales son los únicos actores centrales en la red. (Klijn, 1998)

Este esquema de redes de actores, pero sobre todo sus interacciones, incrementa el desconcierto de la sociedad sobre las capacidades de los actores públicos y privados para elaborar un marco de buena gobernanza en la ciudad.

La estrategia de la no-decisión de las políticas urbanas viguesas

Como se señalaba al principio del capítulo, la falta de una identidad vertebradora de la ciudad o de un cierto «patriotismo cívico» que dote a Vigo de un sentido «de pertenencia, de voluntad colectiva de participación y de confianza e ilusión en el futuro de la urbe» (Borja y Castells, 1997: 154), es una parte del problema, aunque no la más importante, porque la identidad de una ciudad implica la suma de la «legitimación electoral directa», la definición de unas «políticas públicas características», un «estilo concreto y decidido de implementación» y, por último, «el desarrollo de una función de agregación» (Vanaclocha, 1997: 276).

Este planteamiento nos puede hacer reflexionar sobre la necesidad de alcanzar una nueva forma de diseño de la decisión y la acción pública (Subirats, 1989: 67-99), dejando de lado conceptos localistas de «viejo cuño» como el «viguismo». Al mismo tiempo,

obligan a realizar una reflexión sobre las causas y el proceso de la «no decisión» (Grau, 2002: 29-58) para el conjunto de actores con capacidad de formulación de la agenda pública de ciudad.

¿Por qué es tan importante decidir, o en el caso de Vigo, entender la «no decisión»?; simplemente porque como propone Innerarity (2009: 87-106) vivimos en la «sociedad de la decisión». Solo partiendo de este presupuesto es posible ponderar el desarrollo de una ciudad como la viguesa, que crece a lo largo de las décadas con base en este proceso, complejo y dinámico a la vez, de «no decisión»; donde no decidir, o hacerlo sin tener en cuenta al resto de actores del mapa territorial, político, social o económico, es una dinámica de proceso táctico, en el cual los frenos y contrapesos (*check and balances*) de estos actores conducen a una toma de decisiones lenta y, en ocasiones, reactiva.

Esta serie de planteamientos confirman la impresión, recogida en los sucesivos planes estratégicos redactados para la ciudad: que la no decisión latente, da lugar al desencuentro entre actores públicos, privados y sociales, formando parte del diseño institucional que unos y otros quieren para su ciudad. Los diagnósticos insisten en que los agentes sociales y empresariales no identifican a los sucesivos gobiernos locales como verdaderos líderes del cambio municipal, deslegitimando las actuaciones que todos estos gobiernos acometen en las sucesivas legislaturas que tienen lugar en los años noventa; cuestión esta que se reproduce con mayor virulencia (crisis de gobiernos de izquierda, mociones de confianza y gobiernos en minoría) en la década siguiente.

Para dar respuesta a los desafíos que enfrenta Vigo, la Alta Dirección local ha desarrollado un entramado institucional que en la práctica facilita que los responsables de las ocho principales instituciones locales puedan participar, en mayor o menor medida, en las restantes instituciones que gestionan los diferentes aspectos de responsabilidad local. Sin embargo, aunque se podría afirmar que de esta manera el diálogo entre los líderes institucionales se produciría de una manera bastante fluida, como ellos mismos reconocen, los mecanismos de coordinación estratégica y operativa a menudo funcionan de forma inapropiada. Esta falta de coordinación parece ser el resultado

de perspectivas e intereses diferentes y a veces contrapuestos, en lo que se refiere a la visión estratégica de Vigo, además de la falta de un Plan Estratégico que cuente con el necesario consenso social y compromiso institucional. En este sentido, se percibe que la Cámara de Comercio y la Confederación de Empresarios actúan desde una perspectiva empresarial; Citroën desde su perspectiva de planta de producción de una empresa multinacional que opera bajo una estrategia global de grupo dirigida desde Francia; Caixanova desde su perspectiva de entidad financiera con obra social con tradición y prestigio. (Plan Estratégico de Vigo, 2010)¹

Ejemplos de esta dinámica los encontramos en decisiones estratégicas (no decisiones) que la ciudad podría haber impulsado, aprovechando mejor así sus oportunidades en la década de los noventa; actuaciones en el marco institucional (de modernización y de las redes); en la generación de consensos sociales sobre el modelo y marca de ciudad; en la internacionalización de su territorio (Área Metropolitana y/o Eixo Atlántico) y productos (industriales, de servicio, de ocio y turísticos).

Se trataría, en resumidas cuentas, de construir una «agenda estratégica» para Vigo (no planificación estratégica; Varela, 2010: 277-298), a través de la institucionalización de la decisión pública (política pública de modernización y gestión de sus instituciones; Gherardi, 1996: 267-312; Salvador, 2001: 1-19; Varela, 2010), basada en estrategias de sostenibilidad urbana integrales (por ejemplo a través del «Marco de Referencia para la Ciudad Europea Sostenible» de la Unión Europea), para lo cual se debería trabajar, entre otras, en la línea de la mejora de la cultura política, el desarrollo de un capital social urbano, la articulación de estructuras organizativas de participación y deliberación públicas, la creación de redes temáticas de problemas y desafíos para la ciudad. Porque como diría Innerarity (2009: 93): «En toda sociedad bien constituida hay un juego entre decisión innovadora y estabilización institucional. No todo es rup-

1. Disponible en: <http://hoxe.vigo.org/facendovigo/planestratexico.php?lang=cas>

tura crítica a través de la correspondiente decisión, pero tampoco existe sociedad democrática allí donde esta innovación resulta de hecho imposible»; y en Vigo, la fragilidad institucional ya analizada avanza un fracaso en la definición de su futuro.

Vigo, un lugar en el mundo: de la playa de Rodas a la globalización (1999-2007)

Esta última fase de la ciudad, de sus políticas urbanas, ha sido pensada en términos de la metáfora de sostenibilidad, representada en uno de los espacios naturales más significativos de Vigo: la playa de Rodas, que ha sido considerado por el diario británico *The Guardian* como «la mejor playa del mundo».²

Esto no significa que Vigo no estuviera antes en el mapa de la globalización, ya que su flota de barcos congeladores de pescado fueron los «primeros embajadores» de la ciudad en el mundo. Sin embargo, esta revisión de Vigo como espacio de turismo y ocio de calidad vinculado a la ría, al mar, a las playas y a su diversidad forestal provoca un punto de inflexión en las posibilidades de crecimiento sostenible de la ciudad.

Porque la globalización tiene sus riesgos y amenazas, pero también sus potencialidades, y de todas ellas la primera década del nuevo siglo nos ha dejado lecciones de las que aprender para mejorar el diseño de las políticas urbanas de la ciudad.

Es indudable que Vigo ha crecido en población, en complejidad social, en dinamismo económico, en menor medida en desarrollo institucional. Pero lo ha hecho a un ritmo lento y con unos resultados asimétricos según sectores socioeconómicos, lo que ha producido impactos sobre una urbe, que aún tiene posibilidades de ensanchar sus dimensiones en el contexto multinivel e internacional.

Transcurridos más de tres décadas desde las primeras elecciones locales democráticas el mapa político vigués apenas se ha movido, con un sistema político local sometidos a los vaivenes de la política nacional y autonómica (nacionalización y regionalización

2. Véase *El País*, 19/02/2007.

de la política local). Dos legislaturas (1999-2003 y 2003-2007) en las que los partidos de ámbito estatal (PP-PSOE) han alternado gobiernos, siempre en minoría, y con el apoyo del BNG o de las listas de independientes. En la primera (1999-2003), el bastón de alcalde recayó en las manos del BNG como acuerdo de gobierno con el PSOE. La segunda (2003-2007) da lugar a un vuelco en el panorama político fruto de los desencuentros entre PSOE y BNG, ya que tras firmar un nuevo acuerdo de gobierno, con alternancia en la figura del alcalde (PSOE), el equipo Ejecutivo Local se mantuvo en el poder seis meses, después de los cuales accede el PP a la dirección de la ciudad (moción de censura), gobernando en minoría hasta el final de la legislatura. En las últimas elecciones locales (2007), el sistema político vigués se polariza de forma que el PP logra la mayoría simple de los votos y 13 concejales, lo que le impide formar gobierno, y así posibilita una nueva coalición entre PSOE y BNG (nueve y cinco concejales, respectivamente), que se mantiene a lo largo de toda la legislatura.

Este período político deja una impronta institucional con consecuencias inevitables en el desarrollo urbano y en la configuración de sus políticas públicas. Tanto es así, que las redes sociales (asociaciones de vecinos, culturales y deportivas) entran en el juego de los partidos políticos, y participan sus líderes de la dinámica de conflicto entre Ayuntamiento, puerto, Zona Franca, Confederación de Empresarios y Cámara de Comercio. Algunos de estos líderes (incluido algún directivo del equipo de fútbol Celta de Vigo), llegan a formar parte de las candidaturas de los partidos políticos en sucesivos comicios, dinámica que deja espacios para la politización no solo de la gestión sociocultural, sino también para la de su programación. La politización de las redes socioculturales, un hecho en la década de los ochenta y noventa, se recrudece en estos últimos años, dando lugar a enfrentamientos graves entre los actores sociales y políticos (como es el caso de la Federación de Asociaciones de Vecinos «Eduardo Chao» —FAVEC—, que concluye en 2010 con una renovación de su directiva). Sin embargo, esta dialéctica entre actores no esconde falta de actividad social, sino todo lo contrario, ya que la programación cultural, deportiva, musical de las asociaciones de vecinos de cada una de las 18 parroquias muestra un gran rendimiento, eso sí, con el apoyo financiero mayoritario de Caixanova o del Concello

de Vigo, y en menor medida del sector empresarial o comercial de la ciudad. Incluso en momentos puntuales, las estructuras del Ayuntamiento de Vigo han funcionado de forma excepcional coordinando esta actividad social, como se pudo comprobar tras el desastre del «Prestige» y la rápida e intensa actuación de la Oficina Municipal de Voluntariado (entre diciembre de 2002 y febrero de 2003 se inscribieron un total de 10.780 voluntarios; Varela, 2005: 415-433), que mantiene un censo actualizado de cerca de 800 asociaciones activas en Vigo.

En el ámbito sociodemográfico, económico y empresarial obtenemos ejemplos de un Vigo en el que la población crece en algo menos de 10.000 habitantes entre finales de la década pasada y la presente (de 286.774 en 1996 a 295.703 en 2008), aunque existen estudios que definen tendencias de crecimiento a partir del primer cuarto de este siglo (318.674 en 2025 y 406.129 en 2050; Aldrey y Vicente, 2009: 199-253). Del incremento del censo en el período 2000-2008, es destacable la presencia de extranjeros, con un total de 15.940 vecinos; y es que el 58,9% de la población viguesa es autóctona, mientras que el resto se reparten entre un 25% de otros municipios de la Comunidad Autónoma de Galicia, un 9,7% de extranjeros (Portugal, Brasil, Colombia, Rumanía, Paraguay o Argentina, como comunidades más numerosas) y un 6,4% de otras comunidades autónomas (Instituto Sondaxe, 2010: 250).

A ello hay que sumar unos datos del paro que superan la media de la provincia, de Galicia y de España, en los que se destaca un fuerte descenso previo a la crisis financiera mundial del año 2008 (véase el gráfico 1).

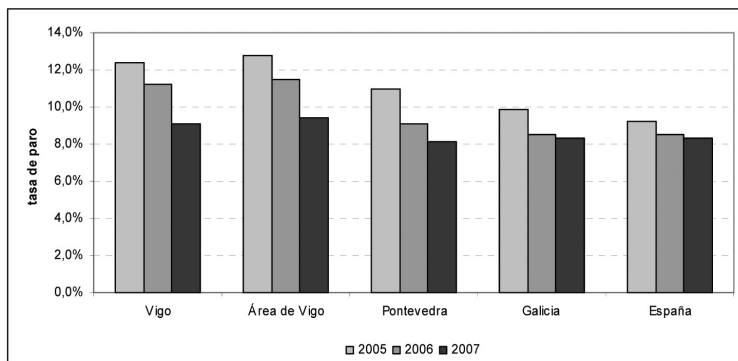
A las cifras de población y paro hay que incorporar el perfil empresarial de la ciudad, con un total de 24.542 empresas (IGE, 2009), de las que casi un 20% se dedican a los servicios, siendo la construcción la segunda actividad y la industria la que figura en tercera posición.

Estos datos y cantidades contribuyen a que la primera ciudad de Galicia en población tenga un PIB per cápita de 24.251 euros/habitantes (casi la mitad que la población industrial más destacada de su área de influencia que con 17.114 habitantes tiene un PIB de 43.774 euros/habitantes) (Instituto Sondaxe, 2010: 80). Lo mismo ocurre con los índices de productividad (tan solo dos puntos por

encima de la media provincial: 98) y de renta familiar disponible (14.699 euros/habitante, sobre una media de 13.582 euros), que muestran una ciudad muy dependiente de los sectores industriales tradicionales, poco diversificada, y con una incipiente apuesta por la «clusterización» y el I+D+i vinculados a la automoción. Este escenario de conflicto institucional y asociativo, así como cierta anomia empresarial y comercial, se repite a lo largo de los primeros años de este siglo, provocando un peligroso estancamiento que dejará su impronta en forma de repunte de la tasa de paro (10% en el año 2008).

La indefinición de modelo de ciudad también se dibuja en la dimensión urbanística y de construcción de infraestructuras, ya que en el período 1999-2007, por un lado, los sucesivos gobiernos locales asumen el reto de modificar su Plan General de Ordenación Urbana (PGOU); por otro, porque en el año 2005 cambia el «color político» de la Xunta de Galicia (PP, por la coalición PSOE-BNG) y con ella aparece el «reverdecer» de los grandes proyectos para la ciudad, que se suman a la llegada de un tren de alta velocidad que se espera desde hace más de una década.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE PARO EN VIGO Y SU ENTORNO
(2005-2007)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Fundación Provigo (2009: 1-39).

Por lo que se refiere a la ordenación urbana, y en un contexto de máxima expansión del urbanismo en todas las ciudades del Estado (Vigo no es una excepción), el diseño de Vigo y su futuro se convierte así en un tablero de ajedrez donde los diferentes actores institucionales y económicos juegan su particular partida por el liderazgo de una ciudad, que asiste con preocupación al debate técnico y político sobre el PGOU, que es finalmente aprobado por la Xunta de Galicia en 2008 y 2009. Si situamos los ejes que complementan el desarrollo del territorio, la población y la actividad comercial de los años ochenta y noventa con nuevos desarrollos urbanísticos, tan solo el polígono de Navia avanza como un nuevo «centro» para una ciudad que sigue pendiente de grandes desarrollos en sus barrios centrales y en aquellas otras zonas donde aún es posible la expansión urbana: el noroeste del término municipal.

Del 2005 al 2007, encontramos dos años en los que Vigo se convierte en eje de la realidad política gallega, de una gran intensidad en la formulación de proyectos de grandes infraestructuras para la ciudad, ya que es en Vigo donde la coalición PSOE y BNG consiguen pactar el gobierno autonómico tras ganar las elecciones (un diputado del PSOE que le permitía obtener la mayoría absoluta con 38 escaños en el Parlamento de Galicia, por 37 del PP). Proyectos en el ámbito del acceso a la ciudad (ampliación del puente de Rande, aprobación de la autovía Vigo-Pontevedra A-57), los servicios sanitarios (el denominado como «cuarto» hospital), o el medio ambiente (saneamiento de la ría de Vigo y construcción de la «macrodepuradora» de la ciudad) son acometidos o impulsados por el Gobierno de España y por la Xunta de Galicia (de idéntico «color político»). A esto hay que sumar el proyecto que monopoliza la agenda política viguesa de la década: la llegada del AVE a Galicia, y en particular a Vigo, así como la conexión de la ciudad con la alta velocidad lusa a través de Porto, como segundo eje de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

La posición de Vigo en el mapa multinivel y global es otra de las grandes cuestiones de ciudad que han sufrido el juego institucional y el discurrir político de esta etapa, continuación de la anterior donde se asientan las bases de una urbe eje de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal. Siguiendo este planteamiento, son tres los elementos que caracterizan su centralidad regional (o la falta de

ella): *a*) el juego de relaciones intergubernamentales basado en el conflicto; *b*) el prolongado intento de «construcción» del espacio metropolitano; y *c*) la participación en las redes de municipios de dimensión internacional.

Situando la reflexión sobre el primero de los planteamientos, se puede confirmar que la ciudad de Vigo, como actor en este espacio autonómico y eurorregional está situada en un marco de relaciones intergubernamentales (Agranoff, 1997: 125-170), donde destaca el conflicto y no la cooperación o colaboración. Esto es así, pese a sus innovadoras aportaciones a la creación tanto de la Mancomunidad de Vigo como del Eixo Atlántico en los años noventa, que fueron intensas en esta década para decaer en el período 1999-2007. El estilo de relaciones institucionales, que se desarrollan en su ámbito territorial municipal, es proyectado hacia el exterior incorporando la tensión y la desconfianza en el intercambio de proyectos intergubernamentales. Las relaciones con la Xunta de Galicia, aún siendo del mismo color político sus respectivos equipos de gobierno, han sido siempre conflictivas (tanto en la época de PP, mayoría absoluta en Vigo 1995-1999; como en la del PSOE-BNG, gobierno autonómico y local en los años 2007-2009). Lo mismo ha ocurrido con la Diputación Provincial de Pontevedra, en un enfrentamiento que se remonta al siglo XIX, como ya se ha comentado. La cooperación con los municipios del área metropolitana se realizan en el seno de la Mancomunidad del Área Intermunicipal de Vigo, que ha ido perdiendo protagonismo con el paso de los años. Mientras que la colaboración con el Estado es fruto de impulsos de los diferentes equipos de gobierno (del PP y PSOE) en forma de proyectos sectoriales (infraestructuras y dotaciones), que no permiten visualizar una estrategia de coordinación a medio y largo plazo.

El intento de aprobación del Área Metropolitana de Vigo a lo largo de la última década, apoya y ejemplifica a la perfección este argumento. Su propuesta parte de finales de los años noventa, pero no es hasta el final de la última legislatura del gobierno de Fraga (2005), cuando la Xunta presenta en el Parlamento de Galicia un proyecto de ley, que se paraliza por una convocatoria anticipada de elecciones autonómicas en la que el PP no consiguió renovar la confianza de los ciudadanos, tras lo que se dio paso a un nuevo gobierno de coalición del PSOE-BNG (2005-2009). En un primer

momento 2005-2007 y con el PP gobernando el Ayuntamiento de Vigo y el PSOE-BNG la Xunta de Galicia, la Consellería de Presidencia, Administración Pública y Xustiza asume la realización de numerosos estudios encargados tanto a centros de investigación de la Xunta, como de las universidades gallegas (Rojo y Varela, 2007; Cadaval y Caramés, 2007; Rubal Luaces, Fontenla y Rama, 2007; VV.AA., 2006; VV.AA., 2007; Voces, Caínzos, Rubal y Luaces, 2007). Las intenciones del ejecutivo gallego (expresadas en la Cámara Autonómica) no dieron sus frutos en forma de proyecto de ley, ni siquiera en el último período de la legislatura (2007-2009), cuando se produce la coincidencia de las coaliciones PSOE-BNG en los gobiernos local y autonómico. De forma que a finales de esta década nos encontramos con un panorama similar a sus inicios, con el importante matiz de que la propuesta de creación de un área metropolitana para Vigo y su entorno fue recogida por la Federación de Asociaciones de Vecinos, que presentaron ante el Parlamento en 2008 una iniciativa legislativa popular («Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular para la creación y regulación del área metropolitana de Vigo»), para que se iniciaran los trámites parlamentarios destinados a su aprobación.

Es importante insistir en las posibilidades que tuvo Vigo a lo largo de esta última década para posicionarse como «ciudad global» (Sassen, 1991), que había dibujado años atrás, pero que no supo aprovechar en el período 1999-2007. Ni en la agenda pública, ni en la sistémica aparecía la necesidad de consolidar la ciudad como eje de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, ni de proyectarla en el escenario internacional, bien como actor local individual, bien como parte de una red ya madura en el ámbito de la cooperación transfronteriza como es el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular. Esta dimensión es de importancia estratégica para la ciudad ya que una buena parte de sus políticas y servicios públicos tienen carácter local, metropolitano, provincial, sin duda autonómico e internacional si pensamos en el Norte de Portugal (ocurre así con la sanidad, las emergencias, el transporte, el empleo, la industria, los servicios, etc.). Sin embargo, hablamos en pasado ya que, por ejemplo, la ciudad perdió la oportunidad de convertirse en la sede de la unidad de programación de fondos comunitarios de frontera España-Portugal que finalmente se creó en Badajoz. Bien es cierto

que a cambio la Xunta de Galicia y el Gobierno Portugués crearon la Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia-Norte de Portugal con sede en Vigo (2008), o que el Gobierno de España consiguió que la Agencia Comunitaria de Control de Pesca (ACCP) se ubicara en la ciudad en este mismo año.

Estas «luces y sombras» en la gestión de la ciudad dejan a la vista un modelo urbe que es capaz de grandes actuaciones institucionales, infraestructurales, económicas o sociales, pero que se revela incapaz de hacer coincidir a todos los actores en torno a una visión y un marco general de políticas públicas urbanas, que la permitan crecer, adaptarse a la globalización y hacerlo de una forma sostenible.

Conclusiones

Vigo es una ciudad dual con marcadas características urbanas y con posicionamiento comunitario, pero con señas de identidad que recogen sus esencias gallegas de carácter incluso rural (parroquias). Medio siglo después (1957-2007) ha pasado de una ciudad a una urbe sin conseguir despegar como «civitas». Cinco décadas después sigue anclada en sus referentes provinciales y regionales, anhelando convertirse en capital de una provincia o en una ciudad de servicios sin alternativas económicas. Cincuenta años después, en definitiva, permanece presa de unas redes socioeconómicas corporativistas, perdiendo la oportunidad de convertirse en referente institucional y económico, donde sus activos son la ciudadanía, el conocimiento y la inteligencia social.

La verdadera transformación de la ciudad ha de hacer coincidir las agendas públicas y sistémicas. En el caso de las primeras bajo los consensos básicos de la articulación territorial donde Vigo debe ser empoderada como punto nodal de una región urbana cabecera de un territorio atlántico. Donde la economía y la sociedad viguesa deben aceptar el posicionamiento institucional del Ayuntamiento, en la misma medida que necesitan repartir juego con los nuevos actores del conocimiento (Universidad) y la globalización (Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular).

La nueva agenda urbana de Vigo, y sus políticas públicas, podría ser articulada en torno a las siguientes dimensiones básicas:

- La construcción de un modelo de gestión de buena gobernanza sostenible, que incorpore el impulso del capital social y promoción de la cultura del consenso institucional, así como la creación de una agenda estratégica en la que se incluya una política pública de modernización administrativa, una posición común en el mapa de las redes territoriales y político-administrativas multinivel y la conformación de una identidad local y una marca de ciudad reconocida por todos sus ciudadanos.
- La creación de valor público sobre la dimensión socioeconómica-ambiental, como elemento de futuro para alcanzar desarrollo sostenible de la ciudad. La actualización de la Agenda Local 21 (eficiencia energética y cambio climático), la gestión integral de la ría de Vigo, y la gestión turística de su espacio, en especial del Parque Nacional de las Islas Atlánticas, son algunos de sus retos, a los que se deberían incorporar todos los sectores productivos y el sector servicios.
- La cohesión socioeconómica es otro de los desafíos que tiene la ciudad, para lo cual necesita configurar una red de servicios sociosanitarios y de proximidad destinados a corregir los desequilibrios territoriales del municipio y los sociales originados por un crecimiento económico con gran dependencia del sector servicios e industrial.
- Potenciar la innovación y el conocimiento, dejando el liderazgo a la Universidad de Vigo a través de su Campus del Mar (Campus de Excelencia Internacional), aunque sin olvidar el I+D+i de las empresas del municipio y su área de influencia.
- Mejorar el apoyo a la internacionalización de la ciudad («acción exterior»; Varela, 2008: 123-153), de sus empresas, a la localización de suelo industrial y de servicios para la implantación de sectores estratégicos para la ciudad, donde además de los tradicionales naval y automoción, tengan cabida otros como los de servicios (logística), innovación y nuevas tecnologías y turismo (marítimo, de congresos y ambiental).
- Alcanzar la intermodalidad terrestre con la meseta y Portugal (carreteras y tren de alta velocidad), aérea (especialización del aeropuerto de Peinador), y portuaria (cabecera de la autopista del mar, líder estatal en descarga de pesca fresca y mundial en congelado).

La ciudad que puede ser, pero aún no se ha definido, navega entre lo público y lo privado, la industria y los servicios, sin decantarse por ninguna de las alternativas; lo que es peor, sin darse cuenta de que su verdadero potencial está en la comunión de ambas perspectivas y en la generación de nuevas políticas urbanas vinculadas a la naturaleza, el ocio, el turismo, la creatividad o la innovación.

La dualidad no es dicotomía, y Brugué y Gomá (1998: 14-23; 25-35) lo planteaban de una forma clara hace más de una década analizando las posibilidades de mejora de la gobernanza de las ciudades en España: lo que para ellos es localismo, en Vigo resulta «vigüismo»; la apuesta por la «repolitización» en la ciudad (apoyada en la institucionalización de la gestión pública), es mayor peso y presencia de los partidos políticos y el sostenimiento de la estructura corporativa socioeconómica creada hace más de medio siglo; los ejercicios de competición política, institucional, económica y social no se basan en la «cocompetencia» (parafraseando a Innerarity, 2004 y Covas, 2009: 49-59), ni en la complementariedad de las redes (Ramos y Varela, 2009: 103-133), en y de las que Vigo participa en todo el eje multinivel europeo y mundial.

Todos los argumentos anteriores, nos hacen ver que solo si se asume la complejidad institucional de la ciudad, es posible redefinir la estrategia a través de la inteligencia (*strategic thinking*, como propondría Calderó (2009: 209), siguiendo a Mintzberg), y apostar por las redes de políticas como medio a través del cual seguir creciendo como urbe global. Aunque para ello será necesario modificar la cultura política, empezando por modificar las estrategias de los partidos políticos y los perfiles de sus equipos (Brugué, 2002: 9-37), y continuando por el sector empresarial y asociativo que debe centrar sus objetivos en la mejora de la productividad, en la innovación y en la mejora de la calidad de la gobernanza urbana viguesa (Bovaird, Löffler y Parrado, 2005: 30-60).

Por todo ello, entendemos que Vigo será una ciudad sostenible e internacional cuando sus actores sean capaces de proyectar el espacio geoestratégico natural de la ría (de las Islas Cíes hasta la Isla de San Simón, pasando por todos los municipios que la franquean), a través de iconos globales como el Parque Nacional de las Islas Atlánticas y su playa de Rodas; de esta forma la metáfora se convertirá en la gran oportunidad de la ciudad para las próximas décadas.

Cuadro 1

LA SOSTENIBILIDAD COMO DESARROLLO: UNA CIUDAD DE RÍA

Poco a poco, por decantación, como los buenos vinos, la ciudad va convergiendo con la ría, con un entorno natural que ya los romanos determinaron como ideal para el desarrollo humano, social e incluso económico. Las salinas encontradas en diferentes puntos de la geografía viguesa dan muestra de lo acertado de la decisión del asentamiento, como hicieron siglos antes los moradores de su castro, atalaya natural de la ciudad.

Esta convergencia entre entorno natural y desarrollo socioeconómico y político-administrativo va adoptando carta de naturaleza a lo largo de los siglos, pero sobre todo en la segunda parte del pasado. Las murallas que conforman el Parque Nacional de las Islas Atlánticas, en especial el conjunto de las islas Cíes, dan entrada a un brazo de mar que lucha contra los designios institucionales y empresariales de forma denodada, día tras días, mes tras mes, no por ganar espacio sino por no perderlo en forma de construcciones habitacionales, espacios de usos portuarios, rellenos de diferentes signos.

Este box tiene más de futuro que de presente, y desde luego que de pasado, ya que implica presentar los esfuerzos de una sociedad articulada en torno a la ría de Vigo y la defensa de su espacio, de su identidad. Las actuaciones de la Zona Franca de Vigo (czfv) y de la Autoridad Portuaria de Vigo, incluso de la Xunta de Galicia a lo largo de los años han escenificado un enfrentamiento donde lo público y lo privado se dan la mano contra lo social, mientras los sucesivos gobiernos locales vigueses asisten de «convidados de piedra» al litigio por la hegemonía en la ría.

Lo privado lo representan las empresas que viven por y del mar en su conjunto, pero que encuentran abrigo en la ría de Vigo para sus actuaciones de procesado, comercialización y logística. Lo público es representado por las instituciones (a excepción del Ayuntamiento, como se menciona) que tienen capacidad de decisión sobre el uso (y abuso) de este espacio natural privilegiado. Lo social identifica diferentes plataformas ciudadanas que se movilizan de forma sistemática ante las actuaciones (acciones e inacciones, como diría DYE) de los actores público-privados.

Es posible identificar varios proyectos y eslóganes que capitalizan la resistencia social ante la actuación de los poderes público-privados como «A Ría non se Vende» o «Abrir Vigo al Mar». Es, quizás, este último el que de forma más acusada representa esta tensión que aparece tras cada decisión de estos actores.

El proyecto «Abrir Vigo al Mar» resultó un proyecto emblemático del Consorcio de la Zona Franca de Vigo en la década pasada. En él confluyeron Autoridad Portuaria, Concello de Vigo y Xunta de Galicia. Fueron acometidas obras de recuperación de 150.000 m² para el uso y disfrute de la ciudadanía con una inversión total de 120 millones de euros.

El proyecto es simbólico tanto por lo que desarrolló, como por lo que dejó de hacer en relación con la apertura de la ciudad al mar de Vigo (a su Ría), ya que además de la Ronda del Mar (circunvalación) y la peatonalización de parte de su fachada urbana (verdadera «conquista» ciudadana), el CZFV ordenó parte de su espacio para levantar auténticos «muros» en forma de edificios administrativos y comerciales con el beneplácito de la Xunta de Galicia (edificio administrativo), de la Autoridad Portuaria (zona de ocio y aparcamiento de la Praza da Estrela), y del mismo CZFV (construcción de un «mall» en pleno centro geográfico del puerto de Vigo).

Un concepto tan de moda como la sostenibilidad ha sido pervertido de forma que de la sostenibilidad socioambiental se ha pasado a la sostenibilidad del modelo económico de explotación de los recursos y los espacios urbanos en régimen de monopolio por parte de las instituciones y «los privados», dejando tras de sí una enorme hipoteca para la ciudadanía, incapaz ya de abrirse paso al mar entre tanta barrera arquitectónica.

Cuadro 2

LA SOSTENIBILIDAD DEL CONOCIMIENTO: «EL CAMPUS DEL MAR: UNA UNIVERSIDAD PARA VIGOS DIFERENTES»

La Universidad de Vigo ha pretendido desde sus inicios formar parte de una urbe dispersa que la observa desde la costa como un conjunto de edificaciones situadas en un promontorio, desde donde mantiene su propio espacio y tiempo, y al que de cuando en vez la ciudad consulta (como Oráculo de Delfos) cuando le asaltan las dudas sobre su identidad o futuro. Vigo y su Universidad nacieron y crecieron a destiempo, de forma que la segunda es una de esas primas que vienen a casa por Navidad, donde los tíos son las instituciones viguesas, la madre la Xunta de Galicia y el padre la Administración General del Estado.

La asincronía en el tiempo (años ochenta vs. años noventa) y el espacio (As Lagoas-Marcosende, en el límite entre los municipios de Vigo y Mos), conduce a ambas instituciones a entablar diálogos en los que no siempre se dice lo que se quiere oír, ni se encajan las críticas de forma cordial. Sin embargo, el Ayuntamiento y algunos otros actores significativos del mapa socioeconómico vigués, forman parte de su Consello Social, apoyando iniciativas, realizando actividades de proyección de la Universidad en la ciudad, en definitiva, manteniendo un tímido pulso vital en forma de escasos proyectos de cooperación (como pudimos expresar a lo largo del capítulo).

Pero los tiempos están cambiando, y con ellos las más recientes modas impuestas por el marketing urbano que recomiendan especializar los espacios de las

ciudades, pudiendo así redefinirlas y cambiar sus denominaciones, en una suerte de «polis» dentro de la «polis». Encontramos de esta forma «ciudades de la justicia», «ciudades del deporte», «ciudades del textil», «ciudades del frío», etcétera. Esta fórmula ha sido recientemente adoptada por la Universidad de Vigo, a través de la propuesta lanzada al Ministerio de Educación del Campus de Excelencia Internacional, que para el caso vigués ha sido denominado como el «Campus do Mar», cuya aprobación final se produjo en el mes de octubre de 2010.

El Campus del Mar, pretende ser además el núcleo dinamizador de una parte de la ciudad, que entorno a los vestigios de la antigua Escuela de Transmisiones de la Armada (ETEa), ubicará una nueva «ciudad del mar». De esta forma, y en paralelo, se recuperaría una zona degradada como es el litoral del barrio de Teis, con dotaciones de investigación (establecimiento de una base permanente de buques de investigación oceanográfica, integrada por equipos de investigación y recursos punteros a nivel mundial), servicios y ocio.

El Campus del Mar tiene además un componente externo, en principio ajeno a la ciudad, como es el liderazgo de las redes científicas nacionales e internacionales que trabajan sobre el mar y su gobernanza. Los socios institucionales de Galicia y el norte de Portugal (Xunta de Galicia, CCDR-N, Concello de Vigo, Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular), los académicos (UVIGO, USC, UDC, CSIC e Instituto Español de Oceanografía), así como los empresariales y socioeconómicos (AIMEN, CETMAR, Universidad dos Acores, Planesga, Navantia Fene-Ferrol, AJE-Vigo), entre otros, convierten la negativa dinámica institucional viguesa en una clara oportunidad para la ciudad. De forma que, de esta vez, los diferentes actores de Vigo podrían llegar a visualizar a la Universidad de Vigo como el germen de la ciudad del conocimiento y la innovación, a través del cual esta sería capaz de convertirse en pieza clave para el desarrollo y articulación de un sistema urbano más complejo y sostenible, pudiéndose situar como epicentro el mar y su ría, concentrando y potenciando los núcleos de investigación esparcidos a lo largo y ancho del territorio municipal.

X. ¿HACIA UNA AGENDA URBANA COMÚN? SIMILITUDES Y DIFERENCIAS EN LAS SIETE GRANDES CIUDADES

Mariela Iglesias, Marc Martí-Costa, Miquel Pybus
y Mariona Tomàs

La finalidad de este capítulo es integrar la información recogida en cada una de las siete ciudades analizadas, explorando, principalmente aquellas variables que exponíamos al inicio del libro y que definirían la orientación de las políticas urbanas desarrolladas: el modelo de gobernanza urbana, el protagonismo de los ámbitos en las políticas urbanas y el peso de los niveles de gobierno. El objetivo de este ejercicio comparativo consiste en determinar cuál es el protagonismo de aquellos elementos que configurarían estas tres variables, es decir, el peso de los diferentes agentes que conforman la gobernanza urbana (público-gobierno, las familias, el mercado, o comunitario – sociedad civil); el peso de los ámbitos de intervención de las políticas urbanas (si se orientan a los servicios a las personas, a una vertiente económica, a una urbanística o a una ambiental) y, finalmente, cuál es el protagonismo de las instituciones y los diferentes niveles administrativos (local, autonómico, estatal y europeo).

TABLA 1
ETAPAS DE LAS POLÍTICAS URBANAS
DE LAS SIETE CIUDADES ANALIZADAS

Barcelona	ETAPA 59 - 79	ETAPA 79 - 92	ETAPA 92 - 99	ETAPA 99 - 07
Bilbao	ETAPA 59 - 79	ETAPA 79 - 92	ETAPA 92 - 00	ETAPA 00 - 07
Madrid	ETAPA 44 - 79	ETAPA 79 - 89	ETAPA 89 - 03	ETAPA 03 - 07
Murcia	ETAPA 59 - 79	ETAPA 79 - 95	95-99	ETAPA 99 - 07
Sevilla	ETAPA 59 - 79	ETAPA 79 - 92	ETAPA 92 - 99	ETAPA 99 - 07
Valencia	ETAPA 59 - 79	ETAPA 79 - 91	91 - 95	ETAPA 95 - 07
Vigo	ETAPA 59 - 79	ETAPA 79 - 92	ETAPA 92 - 99	ETAPA 99 - 07

Primera etapa

Esta primera etapa discurre entre las décadas de los sesenta y setenta, es decir, desde los inicios del período de desarrollismo económico del régimen franquista marcada primero con el Plan de Estabilización y después con los Planes de Desarrollo, hasta la recuperación de la democracia. Aún así, a lo largo de estas dos décadas se pueden diferenciar dos fases marcadas por una incipiente crisis económica que terminaría afectando de manera gradual a la economía española hasta bien entrados los ochenta; especialmente en aquellos centros industriales que no supieron especializarse. Hasta entonces, las ciudades españolas estuvieron condicionadas por las políticas que relacionaban directamente desarrollo e industrialización y que fueron siendo impulsadas por el régimen franquista desde finales de los años cincuenta. Como es bien sabido, tales medidas económicas tuvieron un gran impacto urbanístico y demográfico que sin duda terminarían transformando la estructura urbana y social de las grandes ciudades españolas.

Lógicamente, las consecuencias de estas dinámicas de desarrollismo económico y la consiguiente consolidación de los centros industriales se basaron y al mismo tiempo incentivaron los movimientos

TABLA 2
**AGENTES, TEMA Y NIVEL ADMINISTRATIVO PREDOMINANTE
EN LA PRIMERA ETAPA**

Ciudad	Agentes sociales con mayor protagonismo en la agenda de las políticas urbanas	Políticas con mayor importancia en la agenda urbana	Administración con mayor protagonismo
Barcelona	Públicos / Familia	Urbanísticas	Estatal
Bilbao	Mercantiles / Familia	Económicas	Local / Estatal
Madrid	Públicos / Familia	Urbanísticas / Económicas	Estatal
Murcia	Públicos / Familia	Urbanísticas	Estatal
Sevilla	Públicos / Familia	Urbanísticas	Estatal
Valencia	Públicos / Familia	Urbanísticas	Estatal
Vigo	Mercantiles / Familia	Económicas	Estatal

campo – ciudad iniciados en años anteriores, con la consiguiente multiplicación de la población de las grandes ciudades españolas. En muchas ciudades se aprueban planes que ejecutan proyectos e infraestructuras que expanden la ciudad y terminan cambiando su estructura funcional. Suponen asimismo el inicio de un cierto nivel de planificación supramunicipal y de la perspectiva metropolitana. Lo vemos en figuras como el Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid de 1963 (predecesor del Plan Bidagor), el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca de 1964, el Plan General de Valencia de 1966, el Plan de Ordenación urbana de Murcia de 1972 o el Plan General Metropolitano de Barcelona de 1973, predecesor del Plan Comarcal de 1953.

A pesar de los déficits urbanísticos y sociales derivados por el desarrollismo, la finalidad de muchos de estos planes, especialmente aquellos que fueron redactados durante los años sesenta, era favorecer la expansión de los intereses privados vinculados a determinadas actividades económicas. Siguiendo la doctrina de la segregación funcional del espacio urbano y la diferenciación de los usos se proyectan nuevos centros de actividad económica y grandes polígonos industriales rodeados por barrios obreros, que tomaron la forma de polígonos de viviendas. La construcción de tales polígonos se caracterizaba muchas veces por la especulación que rodeaba la elección de los terrenos en los que construir y la acumulación de déficits urbanísticos y de falta de servicios que soportaban. El desarrollo del vehículo privado, impulsado por el propio sistema, favoreció la construcción de infraestructuras de movilidad que condicionaron el desarrollo urbano de las ciudades, poniendo por delante, una vez más, los intereses económicos a las necesidades sociales o medioambientales. La consecuencia agregada de todos estos elementos fue la configuración de un urbanismo caótico e inconexo, sin ningún tipo de planificación integral más allá del aprovechamiento que hicieron de las necesidades creadas por el desarrollo económico las élites económicas cercanas al régimen.

En la mayoría de ciudades españolas se reproducen los mismos déficits sociales y urbanísticos que acabarán siendo la base material en la que van a apoyarse las reivindicaciones de los movimientos y asociaciones vecinales ya en la etapa más tardía del franquismo. En efecto, las políticas urbanas quedaban capitalizadas por los gobier-

nos municipales como ejecutores de las directrices de un Gobierno central, eje del poder público franquista. Su papel fue fundamental para poder comprender las agendas de las políticas urbanas de aquella época. Aún así, y a pesar de que el esquema del poder franquista se repite de manera similar en todas las ciudades analizadas donde el régimen influía desde los gobiernos locales aprovechando las estructuras de poder establecidas en la sociedad, en Madrid, centro económico y político del franquismo, el papel del Estado central fue muy superior al de otras ciudades.

A pesar de que el papel del sector privado y mercantil fue teniendo un peso creciente en la definición de la agenda urbana, y más especialmente a partir de los años setenta cuando, por ejemplo, crece la inversión privada en vivienda social, su fuerza y su composición concreta acababa dependiendo de la relación con las cúpulas de decisión del régimen franquista, tanto a escala local como a escala estatal. En cambio, si atendemos a las dinámicas sociales la falta de protagonismo del franquismo en las políticas sociales, dejaba a la familia como la gran protagonista de la esfera social en esa época. El papel de las redes familiares en la prestación de servicios, que no cubrían ni la iniciativa pública ni privada, supuso de hecho el contrapeso a una desigualdad social que proliferaba en muchos de los barrios que acogieron la llegada de las grandes migraciones internas.

Con la llegada de la crisis económica a lo largo de la década de los setenta el desarrollismo de años anteriores dejaría paso a una etapa de especialización económica donde algunas actividades industriales se relocarían en las periferias de las ciudades mientras otras irían agonizando hasta casi desaparecer entrados los años ochenta. Por otro lado, esta relocalización de las actividades industriales aceleraron el proceso ya iniciado anteriormente de terciarización de la economía en las grandes ciudades como Madrid, Barcelona y Sevilla.

Segunda etapa

Este período se inicia con las primeras elecciones democráticas locales en el año 79 y recorre los años ochenta con una agenda de políticas urbanas condicionada por los déficits de la política franquista y por las movilizaciones sociales de la transición. Es una etapa fuertemente marcada por el clima de apertura política

donde la esfera pública recobró un marcado protagonismo en un momento de crisis económica. Sin embargo, hacia el final de los años ochenta, los proyectos ampliarán su proyección y se facilitará la entrada de capitales del sector privado con un estilo renovado de la gestión pública. De esta manera se asentarán las bases de una profunda transformación de las ciudades y su gestión hacia los primeros años noventa.

Al comparar los casos encontramos fuertes similitudes, especialmente en los primeros momentos. El contexto político general de España, la herencia de déficits del franquismo y las fuertes reivindicaciones de los movimientos sociales urbanos en la transición configuraron escenarios homogéneos donde la esfera pública local fue el espacio de oportunidad de sectores de izquierda que priori-

TABLA 3
**AGENTES, TEMA Y NIVEL ADMINISTRATIVO PREDOMINANTE
EN LA SEGUNDA ETAPA**

Ciudad	Agentes sociales con mayor protagonismo en la agenda de las políticas urbanas	Políticas con mayor importancia en la agenda urbana	Administración con mayor protagonismo
Barcelona	Públicos	Urbanísticas / Sociales	Local
Bilbao	Públicos	Económicas	Local / Autonómica / UE
Madrid	Tercer sector	Urbanísticas / Sociales	Local / Estatal
Murcia	Familia	Urbanísticas / Sociales	Local / Estatal / UE
Sevilla	Público / Familia	Urbanísticas / Económicas	Local / Estatal
Valencia	Públicos	Urbanísticas / Sociales	Local
Vigo	Públicos	Económicas	Local / Autonómica / Estatal / UE

zaron las intervenciones en el espacio público y los equipamientos sociales básicos.

De esta manera, el urbanismo y los servicios personales se conformaron como los ámbitos prioritarios donde se concretó la concepción de lo que, desde la perspectiva actual, denominaríamos como derecho a la ciudad. Reivindicando la escala próxima, acorde con la austeridad de presupuestos del contexto de crisis que se vivía, pero sin renunciar a la presencia y visibilidad de la dimensión pública en la ciudad.

Aunque la mayoría de las veces el marco de estas intervenciones había sido el resultado de una alianza ciudadana (con variaciones marcadas según los casos) entre vecinos, intelectuales y técnicos, con la llegada de la democracia comienza una crisis de los movimientos vecinales. Esta tendencia, sin embargo, no afectó al crecimiento del tejido asociativo conformado por diversos sectores y temáticas, sino que impactó especialmente en las asociaciones de vecinos que se resintieron del traspaso de algunos de sus líderes hacia las administraciones. Incluso en algunas ciudades se conformó una élite de política local constituida por antiguos integrantes de la mencionada alianza entre vecinos, intelectuales y técnicos.

En una segunda fase del período, coincidente con un cambio de escala económica provocado por la entrada de España en la CEE (1986), cada ciudad buscará su estrategia de desarrollo y el escenario se vuelve más diverso, aunque dominan los criterios de competitividad para el desarrollo de las ciudades. Las que logran configurar un proyecto más asertivamente usarán los grandes eventos como motor de transformación y modernización. Barcelona es el ejemplo paradigmático ya que, a diferencia de Sevilla, los impactos serán en toda la ciudad. Si bien en este segundo subperíodo el protagonismo lo sigue manteniendo la esfera pública local, se ensayan mecanismos de cooperación público-privada, especialmente a través de la gestión privada de servicios públicos (podemos encontrar ejemplos en Barcelona, Bilbao, Murcia o Valencia) o la adopción de nuevos instrumentos y organismos de gestión (empresas e institutos municipales) que facilitaron la entrada de capitales privados o europeos a la gestión pública.

Es evidente el cambio de escala de los proyectos y de la propia concepción de las políticas urbanas, que generan proyectos más

ambiciosos con fórmulas de intervención de distintas esferas de gobierno (lógicas multinivel) e instrumentos propios de la gestión privada. Por ejemplo, es en este período cuando nacen los primeros planes estratégicos de ciudad que luego tendrán impacto en todo el territorio español, con el objetivo de integrar a los diferentes agentes de la ciudad en una perspectiva de desarrollo común. Los grandes proyectos que caracterizan al período se ubicarán principalmente entre las coordenadas del urbanismo y la promoción económica, destacando los proyectos de infraestructuras, zonas portuarias, AVE, rondas, Trasvase Tajo-Segura, etc.

Es destacable también el reajuste de la escala territorial de la industria hacia la región metropolitana de las ciudades de base industrial, acompañada asimismo, por una clara descentralización residencial (*urban sprawl*) coincidente en todos los casos estudiados. Tempranamente aparecen asimismo los primeros indicios de gentrificación en los centros de Sevilla y Madrid.

Esta reconversión funcional del territorio y de la economía indican la expansión hacia la escala metropolitana y la compleja gobernabilidad que supone. De aquí que en varios casos (Vigo, Barcelona, Valencia) se conforman entidades o mancomunidades metropolitanas no siempre sin conflicto.

Finalmente, destacar las redes internacionales y de cooperación que se conforman en este período y que proyectan a las ciudades traspasando la esfera estatal (Metropolis, CIDEU, Eurocities, etc.) lo que indica el fortalecimiento de lo local pero en un escenario de globalidad, con la temprana aparición del concepto de trabajo multinivel.

Tercera etapa

Esta etapa coincide aproximadamente con la década de los años noventa y se caracteriza por suponer un cierto proceso de transición entre la dinámica que surgió ya en la transición y en los primeros años de la democracia, y lo que va a suponer la nueva dinámica que va imponiéndose en los primeros años del nuevo siglo. En efecto, en la mayoría de las ciudades estudiadas esta etapa representa un momento de cambio en los modelos productivos (tercerización de la economía) y el tipo de políticas urbanas realizadas, marcando

un giro que se concretará con mayor amplitud en la siguiente fase. La agenda de los primeros ayuntamientos democráticos se da por terminada, pero los efectos de la recesión económica limitan las posibilidades de nuevos proyectos de ciudad hasta los años 1994-95. En esta etapa, el proceso de descentralización de las actividades económicas y de la población hacia la corona metropolitana se acelera. Sin embargo, la integración metropolitana no se traduce por políticas que tomen como referencia esta escala, salvo los casos del transporte público en Barcelona, Madrid y Bilbao. La población disminuye en todas las ciudades hasta mediados de los noventa, cuando empieza el movimiento inmigratorio que revitaliza las bajas tasas de natalidad. Aun así, el envejecimiento de la población se hace notorio especialmente en las ciudades más grandes, donde los modelos de familia se diversifican.

El protagonismo que había adquirido el sector público cede terreno a la iniciativa mercantil, iniciándose en muchos casos proyectos de cooperación público-privada. Por ejemplo, en la mayoría de ciudades se crean órganos de gestión semiprivados o, en menor medida, mercantilización de los servicios sociales (Murcia y Valencia), tendencia ya iniciada en la fase anterior pero que se intensifica en los años noventa. En esta etapa se aumenta la modernización de las administraciones locales y por ejemplo proliferan los instrumentos de planificación estratégica, aunque con efectos diversos según los casos (menos aparentes en Madrid y Sevilla). El protagonismo del tercer sector y especialmente del movimiento vecinal se debilita, aunque las asociaciones de vecinos continúan movilizándose alrededor de proyectos concretos (como el inicio de los movimientos *Salvem* en Valencia, el Movimiento por la dignidad Sur en Madrid o *Barrios en lucha* en Sevilla). En el caso de Barcelona, aparecen a la vez nuevos movimientos sociales con vocación transnacional como el ecologismo y las primeras iniciativas de intercambio de servicios de proximidad (los Bancos del tiempo). Coincidiendo con el paso de una sociedad industrial a una pos-industrial, la esfera familiar pasa a un papel más secundario, excepto en el caso de Murcia, donde se intenta paliar el déficit de políticas de bienestar locales.

Las nuevas orientaciones políticas convergen hacia un énfasis en la dimensión cultural y lúdica de las ciudades, enfocadas como nuevos centros de atracción de turismo y de ocio. La dimensión

urbanística de las políticas continúa siendo clave pero se orienta hacia una reconversión económica y cultural impulsada desde la inversión pública y privada, siendo Bilbao y el Raval barcelonés ejemplos paradigmáticos de regeneración urbana con inversión pública y privada. El objetivo de «poner la ciudad en el mapa» es compartido y se adapta a la escala y posibilidades de cada ciudad, yendo desde megaeventos, ferias y congresos a festivales internacionales. La visión del desarrollo difiere entre las ciudades; en Madrid y Valencia, y Sevilla y Murcia en menor medida, se plasma en planes de ordenación urbana que priman el desarrollo inmobiliario especulativo. De manera paralela hay un retroceso en las políticas

TABLA 4
**AGENTES, TEMAS Y NIVEL ADMINISTRATIVO PREDOMINANTE
EN LA TERCERA ETAPA**

Ciudad	Agentes sociales con mayor protagonismo en la agenda de las políticas urbanas	Políticas con mayor importancia en la agenda urbana	Administración con mayor protagonismo
Barcelona	Públicos / Mercantiles	Urbanísticas / Económicas	Local / Estatal
Bilbao	Públicos	Urbanísticas / Económicas / Estatal	Local / Autonómica / Estatal
Madrid	Mercantiles	Urbanísticas / Económicas	Local / Estatal
Murcia	Familia	Urbanísticas / Económicas	Autonómica / UE
Sevilla	Públicos / Mercantiles / Tercer sector / Familia	Urbanísticas / Económicas / Sociales / Medioambientales	Local / Autonómica / Estatal
Valencia	Públicos / Mercantiles / Tercer sector / Familia	Urbanísticas	Local / Autonómica
Vigo	Públicos	Urbanísticas / Económicas	Local / UE

sociales, por ejemplo en la inversión en vivienda pública (caso de Sevilla). También aparece la preocupación incipiente por las políticas medioambientales, traducido en la práctica por la adhesión a la Carta de Aalborg y una primera reflexión sobre las Agendas 21.

En relación a la importancia de los distintos niveles de gobierno, la esfera local comparte protagonismo con el ámbito autonómico en la mayoría de los casos, coincidiendo con una fase de despliegue del Estado autonómico. En el caso de Madrid, sin embargo, el protagonismo del Gobierno central es clave para entender su desarrollo sobre todo en materia de infraestructuras. Destaca la irrupción del ámbito europeo como ente financiador de proyectos urbanos en todas las ciudades, gracias a los programas URBAN. Las ciudades continúan con una estrategia de promoción exterior participando en redes internacionales (destacan Barcelona por su liderazgo institucional) o proyectos transfronterizos (como la Euroregión en Vigo).

En definitiva, se trata de una etapa de redefinición de proyecto de ciudad y de búsqueda de identidad, lo que puede resultar más o menos fácil según los casos. Barcelona, Bilbao, Madrid y Valencia orientan claramente su estrategia hacia el reclamo turístico y la competitividad internacional. En Sevilla, Murcia y Vigo la búsqueda de una nueva identidad se enfrenta a un proceso más laborioso y, de hecho, no será hasta la etapa posterior que se visibilizará con claridad.

Cuarta etapa

En esta etapa se consolidan las dinámicas de crecimiento, tanto en términos poblacionales como económicos, iniciadas a partir de los años 1996-1997 de la etapa anterior.

Así, como rasgos comunes podemos identificar al eje económico-urbanístico como especialmente significativo en la agenda urbana de esta cuarta etapa. Como bien es sabido, el peso del sector de la construcción a nivel del Estado español experimenta un tirón económico muy importante con la consecuente urbanización del territorio, especialmente alrededor de las principales aglomeraciones urbanas y la costa mediterránea. Se revisan muchos planes generales y se proyectan grandes infraestructuras de comunicación enlazan-

do territorios metropolitanos, como ocurre con las nuevas vías de circunvalación en Madrid y Barcelona.

Este proceso es acompañado por cambios sociodemográficos importantes, del que destaca sin duda el crecimiento de la población de nacionalidad extranjera en todas las ciudades, población atraída por un mercado laboral de baja cualificación en expansión. Aunque con especificidades locales, la movilidad residencial de la población produce cambios importantes en la composición social de las ciudades. Por un lado, debido al crecimiento residencial fuera de las grandes y medianas ciudades, el aumento de precios de la vivienda y al acceso al crédito hipotecario, se produce dinámicas centrífugas de la población. Por el otro, debido a la rigidez del mercado inmobiliario y el limitado stock de alquiler, se producen concentraciones de población inmigrante en aquellas áreas con peor stock de vivienda, como por ejemplo los centros históricos.

Como se destaca en el capítulo transversal sobre áreas metropolitanas, es un período que en determinadas ciudades se van consolidando determinadas estructuras metropolitanas (con excepción de Valencia), ya sea para la planificación estratégica de la región o bien para la gestión conjunta de servicios (transporte, residuos, gestión de servicios, etc.). También es en este período cuando se reconoce el estatuto especial de Barcelona y de Madrid, aumentando sus competencias en algunas áreas. Así, mientras el ámbito local se fortalece, cada vez el ámbito metropolitano se dibuja con más claridad y el ámbito autonómico se refuerza, especialmente importante en aquellas comunidades donde hay una coincidencia de color político en los gobiernos locales y regionales. Finalmente, el peso del ámbito estatal se reduce, aunque las grandes infraestructuras de transporte y comunicación solo son posibles gracias a la financiación estatal. El nivel europeo continua estando presente en la financiación de políticas y proyectos puntuales en temas medioambientales, de regeneración urbana o infraestructurales.

Aunque algunos planes de regeneración ya vienen de fases anteriores, en esta etapa se detecta un mayor auge de las intervenciones de regeneración urbana, especialmente en centros históricos, barrios populares o espacios industriales en transformación. La fiebre urbanizadora y re-urbanizadora de estos años es contestada en ocasiones por un movimiento ciudadano que recupera prácticas disruptivas

anteriores. Emergen nuevas plataformas y coordinadoras para la protección de espacios naturales y patrimoniales, críticas con la especulación urbana, la falta de participación ciudadana o con los planes de renovación urbana que produzcan expulsión de la población residente. Estos movimientos conviven también con otros asociados a fenómenos NIMBY, relacionados con la instalación de servicios o equipamientos considerados molestos o con demandadas de mayor seguridad ciudadana. Frente a una mayor complejidad en el uso del espacio público, diferentes gobiernos locales impulsan nuevas ordenanzas para su regulación, que son también contestadas por el trato discriminatorio hacia la población más desfavorecida.

Una vez consolidado el tránsito de las ciudades hacia una base económica basada en los servicios, los gobiernos locales intentan especializar y a la vez diversificar su base económica en el contexto de la globalización. El turismo de ocio y de negocios continúa siendo una base importante de muchas ellas y es un sector que experimenta un importante crecimiento, también el sector logístico en aquellas ciudades con puerto para mercancías. Es especialmente potenciado con la creación o la competición para alojar eventos internacionales, ya sea la fórmula 1, eventos culturales, grandes ferias o juegos olímpicos. La mayoría de estos eventos van asociados a mega-proyectos urbanos adornados con arquitecturas de autor con el objetivo de crear nuevos referentes simbólicos para la ciudad que legitimaran a la vez los proyectos en curso. Sin embargo, en este período se identifican claramente también proyectos urbanos que reflejan la búsqueda de una especialización económica en sectores intensivos en conocimiento que saquen provecho de las economías de aglomeración y de urbanización. Así, podemos citar la creación de nuevas ciudades de negocios en Madrid, el distrito 22@ en Barcelona o el parque tecnológico de la Cartuja en Sevilla.

En esta etapa también podemos ver un mayor acento de los gobiernos locales en políticas centradas en «las personas» y en «la proximidad», especialmente en ciudades como Sevilla y Barcelona, ambas gobernadas por la izquierda. Frente un cierto agotamiento del modelo de grandes eventos, se incrementan las micro políticas en barrios, peatonalizaciones, equipamientos y servicios de proximidad, planes de dinamización comunitaria, etc. Aunque el nivel de inversión en políticas sociales difiere en cada ciudad, como ten-

dencia común se detecta una mayor concertación con entidades privadas, lucrativas y no lucrativas, para la prestación y gestión de estos servicios. Poco a poco se va consolidando un tercer sector que debe competir con el sector mercantil lucrativo en la prestación de servicios públicos. También hay un incremento de los organismos y espacios institucionales de concertación y participación ciudadana, si bien se comparten dudas sobre su nivel real de influencia en las políticas públicas locales. Además esto convive con la consolidación de *think tanks* estratégicos (Madrid Global, Sevilla Global, Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia, etc.) donde las entidades ciudadanas no acostumbran ser invitadas. En este período se acelera la implementación de las nuevas tecnologías para la mejora de la gestión de la ciudad y especialmente en las relaciones entre la administración local y la ciudadanía (e-administración), mientras que su uso en el fomento de la participación ciudadana tardará un poco más a llegar (e-democracia).

Aunque en la mayoría de ciudades se planifican las agendas²¹ y se desarrollan actuaciones en esta etapa (a la vez que aparecen innovaciones como la agenda²¹ escolar), los temas medioambientales continúan ocupando un nivel más bien secundario en la agenda de gobierno local. De todos modos se van produciendo mejoras en sensibilización, ahorro energético, recuperación de residuos e incorporación de medios de transporte urbanos menos contaminantes (bicicletas, tranvías, etc.). Sin embargo, estas actuaciones desarrolladas en la ciudad compacta contrastan con el uso del suelo y los costes sociales y medioambientales como consecuencia del crecimiento urbano en este período.

Al inicio de este capítulo nos preguntábamos si ha existido una agenda común de las políticas urbanas en España desde el inicio de la democracia. Una primera conclusión a que llegamos después del ejercicio comparativo es que la agenda de las políticas urbanas ha incorporado nuevos elementos con el desarrollo de la democracia y la consolidación de los gobiernos locales. En este sentido y de forma muy gráfica, la tabla comparativa de la primera etapa, prácticamente similar en todas las ciudades, contrasta con la complejidad de las agendas de la última tabla. Esto se debe, en parte, a un mayor protagonismo de diferentes actores y de nuevos elementos que surgen como respuesta al incremento de retos y problemáticas

TABLA 5
**AGENTES, TEMAS Y NIVEL ADMINISTRATIVO PREDOMINANTE
 EN LA CUARTA ETAPA**

Ciudad	Agentes sociales con mayor protagonismo en la agenda de las políticas urbanas	Políticas con mayor importancia en la agenda urbana	Administración con mayor protagonismo
Barcelona	Públicos / Mercantiles / Tercer sector	Urbanísticas / Económicas / Sociales	Local
Bilbao	Públicos / Mercantiles	Urbanísticas / Económicas / Medioambientales	Local / Autonómica
Madrid	Públicos / Mercantiles / Familia	Urbanísticas / Económicas	Local / Autonómica
Murcia	Públicos / Mercantiles / Familia	Urbanísticas / Económicas	Local
Sevilla	Públicos	Urbanísticas / Económicas / Medioambientales	Local / Autonómica
Valencia	Mercantiles / Tercer sector	Económicas	Local / Autonómica
Vigo	Públicos / Tercer sector	Urbanísticas / Económicas / Sociales / Medioambientales	Local / UE

que actualmente deben afrontar las ciudades. Problemáticas derivadas de cuestiones antes consideradas generales y que las políticas urbanas han ido asimilando. Aún así y a pesar de la existencia de unos retos y unas problemáticas comunes, como hemos podido comprobar en la comparativa, las principales diferencias entre las agendas urbanas proceden justamente de cómo se articulan estos actores y elementos que las configuran para afrontar con políticas y estrategias muy diversas estas cuestiones comunes.

ESCALA, GOBIERNO MULTINIVEL Y GESTIÓN

XI. LA ESCALA METROPOLITANA: UN ANÁLISIS TRANSVERSAL

Mariona Tomàs

La dimensión metropolitana en España

Desde 2008, y por primera vez en la historia del planeta, el número de personas habitando en un entorno urbano es mayor que el número de habitantes viviendo en un entorno rural, una tendencia creciente en Asia y África (Naciones Unidas, 2008). La concentración de personas en un entorno urbano plantea problemas sociales (desigualdades), económicos (distribución de costes), medioambientales (impacto sobre el territorio) y políticos (gobierno de realidades más complejas). Este capítulo se centra en la dimensión política del proceso de metropolitanización, concretamente en la gobernabilidad de las áreas metropolitanas, uno de los retos principales que deben de afrontar los estados contemporáneos. En efecto, la prestación de servicios y la elaboración de políticas que desbordan los límites administrativos de la ciudad requieren la búsqueda de fórmulas más o menos institucionalizadas para dar respuesta a las necesidades de las sociedades urbanas.

La expansión urbana no es un fenómeno ajeno en España, caracterizada por ser «una sociedad urbana en un territorio predominantemente rural» (Rodríguez Álvarez, 2002a: 108). Así, 39,8% de la población española vive en 62 municipios con más de 100.000 habitantes (representando el 0,7% de los municipios). Las zonas pobladas en la costa y en Madrid contrastan con un modelo de baja densidad en las zonas centrales del país. Hay seis ciudades con más de 500.000 habitantes, mientras que el 84% de los munici-

prios tiene menos de 5.000 habitantes.¹ A pesar de la evidencia del proceso de metropolización, el sistema político español no ha dado respuestas a este fenómeno (Alba, Navarro, 2005). La creación de áreas metropolitanas no ha sido prevista en la Constitución, que considera a los municipios, las provincias y las comunidades autónomas (CCAA) como los únicos niveles de administración. En relación a la cooperación supramunicipal, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) establece que los municipios tienen derecho a asociarse voluntariamente en forma de mancomunidades y consorcios. Esta es una opción muy extendida en todas las CCAA y es utilizada sobre todo para la mancomunación de servicios en municipios pequeños. En los últimos 20 años, el número de mancomunidades no ha dejado de crecer: se ha pasado de 109 en 1986 a 1.027 mancomunidades en 2009 (MAP, 2009).

En lo que se refiere a la escala metropolitana, la LRBRL establece que son las CCAA, mediante sus Estatutos de Autonomía, las responsables de crear, modificar y suprimir las áreas metropolitanas.² Se trata de una competencia descentralizada que abre la puerta a la existencia de una pluralidad de modelos de gobernabilidad metropolitana, como sucede en estados federales como Alemania. Sin embargo, en España una tendencia común ha sido la reticencia de los gobiernos autonómicos a dar reconocimiento político e institucional al fenómeno metropolitano. Por parte del Gobierno central, cabe destacar la Ley de Grandes Ciudades o Ley de Medidas para

1. Datos del Instituto Nacional de Estadística, referentes al 1 de enero de 2010, consultados el 21 de febrero de 2011 en <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do>

2. Concretamente, el Artículo 43 de la Ley/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece: «1. Las comunidades autónomas [...] podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, áreas metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos. 2. Las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. 3. La legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipio integrados en el área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.»

la Modernización del Gobierno Local (Ley 57/2003, de 16 de diciembre), dirigida a la modernización de la gestión del ayuntamiento y el desarrollo de la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales. Esta ley reconoce las particularidades de las ciudades de gran tamaño o con condición de capitalidad, pero no se ocupa de la problemática metropolitana.

La invisibilidad de lo metropolitano en el plano institucional se traslada en el ámbito estadístico. A diferencia de países como Estados Unidos o Canadá, en España no hay una definición estadística sistemática para definir las áreas metropolitanas.³ El Instituto Nacional de Estadística no tiene una categoría metropolitana de clasificación de datos; tampoco la proporciona la Agencia europea de estadística. Para poder establecer las principales áreas metropolitanas en España, hay que referirse a estudios académicos o a iniciativas institucionales como el Atlas Digital de las áreas urbanas en España, del Ministerio de la Vivienda. Una definición amplia del fenómeno metropolitano sería la propuesta por José María Feria Toribio, según el cual:

Un área metropolitana no es sino un área urbana polinuclear que conforma un mercado unitario de residencia y trabajo, que refleja a la vez el aumento de escala del «espacio de vida» colectivo y las diferentes estrategias espaciales de los agentes económicos. Ello da lugar a procesos y estructuras espaciales relativamente complejos, que dependen tanto de las características singulares que cada realidad urbana posee —territorial, histórica, etc.— como resultado de la aparición generalizada de una nueva forma urbana claramente diferenciada de la ciudad tradicional compacta. (Feria Toribio, 2006: 12)

En la mayoría de los institutos estadísticos autonómicos tampoco se establece una categoría específicamente metropolitana.⁴

3. En estos países, se utilizan dos criterios principales de clasificación de las distintas áreas metropolitanas: la población y densidad del núcleo central y la integración socioeconómica con los municipios colindantes mediante los datos de movilidad.

4. En Andalucía, el Instituto Andaluz de Estadística se refiere al término Aglomeración Urbana, entendida como un área urbana polinuclear que conforma un mercado unitario de residencia y trabajo (Almoguera Sallent, 2008).

Así, en cada una de las siete ciudades analizadas en este proyecto coexisten definiciones alternativas de lo metropolitano, con una extensión y número de municipios que cambia según el organismo o la institución. Siendo conscientes de la pluralidad de definiciones del fenómeno metropolitano, en el cuadro siguiente presentamos la población (2009) de las áreas metropolitanas de las ciudades del proyecto, a partir de los datos del Atlas Digital de las áreas urbanas en España:

TABLA 1
**POBLACIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS
DE LAS SIETE CIUDADES**

Población (2009)	
Madrid	5.966.067
Barcelona	4.993.706
Valencia	1.555.459
Sevilla	1.275.032
Bilbao	910.298
Murcia	633.683
Vigo	584.606

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos el Atlas Digital de las áreas urbanas en España.

En resumen, no hay en España ni una definición oficial ni una legislación específica de la escala metropolitana. El Gobierno central no ha promovido ayudas o programas dirigidos a las aglomeraciones del país: el impulso de la creación de entes metropolitanos es una competencia autonómica. En consecuencia, en nuestro proyecto encontramos una diversidad de aproximaciones a la gobernabilidad metropolitana, como presentamos a continuación.

Grado de institucionalización del fenómeno metropolitano

Un criterio para comparar los siete casos del proyecto es el grado de institucionalización de la realidad metropolitana, es decir, hasta qué punto el ámbito metropolitano es reconocido institucional-

mente e implica cambios políticos (aprobación de leyes, reforma de estatutos, etc.). Podemos establecer tres grandes categorías que indican un mayor o menor grado de institucionalización: gobiernos metropolitanos, la coordinación vertical y la colaboración horizontal (Tomàs, 2009).

La creación de gobiernos metropolitanos es la máxima expresión del reconocimiento del fenómeno metropolitano, ya sea por la fusión de municipios (modelo *one-tier*) o por la creación de gobiernos metropolitanos de segundo nivel (*two-tier*). Idealmente, deberían ser instituciones de elección directa, con autonomía fiscal y responsabilidades exclusivas en materia metropolitana (Sharpe, 1995). En la práctica, sin embargo, los ejemplos actuales de fusión municipal y gobiernos metropolitanos no cumplen con estos requisitos, ya sea porque comparten las competencias con gobiernos superiores (Toronto, Lisboa), porque dependen de la financiación de entes superiores (Londres, Stuttgart, Miami) o porque son de elección indirecta (Helsinki).

Los modelos de coordinación vertical se caracterizan por un menor grado de institucionalización y se traducen en dos grandes tipos: la creación de una agencia con una única competencia o servicio (transporte, residuos, etc.) o el liderazgo de un nivel de gobierno existente en el territorio (una región, una provincia, etc.). En el primer caso, el impulso de políticas metropolitanas proviene de agencias sectoriales creadas *ad hoc*. Este tipo de enfoque es mayoritario, por ejemplo, en los Estados Unidos (los llamados *special districts*) y es una fórmula utilizada también después de la eliminación de autoridades metropolitanas existentes (como en el Reino Unido en 1980). Estas agencias son creadas para la planificación o prestación de un servicio metropolitano (los más habituales, el transporte, la gestión de residuos, el agua, los servicios de incendio y emergencias). El segundo tipo de coordinación vertical de los asuntos metropolitanos proviene de una institución que no fue creada con esta finalidad pero que la desarrolla de facto. Por ejemplo, los gobiernos intermedios como el Condado de Estocolmo, la Región de Hovedstaden (relativa a Copenhague) o la Région d'Île-de-France (París). Son instituciones que no fueron creadas para hacer esta función metropolitana pero que la ejercen en la práctica.

Finalmente, los modelos menos institucionalizados son los de colaboración horizontal, basados en la cooperación voluntaria entre municipios. En este caso, la iniciativa es local y su existencia no implica reformas en las estructuras políticas existentes. Su capacidad de acción en términos de competencias y financiación dependerá del marco legal en qué se sitúa la asociación. La cooperación voluntaria es un modelo poco extendido, del que destaca el ejemplo canadiense del Greater Vancouver Regional District.

En relación a las siete ciudades analizadas en el proyecto, presentamos las características de su gobernabilidad metropolitana desde un mayor a un menor grado de institucionalización. El área metropolitana de Barcelona es la que tiene un mayor grado de reconocimiento político. En efecto, el Parlamento de Cataluña aprobó en julio de 2010 la Ley del Área Metropolitana de Barcelona (AMB), con el objetivo de acabar con la fragmentación institucional que caracteriza la capital catalana. Según lo provisto por la ley, la entrada en vigor de la nueva AMB después de las elecciones municipales de mayo 2011 supondrá la desaparición de las tres autoridades consorciadas desde 2009 y existentes desde los años ochenta: la Entidad Metropolitana del Transporte, la Entidad Metropolitana de los Servicios Hidráulicos y del Tratamiento de Residuos y la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona. Tanto las dos agencias sectoriales como la asociación voluntaria de municipios cubren un número distinto de municipios, aunque comparten la gerencia y la sede. Como las instituciones precedentes, y de acuerdo con la ley, la AMB será gobernada por un Consejo Metropolitano que representa, según la población, a los municipios del territorio mediante sus alcaldes y concejales. La nueva AMB asumirá las competencias de las tres instituciones (la gestión del transporte público y del taxi, la coordinación del suministro del agua, los precios y su saneamiento y depuración, la coordinación de la recogida y el tratamiento de residuos). Además, la AMB tendrá responsabilidades en urbanismo, promoción económica y cohesión social sobre un territorio formado por 36 municipios.

La aprobación de la ley sobre la AMB por parte de todos los grupos parlamentarios surge después de 30 años de desavenencias y rivalidades políticas entre los municipios del área metropolitana y también entre el área y el Gobierno de la Generalitat, conflictos

que culminaron en 1987 con la disolución de la Corporación Metropolitana de Barcelona (CMB) (para un análisis de la historia de la gobernabilidad metropolitana barcelonesa, véase Tomàs, 2010). Sin embargo, la AMB tendrá que convivir con otras agencias sectoriales, mancomunidades y consorcios existentes en la AMB, como la Autoridad del Transporte Metropolitano (ATM). Creada en 1997, la ATM se ocupa de la coordinación y planificación del transporte en una escala mayor (253 municipios). En cambio, la AMB tendrá competencias sobre los municipios de la primera corona, siendo una definición reducida del fenómeno metropolitano.

La ley sobre la AMB plantea, por ahora, la creación del único gobierno metropolitano en España. En Valencia existió durante un tiempo un organismo similar a la CMB por sus características y su desenlace, la Corporación Metropolitana Gran Valencia. Creada en época de la dictadura (1949), fue la primera formulación de carácter metropolitano, con gran representación del Gobierno central. En 1986, el Parlamento valenciano extinguió la Corporación para crear el Consell Metropolità de l'Horta con nuevas coordenadas organizativas y mayor responsabilidad de los municipios. Sin embargo, este gobierno metropolitano fue eliminado en 1999 y sustituido posteriormente por tres entidades sectoriales de gestión de servicios. La Ley 2/2001, de 11 de mayo, establece la creación de dos entidades sectoriales de gestión de servicios: la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos (formada por 51 municipios) y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos (formada por 45 municipios). A esta fragmentación, similar a la de Barcelona antes de la aprobación de la ley de 2010, cabe añadir la Entidad Pública de Transporte Metropolitano de Valencia, constituida por la Ley 9/2000, de 23 de noviembre. Este ente cubre 60 municipios y elabora y desarrolla las previsiones del Plan de transporte metropolitano de Valencia (integración tarifaria y gestión administrativa de los servicios). Trabaja conjuntamente con otras agencias de transportes (Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana y Empresa Municipal de Transports de València de la ciudad de Valencia) y con la Agencia Valenciana de Movilidad Metropolitana. En definitiva, actualmente el área metropolitana de Valencia se organiza institucionalmente a partir de agencias sectoriales que cubren un número distinto de municipios, habiendo perdido la dimensión metropolitana anterior.

Mientras que en la Comunidad Valenciana se optó por la desarticulación institucional del área metropolitana, en Galicia hay actualmente un debate sobre la redefinición de un espacio metropolitano en el que se combinan soluciones institucionales (Áreas Metropolitanas) y programas de política pública sectorial (transporte metropolitano). En el primer caso, en marzo de 2009 el Gobierno actual de la Xunta de Galicia impulsó la creación del Área Metropolitana de Vigo, recogiendo una propuesta realizada por la Xunta de 2005, que se presentará durante el año 2011 en el Parlamento de Galicia (para detalles del contenido del proyecto de 2005, véase Márquez Cruz, 2007). En el segundo caso, las Directrices de Ordenación del Territorio consolidan en 2009 el desarrollo de áreas urbanas en Galicia, de las cuales se consideran dos centros metropolitanos los municipios de A Coruña y Vigo. Mientras que en A Coruña se ha creado un transporte metropolitano, aprobado con la participación de los municipios de su área de influencia, en Vigo las desavenencias políticas marcan la agenda metropolitana. En relación al plan de transporte, el Ayuntamiento de Vigo no está de acuerdo con su contenido y rechaza firmarlo. En relación al proyecto de ley sobre el área metropolitana, propuesto por el PP, que contempla 14 municipios, el actual Alcalde de Vigo (PSdeG-PSOE) planteaba una iniciativa diferente en la campaña electoral de 2007 que pretendía incluir en el Área Metropolitana a la totalidad de municipios del sur de la Provincia de Pontevedra (28 municipios), en una estrategia política para conseguir la gestión de las competencias de la Diputación Provincial (en manos del PP). En resumen, el área metropolitana de Vigo puede tener un reconocimiento institucional mediante una ley autonómica en la primavera de 2011. Sin embargo, la creación de la AMV se hará sin consenso político y sin el apoyo del actual alcalde (a la expectativa de los resultados en las elecciones locales de mayo 2011). Mientras tanto, en el área metropolitana de Vigo coexisten numerosos consorcios y mancomunidades para la prestación de servicios, a la espera de consolidar políticamente la escala metropolitana (Márquez Cruz, 2007).

Si en los casos anteriores ha habido o puede haber un liderazgo metropolitano destacado, en los casos de Madrid y Sevilla la coordinación en materia metropolitana, cuando ha existido, ha sido ejercida por el gobierno autonómico, siendo un modelo

de coordinación vertical por una institución ya existente y plurifuncional.

En Madrid se aprobó el Plan General de Ordenación del Área Metropolitana (1963) después de la oleada de anexionaciones entre 1948 y 1954 que configuraron la ciudad actual. Para poderlo desarrollar se creó la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO) y se promulgó un decreto para crear el Área Metropolitana de Madrid, formada por 23 municipios. Con la creación de la Comunidad de Madrid (CAM), en 1983, esta asumió las competencias en ordenación del territorio y COPLACO y el área metropolitana de Madrid desaparecieron como entidades administrativas. En el Estatuto de la CAM (artículo 76) y en la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid se prevé la creación de áreas metropolitanas.⁵ Sin embargo, la Asamblea de Madrid no ha aprobado, hasta el momento, ninguna ley para la formación de otras entidades locales o supralocales. En tratarse de una comunidad uniprovincial, las competencias de la Diputación provincial de Madrid fueron asumidas por la CAM. Así, hay menos niveles administrativos que en otros casos, pero sí que existen mancomunidades de municipios para la gestión de servicios supramunicipales (residuos, limpieza viaria, mantenimiento de parques, servicios sociales), especialmente en los municipios menores de 10.000 habitantes (Navarro, Tomàs, 2007). Cabe destacar la empresa pública de gestión integral del agua Canal de Isabel II (CYII), que realiza desde la captación hasta la depuración (dispone de 150 depuradoras con el traspaso en el año 2005 de las depuradoras de la ciudad de Madrid). En 2009 el CYII ya abastece a una población de seis millones de personas y prácticamente a todos los municipios de la Comunidad de Madrid a excepción de Alcalá de Henares.

En la práctica, la Comunidad de Madrid, con una Asamblea escogida directamente por los ciudadanos e ingresos propios, ejerce

5. Como dice el artículo: «Mediante Ley de la Asamblea de Madrid podrán crearse Áreas o Entidades Metropolitanas para la gestión de concretas obras y servicios que requieran una planificación, coordinación o gestión conjunta en Municipios de concentraciones urbanas según lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local».

la coordinación de las principales políticas metropolitanas, como el transporte. Con esta finalidad se creó en 1986 el Consorcio Regional de Transportes de Madrid, que reúne a todos los organismos públicos y privados relacionados con el transporte público y asegura la coordinación de los servicios y la integración tarifaria del sistema de transporte público de la Comunidad de Madrid. Por su parte, Metro de Madrid, S.A, la empresa pública que gestiona la red de metro de Madrid, forma parte del Consorcio. En definitiva, la Comunidad de Madrid asume el pilotaje del área metropolitana (Rodríguez Álvarez, 2002b).

En Sevilla existe también un importante protagonismo autonómico en la gestión de asuntos a escala metropolitana, sobre todo en materia de transporte. El gobierno autonómico ha impulsado el Consorcio de Transporte Metropolitano del Área de Sevilla, constituido en 2001 con la participación de la Junta de Andalucía, la Diputación provincial y 31 municipios del área. El número de municipios se ha ido ampliando hasta llegar a 70 municipios. Las competencias del consorcio se extienden a la ordenación, coordinación, control, inspección y sanción respecto a los servicios, tráfico, infraestructuras e instalaciones que se declaren de interés metropolitano. El Metro de Sevilla, con clara vocación metropolitana ya que une la poblada comarca del Aljarafe con la zona de Dos Hermanas atravesando la ciudad de Sevilla, está gestionado también por la Junta de Andalucía. Existen otros organismos con carácter metropolitano, entre los que destaca EMASESA, la empresa municipal de aguas de Sevilla, creada en 1974 y que ha experimentado una expansión hacia la gestión del saneamiento en diversos municipios del área. En este caso, es el Ayuntamiento de Sevilla el que lidera el proceso, por lo que han existido reticencias por parte de otros municipios, ya que EMASESA compite con otras entidades empresariales públicas de ámbito comarcal dentro del área metropolitana. En 2006 se creó el Consorcio de la Vivienda para los Vecinos del Área de Sevilla integrado por la Junta de Andalucía, Diputación de Sevilla y 27 ayuntamientos, iniciativa que no ha tenido actuaciones significativas. Finalmente, existen en el área metropolitana diversas mancomunidades y consorcios de nivel comarcal (Almoguera Sallent, 2008).

El caso de Bilbao se caracteriza por una mezcla de liderazgo autonómico y local y un grado medio de institucionalización (co-

ordinación vertical por agencias sectoriales). Actualmente, no hay un gobierno metropolitano, ya que la Corporación administrativa del Gran Bilbao, creada en 1945, quedó extinguida por la Ley del Parlamento Vasco 3/1980, de 18 de diciembre. El Gobierno vasco asumió todas las competencias, excepto las urbanísticas, que fueron asumidas por los ayuntamientos del área del Gran Bilbao. En materia de prestación de servicios, existen dos agencias sectoriales para el transporte y el agua. El Consorcio de Transportes de Bizkaia, creado en 1975 (Ley 44/1975, de 30 de diciembre), se inició con el objetivo de construir el Metro de Bilbao y gestionar el transporte público en Vizcaya, con competencias en materia de coordinación de tarifas y reordenación del transporte público. Los entes consorciados son el Gobierno vasco, la Diputación Foral de Bizkaia, el Ayuntamiento de Bilbao y demás ayuntamientos a los que afecta el paso del Ferrocarril Metropolitano de Bilbao.

La otra agencia sectorial de carácter metropolitano es el Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia, creado en 1967 para el establecimiento y explotación de aguas y saneamiento de la Comarca en red primaria, la ayuda económica para el establecimiento y explotación de las redes locales de los mismos servicios y el asesoramiento técnico para tales finalidades. Posteriormente, sus fines y sus miembros fueron ampliados, adaptándose a la Norma Foral 3/1995, de 30 de marzo, reguladora de las Entidades de Ámbito Supramunicipal de Bizkaia. Actualmente, el Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia es una entidad pública cuyo objeto es la prestación integral de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua a 72 municipios, que representan el 90% de la población de Vizcaya. Finalmente, la renovación de Bilbao se lideró desde una agencia de carácter público, Bilbao Ría 2000, creada en 1992 y participada por la Administración Central, la Administración Autonómica y los Ayuntamientos de Bilbao y de Barakaldo. Bilbao Ría 2000 coordina y ejecuta diversas actuaciones que integran urbanismo, transporte y medio ambiente. No hay pues una institución metropolitana dotada de medios y competencias, sino varias agencias sectoriales.

Finalmente, en Murcia no existe un debate metropolitano. La Región de Murcia, uniprovincial, se caracteriza por el gran peso que tiene la ciudad de Murcia, por su capitalidad, población y extensión. No hay instituciones metropolitanas: el Gobierno Autonómico es

el encargado de poner en marcha aquellas políticas y coordinar los servicios que afectan a varios municipios.

TABLA 2
**RESUMEN MODELO DE GOBERNABILIDAD METROPOLITANA
POR CIUDAD (ORDENADAS SEGÚN POBLACIÓN)**

Ciudad	Modelo gobernabilidad metropolitana
Madrid	Liderazgo autonómico, con agencias en transporte y agua
Barcelona	Gobierno metropolitano: Ley sobre la AMB aprobada en julio 2010 Agencia de transporte
Valencia	Agencias en transporte, agua y residuos
Sevilla	Liderazgo autonómico, con consorcios en transporte, agua y vivienda
Bilbao	Liderazgo autonómico y local, con agencias en transporte y agua
Murcia	Escaso liderazgo autonómico
Vigo	Proyecto de Ley sobre el AMV a debate y agencias de transporte

Fuente: Elaboración propia.

Planes y políticas metropolitanas

Un elemento fundamental para estructurar la escala metropolitana es la existencia de planes territoriales y urbanísticos metropolitanos. Como hemos visto en relación al grado de institucionalización, en el caso de la planificación también hay una variedad entre los siete casos del proyecto, ordenados de mayor a menor intensidad.

Barcelona destaca por una tradición en planeamiento metropolitana, como lo muestran la serie de planes territoriales elaborados o aprobados durante la dictadura (para mayor información, véase Tomàs, 2010). De entre todos los planes, destacamos el Plan Comarcal de 1953 y sobre todo el Plan General Metropolitano (PGM) de 1976, ambos pensados para 27 municipios. Sin negar la importancia del PGM, crucial en una época de gran crecimiento urbanístico, a partir de 1980 geógrafos, arquitectos y urbanistas cuestionaron el

ámbito reducido del plan, centrado en la primera corona metropolitana. Siendo competencia autonómica, finalmente se ha aprobado en 2010 el Plan Territorial de la Región Metropolitana de Barcelona, previsto en el Plan Territorial de Cataluña de 1995. El Plan abarca un total de 164 municipios y comprende una superficie total de 3.236 kilómetros cuadrados, donde vive casi el 70% de la población catalana. Los principales objetivos del Plan territorial metropolitano de Barcelona son evitar la dispersión de la urbanización sobre el territorio y fomentar el desarrollo urbano de calidad, potenciar la actividad económica, preservar el patrimonio natural y agrario del paisaje, potenciar el uso del transporte público y racionalizar las infraestructuras viarias. En resumen, el ámbito metropolitano dispone con este Plan por primera vez de un instrumento colectivo con el fin de ordenar su territorio.

La delimitación de un área metropolitana es siempre un tema complejo y abierto a interpretaciones, según se utilicen criterios geográficos, socioeconómicos o políticos. La definición del Área Metropolitana de Sevilla no ha estado exenta de esta problemática y existen diferentes estudios y planes de ordenación que incluyen un número variable de municipios. Tras la aprobación en 1994 de la Ley autonómica 1/1994 para la Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se plantea ese mismo año la formulación de Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS), con un ámbito formado inicialmente por 22 municipios. Sin embargo, este no será aprobado hasta 2009 e introducirá algunos cambios en la extensión. En efecto, los análisis del Plan de transporte Metropolitano del Área de Sevilla, aprobado en 2006, que partía de la delimitación de 22 municipios, han puesto de manifiesto que la aglomeración urbana ha extendido su radio de influencia a una llamada segunda corona que incluiría 24 municipios. Este será el criterio que recogerá finalmente el POTAUS, distinguiendo entre primera y segunda corona y afectando a un total de 46 municipios. Esto significa una extensión territorial de 4.900 km², en los que habitan 1.421.000 habitantes (Almoguera Sallent, 2008).

En el caso de Bilbao ha habido planes importantes con vocación supralocal, como el Plan General de Ordenación Comarcal (1945) (que da lugar a la Corporación administrativa del Gran Bilbao).

En 1964 se aprobó la revisión del planeamiento, el llamado Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca, que continuaba y repetía buena parte de los planteamientos y proyectos ya previstos pero que seguían sin realizarse. Su problema básico radicaba en que tan solo presentaba indicaciones muy generales, dejando demasiadas puertas abiertas a la interpretación. En 1987 el Ayuntamiento de Bilbao diseñó el primer Plan General de Ordenación Urbana en el que ya se señalaban las grandes oportunidades para el desarrollo de la ciudad que ofrecían algunos espacios como, por ejemplo, Abandoibarra y Ametzola. Sin embargo, no es hasta 2006 que se aprueba el Plan Territorial Parcial de Bilbao metropolitano y se recupera una visión metropolitana del planeamiento (Serrano, Novo, Beascoechea, 2009).

En Valencia no existe actualmente un plan territorial metropolitano, a pesar de tener varios antecedentes, como el Plan General de Ordenación de Valencia y su cintura (1946, 30 municipios), el Plan Sur (1958) y el Plan General de Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca (1966, adaptado a la Solución Sur y con 30 municipios). En los años ochenta, se traspasaron las competencias territoriales a las CCAA y se elaboraron Planes Especiales como instrumento del gobierno municipal frente a la Corporación Gran Valencia. Destacamos el Plan Especial de la Devesa del Saler y los Planes Especiales de Protección del Centro Histórico. También se aprueba un programa de Intervención en la Periferia Urbana (1981). Siguiendo a Gaja y Boira (1994) se puede decir que, desde que en 1982 se acuerda formalmente revisar el Plan General de Ordenación Urbana (aprobado en 1988), se opta por abandonar el ámbito de carácter metropolitano que, con sus peculiaridades, estaba vigente hasta entonces. Recordemos la disolución de la Corporación Administrativa Gran Valencia, las escasas competencias del Consell Metropolità de l'Horta, y cómo se pone el énfasis en el municipio frente al planteamiento comarcal, lo que condujo a un predominio indiscriminado de actuaciones sectoriales sin abordar por lo general lógicas de conjunto. Además, bajo el dominio político de los gobiernos populares en la ciudad (desde 1991 ininterrumpidamente hasta la actualidad), pese a las experiencias señaladas en el punto anterior cuanto a movilidad, agua y energía fundamentalmente, destaca sin duda la estrategia de dominio singular del *Cap i casal*

frente al ámbito metropolitano. A nivel de planeamiento sectorial, destaca el Plan de transporte metropolitano de Valencia de 1999, que trata de la integración tarifaria y la gestión administrativa de los servicios.

En Madrid, tras la recuperación de la democracia se consideró como prioritaria la renovación del Plan General de 1963, que ya no se correspondía a las necesidades de la aglomeración. El 1 de enero de 1985 entró en vigor el nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, centrado sin embargo en la escala de la ciudad central. Este plan introdujo nuevos valores como la protección del medio ambiente y del patrimonio edificado y la mejora de equipamientos sociales (como instalaciones deportivas, culturales, o centros vecinales y asistenciales). En 1997 se aprobó un nuevo Plan General de Ordenación Urbana, que modificó sustancialmente algunos aspectos del Plan de 1985, especialmente en lo relativo a la construcción de nuevas viviendas. Se consideraba que el Plan de 1985 había restringido demasiado el suelo urbanizable provocando una demanda insatisfecha de viviendas. Por esto, el Plan de 1997 volvió a potenciar el crecimiento de la ciudad. Paralelamente, ha habido un gran crecimiento hacia la periferia metropolitana, con un proceso de descentralización tanto en industria, vivienda, como nuevas áreas de oficinas, hospitales, universidades, centros comerciales, etc. (Gutiérrez Puebla, García Palomares, 2010). Como veremos luego, este crecimiento ha sido impulsado por la Ley del Suelo (con su última modificación en 2009), mientras que no se ha traducido en la elaboración de un instrumento de planeamiento metropolitano.

En el Parlamento gallego, en 2009 se aprueban las Directrices de Ordenación del Territorio, que fijan el desarrollo de áreas urbanas en Galicia (A Coruña y Vigo como principales núcleos) y también el Plan de Transporte de Galicia, a partir del cual se deben desarrollar los planes de transporte de las distintas áreas metropolitanas. Mientras que en A Coruña se ha activado el Plan de Transporte Metropolitano, en Vigo las discrepancias políticas han impedido su aprobación.

Finalmente, en Murcia ha habido intentos de comarcalización desde la CCAA, sin éxito. En algunos documentos se hace referencia a comarcas y áreas funcionales, pero no hay una visión unificada. Esto

podría cambiar a corto plazo ya que a finales de 2009 la Consejería de Ordenación Territorial adjudicó la realización de un estudio sobre las directrices de Ordenación Territorial del Área Metropolitana de Murcia, que se está ejecutando durante 2011.

TABLA 3
**RESUMEN PLANES Y POLÍTICAS METROPOLITANAS POR CIUDAD
 (ORDENADAS SEGÚN POBLACIÓN)**

Ciudad	Planes metropolitanos
Madrid	Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (1997, solo para la ciudad de Madrid)
Barcelona	Plan General Metropolitano (1976) y Plan Territorial de la Región Metropolitana de Barcelona (2010)
Valencia	Plan de Transporte Metropolitano de Valencia (1999)
Sevilla	Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS) (2009)
Bilbao	Plan Territorial Parcial de Bilbao metropolitano (2006)
Murcia	(en estudio)
Vigo	Directrices de Ordenación del Territorio (2009) y Plan de Transporte de Galicia (2009) (sin aplicación en Vigo)

Fuente: Elaboración propia.

El debate ciudadano

Otro tema relevante en la dimensión metropolitana es su configuración como espacio de debate ciudadano. Más allá de su grado de institucionalización y de su capacidad de imponer directrices de planeamiento, ¿es la escala metropolitana un espacio de movilización ciudadana? ¿Hay mecanismos de participación a nivel metropolitano? Encontramos diferencias entre las siete ciudades analizadas, agrupadas de una mayor a una menor visibilidad del debate ciudadano a escala metropolitana.

En Barcelona y Bilbao existe un debate metropolitano favorecido por la existencia de planes estratégicos a esta escala. En la capital catalana la planificación estratégica sirve para articular una nueva

forma de gobernanza metropolitana que supera la fragmentación institucional creada por las leyes de 1987. El modelo de cooperación entre actores privados y públicos desarrollado por la ciudad de Barcelona y concretado en la elaboración de tres planes estratégicos (1990, 1994 y 1999) se aplica, por primera vez, al ámbito metropolitano (la primera corona). Así, representantes políticos de 36 municipios del área metropolitana, junto con otros representantes de instituciones públicas y de la sociedad civil, desarrollan un ejercicio de concertación voluntario y aprueban el Primer Plan Estratégico Metropolitano en 2003. Este salto de escala implica que los distintos líderes políticos y representantes sociales gozan de un punto de encuentro para debatir el futuro metropolitano. Aunque las recomendaciones del Plan Estratégico son solamente orientativas, este ejercicio visibiliza la unidad del área metropolitana y representa un primer paso hacia una nueva dinámica que acabe con la oposición centro-periferia y las desavenencias partidistas.

En Bilbao, destacamos el Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano, que se desarrolla principalmente por medio de Bilbao Metrópoli-30. Creada en 1991, es una asociación público-privada creada para la aplicación del Plan estratégico. Con la asociación colaboran los gobiernos regionales, provinciales y municipales, así como la entidad Bilbao Ría 2000. Como en Barcelona, el plan estratégico moviliza sobre todo los grupos más organizados (instituciones, organismos públicos, universidades, sindicatos, asociaciones empresariales, fundaciones) y genera un debate para plantear retos compartidos de futuro. En el caso bilbaíno, estos retos se transforman en iniciativas culturales, como el Museo Guggenheim de Bilbao, el Palacio Euskalduna de Congresos y de la Música, y en la construcción de una extensa red de transporte público (el transporte ferroviario y el transporte por carretera) (Álvarez Mora, 1999). Además de esta dinámica de concertación a escala metropolitana, desde los ochenta ha habido una importante iniciativa vecinal, culminando en 2009 con la creación de la Federación de Asociaciones Vecinales de Bilbao. Entre otras iniciativas vecinales destaca la presión para que el nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao sea un medio para la regeneración de Bilbao y la revalorización de los barrios que lo componen. Las asociaciones de vecinos proponen la coordinación de los medios de transporte

tanto público como de mercancías, la mejora del medio ambiente y el promover la convivencia social. En Barcelona, la Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona (FAVB) continúa siendo un actor importante en el debate político de la ciudad, con una implantación y fuerza desigual según los barrios, pero no ha dado el «salto metropolitano».

El Plan Estratégico que impulsa el Ayuntamiento de Sevilla se autodefine con una clara vocación metropolitana, pero, a diferencia de los ejemplos vasco y catalán, sus recomendaciones de convocar un foro de alcaldes u otras iniciativas parecidas no se han llevado a la práctica. Destacan las iniciativas a escala metropolitana auspiciadas por las instituciones autonómicas y procesos de colaboración público-privada a escala menor dentro del área. Entre estos, las estrategias orientadas a crear un polo de desarrollo tecnológico ligada a la Universidad Pablo de Olavide que se encuentra en el límite entre los municipios de Sevilla, Dos Hermanas Alcalá de Guadaira, y por tanto con una clara vocación metropolitana. Por otro lado, y vinculado a los procesos urbanísticos que han sufrido la comarca del Aljarafe ha aparecido la Asociación en Defensa del Territorio del Aljarafe, entidad ciudadana muy crítica con el modelo de crecimiento metropolitano.

Los casos de Madrid y Valencia se parecen por la preeminencia de los actores del sector privado en el debate metropolitano. El caso de Madrid podría definirse como el de un neo-corporativismo caracterizado por la alianza del gobierno autonómico con actores privados (sobre todo, las empresas del sector financiero e inmobiliario) (Rodríguez Álvarez, 2002b). Varios autores denuncian la subordinación del capital público a intereses privados concretos y la financiarización de la economía metropolitana, que ha dado lugar a una gran inflación inmobiliaria con consecuencias negativas para la población menos favorecida (Observatorio Metropolitano, 2009). La llamada Operación de la Ciudad Deportiva del Real Madrid es un claro ejemplo de la alianza política-empresarial madrileña. Este proceso ha sido apoyado por la Comunidad de Madrid, gracias a la desregulación del mercado del suelo con la Ley del Suelo, que permite la iniciativa urbanística por parte del gobierno autonómico e incorpora la iniciativa privada al desarrollo urbano. Esta ley (inspirándose en la ley estatal) adopta el criterio de que «todo el suelo

no protegido es susceptible de ser urbanizado» y destruye las viejas figuras del planeamiento urbano (como el avance del plan a disposición pública). En la práctica, los agentes privados se convierten en los principales sujetos urbanísticos (como ejemplo, las operaciones Warner y la nueva línea de cercanías a San Martín de Valdeiglesias) (Observatorio Metropolitano, 2009). En resumen, la Comunidad de Madrid concentra en sus manos las decisiones territoriales. A ello hay que añadir la inexistencia de canales de participación por parte de las entidades ciudadanas, sobre todo desde la aprobación en 2010 de la ley de presupuesto, en que se han suprimido todos los órganos consultivos de participación pública, incluyéndose todos los de carácter territorial y ambiental (como las juntas rectoras de los parques, los patronatos de los parques y los consejos de pesca y caza).

También en Valencia destacan con fuerza las iniciativas empresariales. Desde la transición distintos proyectos asociativos de carácter empresarial culminaron en la Confederación Empresarial Valenciana; en las respectivas áreas metropolitanas de Alicante y Castellón hay que particularizar en la Confederación Empresarial de la Provincia de Alicante (COEPA) y la Confederación de Empresarios de Castellón (CEC). Dentro de la estructura nacional de la CEOE, destaca la Confederación de Organizaciones Empresariales de la Comunidad Valenciana (CIERVAL) como cúpula empresarial valenciana. Tienen también cierta influencia la Fundación Valenciana de Estudios Avanzados, el Instituto Empresa Familiar y la Asociación Pro-AVE, así como Bancaixa. Finalmente, en el ámbito metropolitano hay que contar con la Cámara de Comercio, la Feria de Muestras y la Obra Portuaria. A nivel ciudadano, hemos visto la fuerza de los movimientos «Salvem» y las reivindicaciones de la Federación de Asociaciones de Vecinos (véase capítulo de Valencia), aunque se trata de acciones sectoriales, sin una dimensión metropolitana. Con una vocación supramunicipal destacamos la Plataforma Defensa de la Huerta, que hace énfasis en el patrimonio cultural de este territorio.

En relación al movimiento vecinal, destaca en Vigo la promoción en el año 2008 de una iniciativa legislativa popular por parte de la Federación de Asociaciones de Vecinos de Vigo (FAVEC), admitida a trámite en el Parlamento de Galicia en el año 2009. En esta ILP,

la FAVEC plantea la creación del Área Metropolitana de Vigo con 28 municipios, todos los del área sanitaria de Vigo, defendiendo una concepción amplia del fenómeno metropolitano. Esta sería la iniciativa ciudadana más notoria en el ámbito metropolitano. Sin embargo, el debate metropolitano está fuertemente politizado, con un enfrentamiento claro entre posturas socialistas y populares.

En Murcia hay poco debate metropolitano. Entre los actores, señalamos el Observatorio Metropolitano de la Movilidad, creado en 2003 por el gobierno regional como un foro de reflexión para mejorar la gestión sostenible del transporte público, mediante el intercambio de experiencias y buenas prácticas, y para difundir la contribución de este transporte a la mejora ambiental y la calidad de vida, desde una visión integradora del desarrollo urbano sostenible.

TABLA 4
**RESUMEN ACTORES DESTACADOS DE DEBATE METROPOLITANO
POR CIUDAD (ORDENADAS SEGÚN POBLACIÓN)**

Ciudad	Actores principales debate a escala metropolitana
Madrid	Alianza Comunidad de Madrid con los actores económicos
Barcelona	Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona
Valencia	Preeeminencia actores económicos; movimientos vecinales (localmente)
Sevilla	Plan Estratégico del Ayuntamiento de Sevilla
Bilbao	Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano y movimiento vecinal
Murcia	Observatorio Metropolitano de la Movilidad
Vigo	Movimiento vecinal

Fuente: Elaboración propia.

Conclusión

En este proyecto de investigación nos hemos centrado en tres dimensiones de las políticas urbanas: la dimensión simbólica-conceptual, la dimensión sustantiva y la dimensión operativa. En relación a la escala metropolitana, y mediante los siete ejemplos, observamos

una preeminencia de la dimensión sustantiva. En efecto, en lo que se refiere a la formulación de políticas y toma de decisiones, no podemos hablar de políticas metropolitanas o de incentivos para crear áreas metropolitanas desde el Gobierno central. Sin duda, uno de los factores que explican esta ausencia de intervención es el modelo de Estado español, basado en una descentralización hacia las comunidades autónomas, que son las que tienen la competencia para crear y eliminar estructuras metropolitanas, como hemos visto en los siete casos analizados en este proyecto. En Bilbao y en Madrid, los nuevos gobiernos democráticos prefirieron eliminar las autoridades metropolitanas heredadas por el franquismo, encargadas del planeamiento urbanístico. En Barcelona y Valencia, las instituciones fueron inicialmente transformadas en corporaciones democráticas y con mayores competencias, pero fueron eliminadas posteriormente por los parlamentos catalán y valenciano. En otros parlamentos autonómicos, como el gallego o el andaluz, la cuestión metropolitana ha sido protagonista de debates en los últimos años, sin llegar a aprobarse una legislación específica sobre áreas metropolitanas, mientras que en Murcia este tema ocupa un papel muy secundario.

A pesar del escaso reconocimiento institucional del ámbito metropolitano, hemos visto que existen algunos planes territoriales metropolitanos sectoriales (Valencia) y generales (Barcelona, Sevilla, Bilbao), mientras que en otros casos están en discusión (Vigo, Murcia). Además, en la práctica existen algunos servicios prestados a escala metropolitana, como el transporte (Barcelona, Valencia, Bilbao, Madrid, Sevilla), la gestión de los residuos (Barcelona, Valencia) y la gestión del agua (Barcelona, Valencia, Bilbao, Madrid). Podemos identificar políticas específicas metropolitanas en las *hard policies* (transporte, residuos, etc.). En cambio, no existen políticas metropolitanas en *soft policies* (educación, servicios sociales, cultura). Esta no es una tendencia únicamente española sino compartida por la mayor parte de metrópolis europeas y norteamericanas (Tomàs, 2009).

La dimensión operativa a escala metropolitana es más confusa. Como hemos visto en los ejemplos estudiados, en el territorio metropolitano a menudo actúan distintas instituciones y organismos de elección indirecta (Diputaciones provinciales, Consejos comarcales,

mancomunidades, consorcios). En la mayoría de casos hay poca cooperación entre distintos niveles de gobierno, habitualmente por desavenencias políticas. En relación al liderazgo público, vemos tres situaciones: predominio del liderazgo autonómico (Madrid, Sevilla, Murcia); predominio del liderazgo local (Barcelona); mezcla de los dos (Bilbao, Valencia, Vigo). Por lo que refiere al peso relativo de los actores públicos y privados, hemos detectado situaciones diversas de mayor o menor interrelación (destacando los casos de Madrid y Valencia como mayor intensidad de la relación). El grado de participación ciudadana a escala metropolitana es también variable, con los ejemplos de Barcelona y Bilbao como exponentes de una participación institucionalizada mediante la planificación estratégica metropolitana. En los casos estudiados, la fragmentación institucional y la dinámica multinivel merman la rendición de cuentas al ciudadano. En el caso de existir instituciones metropolitanas, como en Barcelona, son lideradas por alcaldes y concejales escogidos por los habitantes de su municipio y no por el conjunto del área metropolitana.

Siguiendo el análisis de las dimensiones sustantiva y operativa, podemos agrupar los distintos ejemplos analizados según el reconocimiento institucional del fenómeno metropolitano (grado de institucionalización) y su puesta en práctica (grado de funcionalidad):

TABLA 5
GRADO DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y DE FUNCIONALIDAD
DEL FENÓMENO METROPOLITANO

Grado de institucionalización	Grado de funcionalidad		
		Alto	Medio Bajo
	Alto	Barcelona	
	Medio	Madrid, Bilbao, Valencia	Sevilla
	Bajo	Vigo Murcia	

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, la dimensión menos presente en el debate metropolitano es la simbólica-conceptual (*frames*-marcos). En efecto, hay poco reconocimiento de los problemas metropolitanos en su totalidad y la consecuente asunción de un concepto integral de las políticas metropolitanas. Hemos visto que no existe una definición común de área metropolitana, sino que en cada caso se usan distintas concepciones (área, región, comarca, etc.), implicando un número mayor o menor de municipios (36 o 164 en Barcelona, 14 o 28 en Vigo, etc.). La coexistencia de definiciones muestra que no se ha construido un relato metropolitano compartido. En la mayoría de casos hay rivalidades políticas entre municipios o entre municipios y gobiernos autonómicos. Sin duda, el crecimiento e importancia de las áreas metropolitanas se ha producido de manera paralela al desarrollo autonómico y la acción de los primeros ayuntamientos democráticos. En este contexto, las políticas autonómicas y municipales dejan poco hueco a las políticas metropolitanas, y se llega a utilizar la escala metropolitana como objeto de luchas partidistas (casos de Barcelona, Valencia y Vigo). En otros casos, la ciudad central es reticente a construir una visión metropolitana (ejemplos de Murcia, Sevilla, Madrid). En la práctica, observamos obstáculos para consolidar una visión metropolitana compartida entre los líderes políticos y empresariales pero también entre los ciudadanos. Sin embargo, las realidades cotidianas de los ciudadanos de las siete urbes del proyecto se manejan en un área metropolitana, aunque esta carezca de unos órganos de representación directa y participación. El ámbito metropolitano tiene pues un potencial como espacio de movilización e innovación ciudadanas, aún por utilizar.

XII. UNA NUEVA AGENDA URBANA PARA LAS GRANDES CIUDADES: CRECIMIENTO Y COMPETITIVIDAD

Felipe Alcalá-Santaella, Fernando Díaz Orueta,
Xavier Ginés y M^a Luisa Lourés

Introducción

Desde finales de los años ochenta el ámbito local se constituye como un espacio privilegiado para la acción e intervención urbana, así como para la reflexión académica. Bajo la denominación de «nuevo localismo» se agrupan un conjunto de estudios en los que la escala local es interpretada como un ámbito relativamente autónomo. Fue en ese contexto de exaltación de lo local que las ciudades recuperaron un renovado protagonismo que algunos autores quisieron comparar con el papel que desarrollaron en la Edad Media. Justamente en relación a este localismo renacido, Brenner y Nick (2005) señalan su carácter ambiguo y el de las políticas del lugar que le son propias. Los autores se interrogan, entre otras cuestiones, por la autonomía real de las ciudades para diseñar y dirigir sus propias estrategias de desarrollo y por la incidencia en las ciudades de procesos que se originan en otros espacios.

Partiendo de este interrogante, el objetivo principal del capítulo es dar cuenta del cambio en la agenda urbana en relación a las nuevas estrategias de adaptación al proceso de globalización económica. Dicho análisis se lleva a cabo en las ciudades¹ estudiadas por los distintos equipos del grupo de investigación EXNURB en el período comprendido entre los años noventa y la actualidad.

1. Barcelona, Bilbao, Madrid, Murcia, Sevilla, Valencia y Vigo.

El discurso generado en torno a las ciudades en las dos últimas décadas se torna explícito y transparente en relación a momentos anteriores. Si en los años ochenta el ideal de ciudad se expresaba en términos de democracia y justicia social, a partir de finales de esa década y ya definitivamente en los noventa, transmuta su naturaleza para, apropiándose del lenguaje de la empresa, generar un nuevo relato sobre lo urbano. Privatización, desregulación, flexibilidad en la gestión, oportunidades de negocio, etc. conforman apenas un esbozo de un nuevo vocabulario altamente expresivo y del giro dado a las nuevas agendas urbanas. Vainer (2000), en su análisis sobre las ideas subyacentes al discurso del planeamiento estratégico en las ciudades, señala cómo este se construye sobre la consideración de ellas en una triple dimensión: patria (identidad común y tarea compartida), mercancía (ella misma un producto susceptible de ser comprado y vendido) y empresa (gestionada como una empresa). Desde esta perspectiva, la competitividad entre las ciudades y la productividad se constituyen como ejes centrales de la nueva agenda urbana.² En este sentido, el marketing urbano, la relación público-privado y la formación de nuevas identidades orientadas a la creación de un sentimiento de pertenencia serían concomitantes a esta construcción de una ciudad competitiva.

La noción de competitividad, independientemente de su imprecisión en términos conceptuales, aparece como una idea fuerza en torno a la cual es posible organizar un conjunto de intervenciones cuya contestación se torna altamente problemática por el nivel de consenso que despiertan. Las ciudades, el espacio en el que se concretan o toman cuerpo las actuaciones de los diferentes niveles de gobierno (local, autonómico, nacional y supranacional) o, dicho en palabras de Brenner (2004), del *gobierno multiescalar*, aparecen cruzadas por múltiples estrategias e intereses de difícil control para los gobiernos locales y, en cierto sentido, esta circunstancia vendría a refutar el propio concepto de ciudad competitiva.

En su amplio y conocido estudio comparativo entre varias ciudades estadounidenses y europeas, Savitch y Kantor (2002) desta-

2. Para un debate en profundidad sobre competitividad urbana, consultar: *Urban Studies*, 1.999, vol. 36, n.º 5-6.

caron las diferencias existentes entre las políticas locales que otorgan preeminencia a lo social y aquellas otras que la ceden al mercado. A pesar de ello, señalan, las primeras también entrarían en el juego de la competitividad entre ciudades, pero lo harían ofreciendo beneficios colectivos y construyendo un espacio urbano atractivo.

La idea de ciudad competitiva ha venido fortaleciéndose desde diferentes lugares. Si bien este no es el espacio para profundizar en dicho aspecto particular, cabría señalar someramente la dupla formada por la competitividad urbana y los conceptos de «ciudad creativa» y «clase creativa», acuñados ambos por Florida (2010). A grandes rasgos, el autor establece una jerarquía de ciudades conforme a un conjunto de características que, supuestamente, las convertirían en polos de atracción para las clases creativas de todo el mundo. Estas ciudades ofrecerían no solo puestos de trabajo ajustados a las aspiraciones de estas clases sociales, sino que también deberían ser atractivas medioambientalmente, contar con buenos equipamientos colectivos, estar dotadas de un parque inmobiliario de calidad, etc. y donde las relaciones sociales deberían desarrollarse en un clima de tolerancia y apertura. La seducción de tal propuesta radica en la venta de una ciudad donde los conflictos han sido desterrados. Las condiciones descritas señalan un camino claro a seguir por los poderes locales y como tal se erige como modelo-guía del buen hacer urbano, así como utopía posible de armonía entre clases sociales. La economía, desprovista ya de la materialidad que la había venido caracterizando e investida del aura de creatividad que poco a poco irá inundando al conjunto de la población, barrerá consigo las relaciones de dominación que rigen la relación salarial. Seres creativos y por ende felices que vagan de un lugar para otro buscando ese espacio maravilloso en el que ubicarse para desarrollar sin límites su creatividad.³ La propuesta de Florida cabría interpretarla como una técnica de marketing urbano altamente sofisticada.

En efecto, el uso del marketing en la venta de la ciudad se ha revelado como un instrumento polivalente. No solo contribuye a la venta de la ciudad-mercancía y la prepara para ser consumida, sino también se conforma como herramienta útil para la formación de

3. Del éxito de la fórmula da cuenta las visitas que Richard Florida realiza a instituciones públicas para explicar en qué consiste el modelo de ciudad creativa.

identidades, construcción de consenso y legitimación social de los distintos proyectos para la ciudad.

Bajo el prisma de la competitividad, la industria cultural emerge como un sector económico clave en la configuración de las agendas urbanas. De acuerdo a Scott (1997) la economía cultural podría definirse como un conjunto de sectores productores de servicios que tienen un alto significado subjetivo en comparación con su valor utilitario. Sería, recuerda el autor, lo que Bourdieu denominó «connotaciones simbólicas».

En este mismo sentido, Zukin destaca la existencia de una gran variedad de estrategias culturales de desarrollo económico para la ciudad: redes de museos, rehabilitación de edificios históricos o paisajes urbanos, las diferentes creaciones artísticas, etc. No obstante, indica la autora, lo que estas estrategias tienen en común radica en el hecho de que en todas ellas las múltiples dimensiones de la cultura han sido reducidas a una representación visual coherente. De este modo «[...] la cultura como modo de vida es incorporada en los productos culturales [...]» (Zukin, 1998: 227). Por último resalta también el desplazamiento que se da en los ámbitos de negociación desde la esfera de lo económico a la cultural, siendo la segunda menos conflictiva que la primera.

En estrecha conexión con lo anterior y asociado a la idea de cultura se encuentra el turismo cultural, de marcado carácter urbano. El crecimiento de esta franja del sector turístico en los últimos años evidencia una estrategia desplegada en varios frentes que señalan una dirección clara. Así, la escalada de puestos de algunas ciudades en el ranking de las ciudades culturales deja percibir tras de sí una cadena de intervenciones orientadas en esta dirección. En Europa la simple candidatura a Ciudad Europea de la Cultura actúa como catalizadora de recursos e inversiones en la ciudad candidata. Inversiones dirigidas tanto a las actividades culturales (música, artes visuales, gastronomía, diseño, celebración de congresos profesionales, etc.)⁴

4. Altamente significativa resultó, por ejemplo, la celebración las III Jornadas de la Fundación Kreanta en la ciudad de Zaragoza, una de las candidatas a convertirse en Capital Europea de la Cultura en 2016. Dicho evento, realizado entre los días 25 y 26 de noviembre de 2010 y que llevaba por título *Ciudades Creativas* centró en el análisis del impacto de la cultura en el territorio y la economía de las ciudades.

como a las infraestructuras necesarias para su mantenimiento (creación de distritos culturales, aeropuertos, palacios de exposiciones, infraestructuras viarias, etc.) y que señalan objetivos orientados a la captación del flujo incesante de viajeros que permanentemente se desplaza de un lugar a otro del planeta.⁵

Tomando como referencia las consideraciones anteriores, el capítulo se estructura en cinco grandes apartados:

En primer lugar, se señala la emergencia de los nuevos discursos sobre lo urbano en las diferentes ciudades, teniendo en cuenta fundamentalmente las fórmulas desarrolladas para su materialización en políticas concretas.

A continuación se realiza un recorrido por las políticas de marketing urbano seguidas en las ciudades estudiadas y los megaeventos asociados, buscando similitudes y diferencias entre ellas. La ciudad considerada como patria, mercancía y empresa señala aquellos elementos comunes que podrían formar parte de un modo compartido de interpretación.

En el siguiente paso, el turismo urbano se alza como una actividad económica de extrema relevancia, especialmente en algunas de las ciudades analizadas. Lo que se ha denominado turismo urbano, encuentra acomodo en las nuevas estrategias para la ciudad en esta etapa, rompiendo con una trayectoria mayoritaria de turismo de sol y playa que había caracterizado en tiempos pasados el modelo turístico en gran parte del Estado español.

A continuación, se recogen las que hemos denominado «nuevas intervenciones urbanas», referidas a los procesos de regeneración y rehabilitación de ciertas áreas de las ciudades, el impulso de grandes proyectos y las prácticas de urbanismo comercial. Actuaciones interpretadas a la luz de la etapa de cambio esbozada en las páginas previas.

Y por último, se retoman globalmente las principales conclusiones del capítulo, apuntando algunas reflexiones a propósito de la reorientación de las agendas urbanas en el contexto de quiebra del capitalismo global.

5. Para una profundización en la movilidad y la centralidad de la industria turística véase, entre otros: Urry, 2002.

Los nuevos discursos sobre lo urbano y su materialización

En todas las ciudades estudiadas se detecta, antes o después, la aparición de una corriente de pensamiento y de acción orientada al impulso de nuevas políticas cuyo objetivo declarado es promover la competitividad y el desarrollo económico como supuesta garantía de progreso y cohesión social.

Pero si bien en el campo de las declaraciones y de los discursos, dicha tendencia es identificable en el conjunto de las ciudades, sin embargo, aparecen diferencias importantes en cuanto a su articulación concreta y a su puesta en práctica de forma sistemática y sostenida en el tiempo. En este último sentido, las experiencias de Bilbao y Barcelona merecen una atención especial.

En Bilbao esta nueva orientación era ya reconocible en el Plan Estratégico de 1989. En 1991 con la creación de Bilbao Metrópoli 30, una asociación formada por distintos actores públicos y privados del área metropolitana, se lanzó decididamente la imagen de una nueva marca para Bilbao, volcada al futuro y que pretendía dejar atrás la imagen de una ciudad sacudida por la desindustrialización y la crisis económica. Un año más tarde se puso en marcha la Sociedad Pública Bilbao Ría 2000, cuya principal función fue la de coordinar los proyectos y actuaciones en las que debían integrarse intervenciones en el ámbito del urbanismo, el transporte y el medio ambiente. Formaron parte de ella distintas entidades como el Gobierno vasco, la Diputación Foral de Bizkaia, los ayuntamientos de Bilbao y Barakaldo, RENFE, FEVE, SEPES y la Autoridad Portuaria de Bilbao. Bilbao Ría 2000 fue responsable de las grandes transformaciones urbanas vividas por la ciudad. La experiencia de Bilbao se suma a la de otras ciudades europeas que también han experimentado procesos de «gobernanza empresarialista».

En cuanto a Barcelona, el impulso inicial de lo que fue conocido después como «modelo Barcelona» estuvo claramente vinculado a su designación en 1986 como ciudad organizadora de los Juegos Olímpicos de 1992. Pero si en la década de los ochenta su agenda urbana todavía aparecía muy influida por las reivindicaciones de los movimientos sociales urbanos, en los noventa se introdujo con toda claridad una estrategia de gestión en la que la colaboración público-privada pasó a ser central y en la que se desarrollaron toda una serie de agencias, lobbies, etc., fundamentales para compren-

der su devenir. Así quedó reflejado en su segundo Plan Estratégico (1994) que confirmó la evolución de Barcelona hacia un modelo equiparable a otras ciudades en las que también predominaba el denominado modelo emprendedor de ciudad, en este caso centrado en el desarrollo de la economía del conocimiento y la cultura. Aunque en Barcelona, como también ocurre en Bilbao, podría hablarse de una preocupación manifiesta por tratar de mantener el «rostro humano» en la aplicación de estas políticas, al estilo de las ciudades que, retomando a Savitch y Kantor (2002), habrían situado en un lugar prioritario las políticas con un claro contenido social.

Muy diferentes son los ejemplos de Valencia y Madrid. Si bien las referencias públicas y documentales a estas nuevas políticas aparecen aquí también en fechas parecidas, sin embargo, el análisis de su aplicación deja a la luz experiencias alejadas de las anteriores.

En Valencia también a finales de los años ochenta surgieron ya llamamientos a la necesidad de impulsar una imagen renovada de la ciudad y a la puesta en práctica de nuevas medidas que impulsasen su economía. Con la llegada del PP al gobierno local y autonómico este discurso se materializó con claridad en el impulso de una estrategia que convirtió a los megaeventos y los megaproyectos en elementos centrales. En 2004 se creó el Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia (CEYD), una entidad público-privada presidida por el ayuntamiento en la que participan también grupos empresariales y otros actores sociales. El objetivo inicial de esta entidad era desarrollar los objetivos del plan estratégico, respaldando la proyección de Valencia en el exterior, asociándola a una imagen vinculada a su condición de ciudad-mercancía y ciudad-espectáculo. Sin embargo, la incidencia de su actividad ha sido muy reducida, siendo, en realidad, más conocido por su implicación en la trama de corrupción Gürtel. En definitiva, puede afirmarse que el impulso de las nuevas políticas no presenta el mismo nivel de coherencia y sistematicidad de otras ciudades, aunque el gobierno local ha sido exitoso en la construcción de un discurso sobre la ciudad basado a partes iguales en una apelación a valores «tradicionales» y a la búsqueda de la modernidad. En todo caso, el resultado final es una urbe más desequilibrada socialmente y con graves carencias en muchos aspectos.

En cuanto a Madrid, en 1991 el nuevo gobierno del PP ponía en marcha el Departamento de Prospectiva y la empresa pública

PROMADRID, cuyo objetivo inmediato fue la elaboración del Plan Estratégico. Sin embargo, su impacto fue muy limitado. Años más tarde, en 2003, el acceso a la alcaldía de Alberto Ruiz Gallardón significó la adopción de un discurso todavía más comprometido con la búsqueda de la inserción de Madrid en la economía global. La empresa municipal Promoción Madrid y Madrid Global, creadas en 2002 y 2007 respectivamente, pasaron a ser referencias significativas de esa nueva etapa, muy marcada por las candidaturas fallidas de Madrid a los Juegos Olímpicos de 2012 y 2016. Sin embargo, estos organismos carecieron de la impronta suficiente como para legitimar y dar forma a un nuevo modelo de ciudad. El carácter de las medidas tomadas y su escasa consideración de la dimensión social han generado consecuencias sociales muy evidentes en el Madrid de hoy (crecimiento de la desigualdad, desequilibrios territoriales, etc.), además de un fuerte endeudamiento que ha colocado a la ciudad al borde la bancarrota.

Sevilla presenta especificidades muy importantes puesto que si bien es cierto que la organización de la Exposición Universal de 1992 supuso, en relación a otras ciudades españolas, la incorporación temprana al grupo de las urbes en el que las nuevas políticas dejaban una impronta evidente, también lo es que el impacto de la llamada depresión pos-EXPO frenó, en muchos sentidos, el proceso emprendido. Sevilla ha encontrado problemas importantes para desarrollar una estrategia económica propia en el escenario de la globalización. En todo caso, también en esta ciudad se crearon instituciones como Sevilla Global. Agencia Urbana de Desarrollo Integral, que dan cuenta de la presencia en la agenda política local de los nuevos discursos.

Por último, deben mencionarse dos ejemplos de ciudades que parecerían haber perdido la oportunidad de posicionarse globalmente: Vigo y Murcia.

En Vigo el gran problema es la dificultad para generar una agenda urbana común. Los distintos actores económicos, políticos, sociales no han sido capaces de articular una posición compartida para encontrar un lugar a la ciudad en el escenario de la globalización. Es cierto que en 2002 se aprobó el Plan Estratégico (Plan Vigo 2010) pero fue un documento con apenas incidencia. Las opciones de la ciudad se situarían, fundamentalmente, en la posibilidad de convertirse en eje de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal. Los tres grandes agentes (Ayuntamiento, puerto y Zona Franca), uni-

dos a otros grupos (empresarios, etc.) y a la existencia de una débil estructura institucional local, conducen a la ciudad una y otra vez a un escenario de no decisión.

Tampoco en Murcia ha existido un discurso construido coherentemente por los distintos actores de la ciudad. Es cierto que en la segunda mitad de los años noventa surgieron nuevas preocupaciones en la agenda urbana (en 1997, creación del Servicio de Programas Europeos, adhesión en 1998 a la Carta de Aalborg, etc.), pero con poca capacidad para transformar en profundidad la evolución de la ciudad. Desde 1999 hasta 2007, en un escenario económico de fuerte crecimiento, se desarrolló un modelo de ciudad que ha sido caracterizado como de urbanismo comercial, sin un perfil propio definido que pudiera situar a Murcia de forma atractiva en el ámbito internacional.

Políticas de marketing urbano y megaeventos

En la década de los noventa se produjeron cambios importantes en la concepción de las grandes ciudades en el Estado español. La consideración de la ciudad como patria, empresa y mercancía⁶ se impuso de la mano de estrategias de marketing apoyadas en una amplia tipología de tácticas con la finalidad de lograr su posicionamiento en el nuevo escenario global. El ritmo con el que las grandes ciudades españolas trataron de reposicionarse fue variable, como también lo fue la preeminencia en el uso de una u otra táctica y el éxito obtenido. Pero en lo sustancial, todas ellas emprendieron acciones tendentes a asumir los nuevos retos haciendo uso de técnicas de marketing importadas del mundo de la empresa. Desde luego más allá de ese marco común, las diferencias detectadas entre unos y otros municipios en función de la orientación política de sus gobiernos locales son relevantes, aunque su análisis exhaustivo escapa a los objetivos de este capítulo.⁷

6. Retomando la terminología de Vainer (2000) ya mencionada en la introducción de este capítulo.

7. Tampoco es el espacio para abordar la relación entre algunos de estos proyectos y los episodios de corrupción vividos en la esfera local. Al respecto: Jiménez, 2008.

Barcelona y Sevilla inauguraron simbólicamente el período español del marketing urbano, pero no lo hicieron de la misma forma. Independientemente de la repercusión de los grandes eventos producidos y de que ambos, Expo'92 y Olimpiadas Barcelona'92, generasen importantísimas actuaciones en el período preparatorio, existe una diferencia sustancial entre ellas. Mientras que la decisión sobre la celebración en Sevilla de la Exposición Universal fue determinada por el Estado, las Olimpiadas en Barcelona fueron la manifestación de un arduo trabajo estratégico previo por parte de las instituciones locales, que desde los años veinte del siglo XX habían presentado candidatura hasta en tres ocasiones más.⁸ La Expo'92 es causa de la estrategia de Sevilla para posicionarse, mientras que Barcelona'92 es la culminación de la estrategia de la ciudad condal, iniciada en los años setenta (Monclús, 2003).

Ello se manifestaría, posteriormente, en los usos que cada una de las ciudades ha dado a las instalaciones generadas a raíz de los grandes eventos celebrados. Mientras Sevilla ha tenido que «inventar» usos para las instalaciones no desmanteladas, marcando en cierta forma las políticas municipales del futuro, Barcelona ha asimilado las suyas y ha emprendido nuevos retos, eso sí, sin el éxito conseguido con la organización de las Olimpiadas.

En cualquier caso es evidente que en 1992 Barcelona y Sevilla se situaron en el mapa mundial, hecho que se acompañó de grandes inversiones que transformaron su fisonomía urbana. El carácter de los dos grandes acontecimientos contribuiría, en el Estado español, a modificar la consideración sobre el papel de la cultura que a partir de entonces pasó a ser un eje prioritario de las políticas urbanas como elemento clave estratégico de significación en el mundo global. Esta capitalización del «intangible» cultural, deviene elemento clave en las diversas estrategias de marketing de las ciudades estudiadas en esta investigación. Los grandes eventos, entendidos como hitos de las diversas estrategias de marketing urbano, son de carácter cultural o deportivo. Estos justifican, para su preparación o como

8. El Mundo Deportivo: «Los Juegos Olímpicos de Barcelona», disponible en http://www.elmundodeportivo.es/web/gen/20090128/notihem_53627867579.html, consultado el 07/01/2011.

consecuencia, inversiones y actuaciones de todo tipo, en los planos urbanístico, arquitectónico e incluso ideológico.

La ciudad como patria

A la mejora de la imagen de la ciudad se destinan ingentes recursos. Pero no solo en el plano estético, arquitectónico o medioambiental. Este tipo de estrategias resultan significativas también en el plano de la construcción simbólica (Vainer, 2000). Se trata de marketing en estado puro, aquel que no cambia la realidad del producto, sino que cambia la percepción que del producto se tiene. Es muy interesante destacar como esta tarea se hace hacia dentro y hacia afuera. Hacia dentro se observa en este período una sucesión de lemas que, a través de los medios emergentes de comunicación audiovisual locales y también de vallas publicitarias, prensa, etc., pretenden provocar en la ciudadanía cierta cohesión social, comportamientos cívicos, o animar a la toma de conciencia sobre ciertos asuntos.

En este sentido, destaca el caso paradigmático de Barcelona, con innumerables lemas y consignas dirigidas a la ciudadanía. Por ejemplo, anteriores a las Olimpiadas: «Barcelona Posa't Guapa», «Barcelona és de tots» o «Som gent d'equip». Con posterioridad: «Barcelona és la gent», «Barcelona i tu, cada dia millor», «Barcelona no es pot explicar, s'ha de viure», «Fem-ho B» o «Visc a Barcelona». Desde el gobierno local se ha tratado de trabajar una idea de orgullo de pertenencia a la ciudad, de «patria», a la que se atraería a los habitantes de Barcelona no solo por su éxito económico, sino también por presentarse como un modelo urbano identificado con las políticas de amplio contenido social. Es decir, se intentó construir una suerte de «patriotismo cívico».

En todas las ciudades analizadas, se han puesto en marcha campañas «de marca», aunque se observan diferencias tanto en la intensidad de uso como en su carácter. En Valencia, por ejemplo, los eslóganes son mucho menos frecuentes que en Barcelona y se vinculan con los eventos. Es el caso de «Vive Valencia», en ocasión de la 32 edición de la Copa del América celebrada en la ciudad. Existen, por tanto, dos tipos de eslóganes, aquellos que intentan fortalecer cierto orgullo de pertenencia a la ciudad, que presenta la ciudad «con rostro humano» (Barcelona, Bilbao o Sevilla) ligados a acciones concretas en las materias referidas, por ejemplo las políti-

cas sociales, y aquel que prioriza la marca-evento, al que se intenta vincular a toda la ciudadanía (Valencia).

Pero la creación de una nueva identidad social vinculada a la marca no solo pasa por la repetición de lemas y consignas. Murcia puede ser ejemplo del refinamiento de la técnica de creación de nuevas identidades mediante la potenciación (vía subvención) de un entramado social de orden civil. Así, mediante la subvención a asociaciones de corte regionalista folclórico ha potenciado una suerte de «nacionalismo local huertano» que hace hincapié en cuestiones culturales. A esta estrategia de significación cultural, Murcia ha unido una apuesta por los festivales culturales para construir su imagen de marca de ciudad activa y cultural.

El uso de la sociedad civil por parte de las autoridades locales con la finalidad de construir nuevas identidades y demandas, tiene en Murcia y Valencia unos magníficos exponentes. En ambos casos la cohesión frente al enemigo exterior ha dado buenos resultados y en algunas ocasiones ha logrado situar a estas ciudades en escenarios con cierta proyección. Es el caso de las campañas a favor del trasvase del Ebro, dirigidas desde instancias políticas, pero con gran seguimiento social. Este patriotismo local, como lo define Vainer (2000), genera un velo de incuestionabilidad bajo amenaza de «ser considerado traidor» (Gaja, 2008: 7).

La creación de imagen de marca actuando sobre la percepción de la realidad de puertas afuera explica también una de las tácticas más seguidas por las ciudades estudiadas. Todas ellas han pasado a formar parte de redes de ciudades de diverso calibre y temática, en la línea de la cultura, la sostenibilidad, la participación o la innovación. Las redes de ciudades se asumen como mecanismo de presencia internacional en materias que, en muchos casos solo forman parte sustancial de las agendas urbanas de forma declarativa. Las Agendas 21 Locales, son buen ejemplo de adhesiones a cartas internacionales que no necesariamente implican el impulso de acciones reales.

Por último también podría considerarse una vía transitoria entre las tácticas de cohesión ciudadana y la proyección exterior de una imagen de ciudad: las nominaciones. En efecto tanto para Barcelona, como para Madrid o Sevilla, ser candidatas a la organización de los Juegos Olímpicos generó importantes adhesiones populares y una visualización exterior digna de mención. De hecho, aun en el

caso de candidaturas fracasadas, la nominación justificó actuaciones urbanas de envergadura.

La ciudad como mercancía

La creación o el reforzamiento de una identidad común, la concreción de ciertos objetivos compartidos, el desarrollo de una marca de ciudad, favorecerán la identificación de la ciudad como mercancía deseable. En ese sentido, la cultura (y el deporte) se transforma en acicate de la dinámica urbana, convirtiéndose en «protagonista» de intervenciones urbanísticas a pequeña o a gran escala. Entre las ciudades estudiadas, el ejemplo paradigmático se encuentra en Bilbao. Se trata del Museo Guggenheim, inaugurado en 1997, un edificio de autor (Frank Gehry) convertido en revulsivo de la transformación y regeneración urbana de una ciudad industrial afectada duramente por la crisis (González, 2006). El Museo se sitúa en Abandoibarra, un área del centro de Bilbao que ha sufrido una profunda transformación que todavía continúa en marcha y que se finalizará simbólicamente con la construcción de un helipuerto en la azotea de la Torre Iberdrola, del arquitecto César Pelli, que con sus 165 metros de altura se ha convertido en el edificio más alto de Euskadi.

Por su parte Valencia inauguró en 1998 el Hemisfèric, también un edificio de autor, en este caso del arquitecto local Santiago Calatrava. La emblemática obra forma parte de un ambicioso y caro complejo cultural denominado Ciutat de les Arts i les Ciències, una grandiosa acumulación de edificaciones singulares, cuestión esta que no ha estado exenta de crítica por el derroche que pudiera suponer. Si bien esta gran actuación ha permitido la regeneración de las zonas colindantes, el papel más importante es el de haberse convertido en nuevo icono turístico de la Valencia actual.

Las estrategias de marketing han auspiciado grandes intervenciones urbanas en ciudades como Barcelona, Valencia, Bilbao o Sevilla, justificadas en base al supuesto valor del intangible cultural pero con edificios o complejos singulares bien tangibles:

No es ningún secreto y mucho menos para el marketing urbano, que por sí misma la arquitectura ya es equiparable a cualquier otro medio de comunicación desde el punto de vista semiótico. (Pedraforca, 2004: 2)

El debate sobre las expectativas generadas y los resultados obtenidos por este tipo de estrategias ha trascendido el ámbito académico para instalarse en el debate ciudadano. En ciudades como Valencia se ha cuestionado fuertemente su viabilidad económica y su más que dudosa rentabilidad social. Como señala Rausell (2006), algunas de ellas generan «un notable disenso con las élites culturales, intelectuales y académicas de la ciudad e incentivan la aparición de movimientos que los rechazan». Lo que parece claro, y esto es importante en términos de participación y gobernanza, es que las élites más activas (salvo aquellas que directamente se benefician de estas estrategias) y, desde luego, una parte importante de la ciudadanía, suelen estar muy alejadas de los grandes proyectos emblemáticos y de las políticas culturales que estos ofrecen o representan.

Por otra parte, la construcción de museos, centros culturales, etc., ha servido también de pretexto para transformar barrios. Se trata de intervenciones puntuales alineadas en la lógica argumental de la estrategia de marketing elegida —normalmente la cultural—, que conlleva procesos de revitalización de barrios y cambios en su composición de clase. El MACBA o el CCCB en el barrio del Raval barcelonés son un buen ejemplo de ello, tal y como se apunta en el capítulo dedicado a Barcelona en este libro.

Ahora bien, a medida que esta táctica de venta de la ciudad se generaliza, pasa a convertirse en un mínimo con el que toda ciudad ha de contar, en lugar de un hito diferencial. Ello genera una competencia creciente entre ciudades que se materializa en agregados de singularidades. Si a ello añadimos que el estilo de estas nuevas actuaciones suele estar desvinculado de la historia local, aparece con fuerza el riesgo de la despersonalización y la uniformización urbana.

El sentido de muchas de las intervenciones en los barrios se conforma en torno al llamado urbanismo de diseño, con actuaciones realizadas en base a criterios fundamentalmente estéticos. Ello con una intención clara de mejorar la imagen de la ciudad de cara adentro y afuera, pero con unos efectos secundarios, entre los que sin duda se encuentra la especulación. En general, la ciudad es intervenida simbólicamente para salir al mercado, un mercado al que se ofrece mediante reclamos muy vistosos.

Siempre en el marco de la ciudad entendida como mercancía, además del elemento cultural ya abordado, el marketing impulsa

también la realización de infraestructuras y actuaciones directamente vinculadas a la atracción de empresas e inversiones. Los nuevos distritos industriales, las ciudades del transporte o las zonas de actividades logísticas pretenden ser realidades innovadoras o diferentes. Por ello, sus denominaciones evidencian la preocupación por destacar una imagen dinámica, innovadora y competitiva del producto-ciudad. El distrito 22@ de Barcelona puede considerarse un claro ejemplo de ello.

La ciudad como empresa

A lo largo del período analizado resulta perceptible en las ciudades la introducción progresiva de mecanismos de organización administrativa y criterios de rendimiento económico propios de la empresa privada. Esta lógica se percibe también en la creación de diversas fundaciones, empresas, oficinas, etc., cuyo funcionamiento trataría de escapar al que desde las posiciones políticas hegemónicas pasó a ser considerado como rígido corsé, propio del sector público. Así, por ejemplo, las grandes ciudades estudiadas han puesto en funcionamiento oficinas de promoción que superan de largo el papel de las oficinas de promoción turística tradicionales. En 2002 Madrid creó la Empresa Municipal Promoción Madrid con la finalidad de atraer turistas e inversores y ofrecer una imagen de ciudad «dinámica» e «innovadora». Madrid y Barcelona emprendieron además procesos de racionalización de la administración local que, entre otros objetivos, pretendían vender la idea de que un nuevo dinamismo y eficiencia. En la mayoría de los casos, esta reorganización pasó también por las colaboraciones público-privadas, colaboración que alcanza su punto máximo en la organización de los grandes eventos. Experiencias en las que también se fueron incorporando paulatinamente mecanismos de funcionamiento hasta entonces exclusivos de la empresa privada (Ciudad y Territorio, 2001).

Desde otra perspectiva, cabe destacar como en algunas de las ciudades estudiadas algunas grandes compañías han generado nuevos iconos urbanos que, a su vez, confirman la idea de la ciudad como empresa. La torre Agbar en Barcelona o las torres KIO o las CTBA en Madrid, son sin duda iconos referenciales de las ciudades en las cuales las empresas promotoras simbolizan a las claras su poder.

En definitiva, de lo evidenciado en los casos tratados se puede corroborar la afirmación de Vainer (2000) en el sentido de que las ciudades no elaboran estrategias de posicionamiento en función de un análisis sobre sus capacidades y características sino que, por el contrario, construyen la imagen en función de la demanda del mercado. Por ello, todas ofrecen prácticamente lo mismo: paz y cohesión social, calidad ambiental, cultura e innovación e infraestructuras competitivas.

Con el mismo producto en venta, la territorialización del capital informacional toma en cuenta la agregación de factores. Y en esto algunas ciudades compiten en mejores condiciones que otras. Como acertadamente metaforiza Gaja, no todas las ciudades juegan en la misma liga. Hay una primera, segunda, tercera y más, pero sí que hay una competición en la que casi todas las ciudades pueden participar: la de los grandes eventos. Estos mantienen una relación *sui generis* con la estrategia de las ciudades y su planeamiento urbanístico «[...] que ha sido transgredido o modificado a la carta, porque no estamos ante operaciones pensadas y planificadas, sino de ‘oportunidades’ que surgen y se ‘aprovechan’» (Gaja 2008).

Además, cabe analizar la composición directiva de los responsables de estos eventos a los que se ofrecen las ciudades. Si el Comité Olímpico Internacional está formado por notables fortunas no democráticamente elegidas,⁹ la dirección de otros eventos como la Fórmula 1, obedece a un único propietario, y algo parecido ocurre con las competiciones de tenis, golf, vela, etc. La mayor parte de los grandes eventos son negocios que determinadas empresas subastan al mejor postor, pujas en las que las ciudades que han apostado por esta estrategia de marketing, no tienen más remedio que entrar.

El turismo, una actividad económica que deviene estratégica

En el período estudiado, la actividad turística aparece cada vez más profundamente ligada a la capacidad de las ciudades para hacerse atractivas. Una buena parte de las características anteriormente

9. Al respecto, véase Navarro, 2010.

esbozadas al hacer referencia a Florida y su análisis de la ciudad creativa, podrían ser ahora rescatadas como factores determinantes para considerar a una ciudad como destino del turismo urbano. El turismo ha pasado a ser un sector decisivo en la estrategia económica de las ciudades más dinámicas del planeta (Hoffman, Fainstein y Judd, 2003; Lourés, 2001). Este es tan heterogéneo como los activos que reúnen las ciudades: cultura, negocios, ocio, comercio, etc.

En la siguiente tabla se recoge el número de viajeros llegados en 2009 a cada una de las siete ciudades analizadas y el número de pernoctaciones, distinguiendo en ambos casos entre personas residentes en España y en el extranjero.

TABLA 1
VIAJEROS Y PERNOCTACIONES POR CIUDAD. 2009

	Viajeros			Pernoctaciones		
	Residentes en España	Residentes en el extranjero	TOTAL	Residentes en España	Residentes en el extranjero	TOTAL
Madrid	3.800.753	3.365.723	7.166.476	6.450.822	7.202.562	13.653.384
Barcelona	1.693.015	3.802.082	5.495.097	3.041.630	9.270.346	12.311.976
Sevilla	925.359	739.840	1.665.199	1.601.766	1.488.239	3.090.005
Valencia	933.981	583.722	1.517.703	1.709.440	1.329.119	3.038.559
Bilbao	412.896	211.463	624.359	697.153	407.858	1.105.011
Vigo	238.516	67.994	306.510	469.624	147.913	617.537
Murcia	257.513	44.455	301.968	416.047	82.325	498.372

Fuente: elaboración propia con datos del INE, 2010.

Dos de las ciudades estudiadas se encuentran entre las cinco europeas con mayor número de visitantes anuales en Europa: Madrid es la cuarta en el ranking y Barcelona la quinta. Circunscribiéndose únicamente a las ciudades españolas, Madrid es el primer destino para los visitantes españoles, mientras Barcelona lo es para los extranjeros.

Desde luego, la realidad de Madrid como destino turístico se extiende mucho más allá en el tiempo que las dos últimas décadas. Sin embargo, si puede decirse que en los últimos 20 años la ciudad ha ido cobrando más y más relevancia como lugar de

atracción turística: la apertura de nuevos equipamientos culturales y lúdicos que se sumaron a los ya existentes (Paseo de las Artes), la construcción del nuevo Palacio de Congresos en el Campo de las Naciones, la inversión en infraestructuras de transporte (ampliación del Aeropuerto de Barajas, líneas de tren de alta velocidad que convergen en Madrid o las nuevas vías rápidas destinadas al automóvil), etc., reforzaron sus atractivos en el mercado turístico. Simultáneamente, desde las administraciones públicas se desarrollaron potentes campañas de promoción de la ciudad. Amplias zonas del centro urbano se han especializado en atender las demandas de unos visitantes que cada día resultan más numerosos (hoteles, restaurantes, etc.). En Madrid el peso del turismo de reuniones y ferias es fundamental, consecuencia de su condición de principal centro financiero y empresarial.

Sin embargo, de entre las estudiadas, la ciudad donde el impacto del turismo resulta más acusado es Barcelona. La preparación de las Olimpiadas de 1992 ya marcó el inicio de una nueva etapa en este campo. Pero después del evento olímpico la ciudad tampoco dejó de crecer desde el punto de vista turístico. El Plan Estratégico de la Cultura de Barcelona (1999) promovió todavía más el turismo con la construcción de nuevos equipamientos culturales, organización de congresos, etc. El Consorcio Turisme de Barcelona, en el que participan tanto el Ayuntamiento como la Cámara de Comercio, resultó fundamental para la promoción exterior de la ciudad. De hecho, Barcelona ha pasado a ser un auténtico referente del turismo internacional, una ciudad «de moda»: las pernoctaciones en hoteles aumentaron desde los 3,8 millones de 1990 a los 13,6 de 2007 (sumando los que se alojan en casas de amigos y familiares y los que lo hacen fuera de la ciudad, la cifra asciende a 18 millones). Barcelona puede ser caracterizado como un destino prototípico de turismo urbano, ofreciendo una combinación de cultura, compras, gastronomía y ocio. Pero como se detectó en el Plan Estratégico de Turismo de 2008, existe también un cierto desgaste de los habitantes de Barcelona que han comenzado a percibir el turismo masivo con un elemento de deterioro de zonas amplias de la ciudad y que interfiere en su vida cotidiana.

Sevilla es un destino turístico urbano clásico, vinculado básicamente a una cierta visión de cultura tradicional basada en riquezas

patrimoniales tangibles, patrimonio etnográfico y diversas formas de folclore. Su oferta gira en torno a la arquitectura de la ciudad, junto con la Semana Santa y la Feria de Abril. Asimismo, forma parte del triángulo tradicional de los paquetes turísticos que enlazan Córdoba, Sevilla y Granada como destinos culturales por excelencia del país. Sin embargo, en relación a otras ciudades, no ha experimentado una evolución destacable ni se observa una apuesta decidida por diversificar la propuesta actual.

Sin alcanzar la intensidad de Barcelona, Valencia y Bilbao son también ciudades en las que el turismo urbano ha visto aumentar de forma significativa su peso económico relativo.

En el período 2005-2009 Valencia fue la ciudad española que más creció en número de visitantes con un 39% y una de las que más lo hizo en Europa (Asociación de Ciudades Turísticas Europeas). El impacto de algunos megaeventos como la Copa América, las visitas a la Ciutat de les Arts y les Ciències o a otros equipamientos lúdicos y culturales, la puesta en valor de ciertas zonas del centro de la ciudad, su consolidación como destino de negocios, su condición de ciudad litoral no desvinculada del turismo de sol y playa, etc., ayudan a explicar esta evolución. Un proceso que se vio reforzado por otro de carácter general y que afectó, en mayor o menor medida, al resto de las ciudades estudiadas: el crecimiento de los vuelos subvencionados a bajo coste (Ramos, 2010). Este incremento del turismo, espectacular en su planta hotelera, se ha apoyado en la creación de organismos como la Fundación Valencia Convention Bureau, formada por el ayuntamiento y diversos colaboradores y patrocinadores privados (CACSA, Lladró, Iberia, Renfe, etc.).¹⁰

A pesar de sus indudables atractivos, la imagen de Bilbao se había visto lastrada históricamente por su carácter industrial y un paisaje urbano muy devaluado por la contaminación ambiental. Sin embargo, en el diseño del nuevo futuro para Bilbao

10. Organismo que también se ha visto envuelto en un presunto caso de corrupción al transferir 1,5 millones de euros a una entidad (VEPI), creada por la Generalitat para promocionar la ciudad en la Copa América (*El País*, Edición Comunidad Valencia, 1 de noviembre de 2010).

se impulsaron diversas medidas que modificaron notablemente esta situación: la transformación urbanística del centro histórico y el ensanche, la limpieza de la ría, el aumento del número de congresos y eventos de diverso tipo organizados en la ciudad, la construcción de nuevos equipamientos culturales y, singularmente, la apertura en 1997 del Museo Guggenheim, convertido rápidamente en nuevo icono de la ciudad, símbolo de la nueva etapa histórica que se pretende para Bilbao (Esteban, 2007). Del mismo modo que por mucho tiempo se ha hablado del «modelo Barcelona», también se ha extendido la referencia al «efecto Guggenheim» para referirse a la importancia que un icono arquitectónico puede llegar a tener en las políticas de regeneración urbana:¹¹ una media de 1,2 millones de visitantes, muchos de ellos extranjeros, acuden al museo cada año. Y con el aumento de los visitantes también lo ha hecho el número de hoteles y restaurantes, así como diversas actividades comerciales.

En el caso de Vigo, se observa también que en relación a los años setenta, el turismo ha experimentado un crecimiento significativo. Su carácter industrial ha favorecido tradicionalmente el turismo ligado a los negocios. La ciudad tendría opciones a hacer crecer el turismo de calidad poniendo en valor ciertas zonas de la ciudad, los atractivos paisajísticos de la ría y la riqueza natural (mar, islas, masas forestales, etc.) en el marco de una comarca turística como las Rías Bajas. De hecho, es la ciudad de las fachadas norte y noroeste de la península que recibe un mayor número de cruceros, un movimiento que, sin embargo, no se refleja en las estadísticas sobre pernoctaciones. Una de sus playas (Rodas) fue incluida por el diario británico *The Guardian* (16/02/2007) entre las diez mejores del mundo.

Finalmente en lo que respecta a Murcia, la información sobre la evolución de la planta hotelera da cuenta de un crecimiento muy moderado, pasando de 16 hoteles en 1993 a 28 en 2009, con un crecimiento significativo de los hoteles de cuatro estrellas (de 4 a 9). En cuanto a las plazas hoteleras, el número pasó de 2.151 a 3.927

11. Sobre la importancia del turismo cultural urbano y el papel de los museos: Hamnett y Shoval, 2003.

en las mismas fechas, resultando notable el hecho de que la mayoría de estas plazas (2.109) se concentran en hoteles de cuatro estrellas. A pesar del crecimiento todavía unas cifras modestas en comparación con las observadas en otras ciudades estudiadas. La actividad turística en la ciudad de Murcia es impulsada por la Concejalía de Turismo, Ferias y Congresos y por el Consorcio Turístico Murcia Cruce de Caminos y se centra en tres ejes principales: la cultura y la tradición, las fiestas y las ferias y congresos. En todo caso, el turismo urbano no tiene en la ciudad de Murcia la importancia que presenta en otras ciudades españolas.

Las nuevas intervenciones urbanas

Tal y como se indicaba en la introducción, desde finales de los años setenta en las ciudades españolas estudiadas se produjo un profundo proceso de transformación. Un instrumento clave de este intento de adaptación a las nuevas circunstancias de la economía global han sido las «nuevas intervenciones urbanas», concepto no referido exclusivamente a políticas urbanísticas, pero que resalta la importancia que estas tienen en su configuración. Con él se hace referencia a los procesos de regeneración y rehabilitación de zonas concretas, a la elaboración de grandes proyectos y a prácticas de urbanismo comercial como estrategia de revitalización comercial y desarrollo de la ciudad a través de dos herramientas: la mejora del diseño urbano y la mejora de las condiciones de accesibilidad.

Estas nuevas intervenciones urbanas presentan una serie de características comunes en las ciudades estudiadas. En unas han tenido más importancia que en otras, pero todas presentan como rasgos característicos los siguientes:

- a) Se trata de proyectos que aparecen en los años noventa, una vez superada la etapa inicial paliativa de los grandes déficit heredados del franquismo, en materia de equipamientos públicos e infraestructuras.
- b) Estas nuevas intervenciones urbanas se llevan a cabo a partir de la disponibilidad de suelos y espacios intersticiales vacíos u obsoletos, o fuera de uso, e implican una reutilización para crear nuevas áreas de oportunidad.

- c) Se han utilizado estrategias y tipologías diversas a la hora de desarrollar las intervenciones urbanas, si bien estas generalmente han aparecido combinadas.¹²

Pese a la frecuente combinación de estrategias, hay intervenciones muy señaladas por su especificidad en algunas ciudades. Señalaremos a continuación, sin carácter exhaustivo, algunas intervenciones dignas de mención que han ocasionado transformaciones territoriales, de la base económica y de las áreas residenciales.

Referidas a la transformación del territorio

Todas las ciudades con fachada litoral estudiadas han desarrollado una importante transformación del territorio, llevando a cabo proyectos que posibilitan la existencia de playas urbanas en el propio municipio o en los municipios cercanos del área metropolitana, recuperación de espacios degradados u obsoletos, traslado de instalaciones portuarias o expansión y cambio de las actividades tradicionales que en ellas se realizan. Las experiencias identificadas en las ciudades analizadas han alcanzado diferentes éxitos en la búsqueda de la transformación hacia nuevos usos. Ahí están, por ejemplo, los proyectos de remodelación urbana vinculados a la conversión de Barcelona en ciudad global, las operaciones estratégicas de renovación urbana en ámbitos como la península de Zorrotzaurre, la renovación de los márgenes de la ría en Bilbao y la regeneración de diversas playas de municipios de su Área Metropolitana o el redescubrimiento de la vocación marítima de la ciudad en contra de lo que había sido su tradicional modelo de crecimiento en la ciudad de Valencia. Asimismo, lo que todavía constituye un reto pendiente en materia de sostenibilidad en Vigo: el proyecto «Una ría en la ciudad». El conjunto de estas intervenciones ha supuesto una importante transformación, en cuanto implica además actuaciones paralelas fundamentales en lo que se refiere a vías de comunicación y nuevas formas de transporte.

12. Siguiendo a Llop (2010) estas serían: las nuevas centralidades, las nuevas arquitecturas, el simbolismo funcional, las arquitecturas marca, los usos terciarios pos, y las inversiones mixtas.

En Madrid, la aplicación del PGOUM de 1997 creó nuevas centralidades en áreas de oportunidad vacantes, promoviendo infraestructuras y reforzando la propuesta de re-equilibrio territorial superador de la división N-S, con un modelo de planeamiento en malla territorial del NO al SE. La etapa más reciente, a partir de 2003, ha utilizado como instrumento fundamental la promoción intensiva de infraestructuras públicas, sobre todo de transporte, y un desarrollo urbanístico e inmobiliario extensivo en el conjunto del municipio (PAUs, revitalización del centro urbano, promoción hotelera, etc.). También en Murcia se ha asistido en los últimos tiempos a una importante expansión urbana, en este caso fuertemente vinculada al urbanismo comercial y lúdico, lo que ha supuesto numerosas recalificaciones de suelo no urbanizable con la consiguiente prevalencia de la iniciativa privada sobre la pública, además de un importante crecimiento más allá de los límites del núcleo urbano. Finalmente, en Sevilla, como ya se indicó, la Expo de 1992 fue el hito principal en la transformación del territorio, sobre todo en materia de infraestructuras de comunicación (nuevas autovías, puentes sobre el Guadalquivir, AVE y estación de Santa Justa, nuevo aeropuerto, etc.), equipamientos sociales (principalmente en los nuevos distritos periféricos) y culturales, etc. En la última década el *impasse* tras la Expo se ha tratado de superar con la ejecución de una serie de proyectos destinados a crear una «imagen de marca» para la ciudad, lo cual ha tenido una importante repercusión en el territorio urbano y metropolitano. Muchos de estos proyectos están aún en fase de construcción y envueltos en fuertes polémicas.

Referidas a transformaciones productivo-comerciales

En este campo hay que señalar como intervenciones principales las llevadas a cabo para recuperar espacios industriales obsoletos o fuera de uso, algunas de ellas ya citadas y también la recuperación de espacios ocupados anteriormente por infraestructuras ferroviarias. Destacan sobre todo las siguientes actuaciones:

- a) Además de las ya citadas actuaciones en Abandoibarra y la península de Zorrotzaurre, en Bilbao destaca el soterramiento de las antiguas trincheras ferroviarias que ha permitido la mejora de la conexión entre los barrios de Rekalde y de Basurto.

- b) Los nuevos enclaves tecnológicos o de especialización funcional: parques científicos, tecnológicos, logísticos, etc. Por ejemplo, la transformación urbanística que representa en Barcelona el proyecto 22@BCN¹³ o las «ciudades de negocios», como las de BSCH y Telefónica en Madrid.
- c) La recuperación de elementos urbanos o arquitectónicos para nuevos usos, particularmente en actuaciones de acupuntura urbana, muy visibles en Barcelona, Madrid y Valencia.

Finalmente, debe hacerse referencia al denominado «urbanismo comercial» o, dicho de otra forma, la utilización a gran escala de la actividad comercial como un elemento estructurante prioritario de la ordenación territorial. Este es un aspecto que ha producido una distorsión en las actividades tradicionales de las ciudades, con obvias repercusiones en las infraestructuras y en las comunicaciones. De hecho, se vacía y desaparece el comercio tradicional de numerosos barrios, para concentrarse la actividad tanto en ciertos centros comerciales del centro de la ciudad, como en los grandes hipermercados y centros comerciales y de ocio de la periferia. Estos son, desde luego, lugares de consumo pero también de ocio, de encuentro y reunión, condicionando, en el caso de los centros periféricos, la construcción de promociones residenciales contiguas (de hecho, nuevos barrios periféricos) que presentan como uno de sus principales elementos distintivos la proximidad al centro comercial. Todo ello se aprecia en la mayoría de las ciudades, si bien Murcia puede considerarse el ejemplo paradigmático de este proceso.

Referidas a las transformaciones en el ámbito residencial

Como no podía ser de otro modo, máxime teniendo en cuenta la coincidencia de la etapa analizada con el período de mayor incidencia de la última burbuja inmobiliaria (Fernández Durán, 2006), en las siete ciudades han sido identificadas numerosas

13. Esta experiencia de renovación del barrio de Poblenou conforma un núcleo estratégico metropolitano de la «nueva economía», que sustituye las antiguas actividades industriales por actividades relacionadas con las TIC, la investigación, el diseño, la actividad multimedia, la gestión de bases de datos, etc.

intervenciones urbanas en las que el elemento residencial resultó central. Entre ellas:

- a) Las importantes actuaciones de regeneración de áreas en crisis o degradadas, como las que afectaron a territorios especialmente sacudidos por las reconversiones industriales (Vigo, Bilbao, Madrid) o por la crisis económica, fundamentalmente en las periferias de las ciudades (por ejemplo, los Poblados Marítimos en Valencia).
- b) Las intervenciones para regenerar barrios concretos con iniciativas residenciales, pero abarcando a la vez aspectos sociales, económicos y urbanísticos (planes integrales en Barcelona, Madrid, Valencia, Sevilla o Bilbao).
- c) El desarrollo de grandes urbanizaciones en las periferias urbana, a veces vendidas como pretendida alternativa al modo de vida de los núcleos urbanos (en Madrid, los nuevos barrios de Sanchinarro, Las Tablas, el Ensanche de Vallecas, etc.).
- d) La rehabilitación de los centros históricos o de algunos de sus barrios (el Casco Viejo de Bilbao, los distritos de Ciutat Vella en Valencia y Barcelona, Lavapiés en Madrid, etc.).

Aunque todavía no se dispone de un volumen de información suficiente como para establecer conclusiones de carácter general, debe reseñarse la identificación de procesos de gentrificación en marcha o potenciales, ligados a algunas de estas intervenciones. Así se detecta en barrios como el Raval en Barcelona, Abandoibarra en Bilbao o el Cabanyal en Valencia.

En no pocas ocasiones estas transformaciones han venido acompañadas de la aparición de diversos movimientos vecinales que han cuestionado globalmente algunas de ellas o han tratado de promover la puesta en práctica de mecanismos de participación ciudadana. Más raramente se han producido también experiencias de gobernanza democrática impulsadas desde los gobiernos locales. Siguiendo la iniciativa pionera de Barcelona, todas las ciudades han abordado en sus Planes Estratégicos mecanismos de participación, tomando como punto de partida la agrupación de los distintos actores sociales en su proceso de discusión. Ciertamente, en bastantes casos no se ha llegado a superar la mera existencia formal (Valencia) o se mantiene como una promesa fallida (Vigo).

Conclusiones

El capítulo se abre con el interrogante sobre la autonomía real de las ciudades para diseñar y dirigir sus propias estrategias de desarrollo. El análisis realizado, al igual que, con diversas perspectivas, la bibliografía citada a lo largo del texto y otros estudios relevantes (Bagnascho y Le Galès, 2002; Borja y Castells, 2004, etc.), evidencian que los gobiernos locales han mantenido en este campo una actitud completamente alejada de la pasividad. Por supuesto, la diversidad de experiencias recogidas en las siete ciudades es muy acusada pero, en mayor o menor medida, todas ellas adoptaron a lo largo del período estudiado políticas orientadas a reposicionarse frente a la intensificación del proceso de globalización económica.

En ese sentido, resultaría muy reduccionista considerar que no existe espacio para llevar adelante políticas específicas que conduzcan a resultados diferenciados. Por tanto, las determinaciones estructurales, cuya existencia no se niega y que de hecho condicionan fuertemente los escenarios posibles de actuación, sin embargo, no ahogan por completo los márgenes de intervención política. Dicho con otras palabras, a lo largo del capítulo queda claro que detrás de las actuaciones concretas hay ciudades que, con distintos grados de solidez, cuentan con proyectos urbanos nítidamente distintos.

Ahora bien, en los casos en los que ha existido un proyecto claro de ciudad, ¿cuáles son sus orientaciones principales?, ¿se ha conseguido superar en alguna ciudad la lógica aplastante del mercado o al menos supeditarla a la conquista de un territorio más equilibrado e igualitario?, ¿es esto posible? En la primera mitad de los años ochenta estos últimos objetivos todavía aparecían de forma explícita, pero tanto la evolución socio-política como las transformaciones económicas (ambas profundamente unidas), condujeron los ejes centrales de las agendas urbanas a otro escenario bien diferente. Así, en la etapa estudiada, a lo más que llegaron algunas de las ciudades analizadas fue al esbozo del desarrollo de un modelo emprendedor con rostro humano que a duras penas se mantuvo durante un tiempo. Es más, las restricciones y recortes económicos recientes, con la vuelta de tuerca que el pensamiento económico conservador ha impuesto en la llamada «salida de la crisis» y el sometimiento de los estados a su lógica, pueden terminar por transformar profundamente el rostro de nuestras ciudades.

En el contexto actual, y sin desconocer la situación de urgencia derivada de los problemas generados por la falta de financiación, el principal desafío de las ciudades es reconstruir sus agendas urbanas, reorientándolas en una dirección muy diferente a lo conocido en las dos últimas décadas. La vía de la gobernanza empresarialista, de la confianza en los megaproyectos urbanos como impulsores del desarrollo urbano, del impulso de un modelo de movilidad insostenible que continúa basándose en el automóvil y en aquellas formas de transporte más caras y menos rentables socialmente (por ejemplo, el AVE), de los acuerdos político-económicos al margen de las mayorías sociales de las ciudades, de las grandes intervenciones, de las políticas orientadas a promover primordialmente eso que se ha denominado lo «intangible cultural», de la consideración de la ciudad como una marca que debe funcionar como mercancía y empresa, compitiendo en un escenario global, debe quedar atrás. Para ello es necesaria una modificación profunda del paradigma económico del crecimiento, largamente hegemónico, que ha acompañado también las últimas décadas del desarrollo de nuestras ciudades. En España dicho paradigma se reforzó ideológicamente todavía más a través de la exaltación de la propiedad inmobiliaria que terminó por convertirse prácticamente en una señal de identidad nacional y, finalmente, en uno de los elementos que más ha contribuido al agravamiento de la crisis (Naredo, 2009).

En ese sentido, resulta preocupante la insistencia de las autoridades económicas y políticas en recordar que el principal objetivo de las medidas de recorte de los derechos laborales y sociales y del progresivo dismantelamiento del Estado de bienestar, es crear las condiciones que permitan retomar la senda del crecimiento anterior. Es decir, se trataría de «sacrificios», eso sí desigualmente repartidos, dirigidos a volver al pasado anterior a la crisis, un pasado cuya recuperación es vista no solo como posible, sino también deseable. Pero como plantea Fernández Durán (2010: 27) al referirse a la actual quiebra del capitalismo global, este tipo de propuestas no serían sino manifestaciones de unas estructuras de poder que reaccionan ante la crisis intensificando precisamente aquellas políticas que han conducido a la situación actual y que, previsiblemente, producirán «[...] un deterioro aún mayor de las condiciones de vida, institucionales y ambientales y, finalmente, reemplazará el posible descenso o transición ordenada por un colapso más brusco».

Ante esta situación, y volviendo al ámbito específico de las agendas urbanas, es urgente plantear la repolitización de la cuestión urbana en el marco de la quiebra económica, discutiendo colectivamente los objetivos centrales de las nuevas agendas, utilizando los márgenes de autonomía locales a los que anteriormente se hacía referencia para introducir una lógica diferente en la respuesta a la crisis, construyendo redes de ciudades que promuevan la solidaridad frente a la competitividad y optando por el re-equilibrio urbano y la austeridad energética frente al despilfarro de los megaproyectos, los megaeventos y otras grandes intervenciones. En esa tarea la investigación urbana puede cumplir un papel relevante, contribuyendo a favorecer el cambio de rumbo en las agendas urbanas.

XIII. EXCLUSIÓN SOCIAL, TERRITORIO Y POLÍTICAS URBANAS EN ESPAÑA: UNA MIRADA COMPARADA¹

Ismael Blanco y Joan Subirats

Introducción

¿Hasta qué punto las oportunidades vitales vienen condicionadas por el lugar donde uno vive? Más concretamente, ¿vivir en una u otra área urbana es, en sí mismo, un factor determinante? ¿Cuál es la escala territorial que más directamente influye en nuestra trayectoria vital? ¿Qué aspectos del territorio son más determinantes? Y, sobre todo, ¿qué implicaciones tiene todo ello desde el punto de vista del diseño de las políticas urbanas?

Este tipo de interrogantes, vinculados al debate sobre los llamados efectos de área o efectos de barrio, han generado abundante literatura a lo largo de los últimos años, muy particularmente en los campos de la sociología y de la geografía urbana. A pesar de no tratarse de un debate nuevo, los procesos actuales de reestructuración económica, los

1. A diferencia del resto de capítulos de este libro, este es resultado del proyecto «Exclusión Social Urbana: bases conceptuales y análisis comparado en cinco grandes ciudades españolas: Madrid, Barcelona, Sevilla, Bilbao y Murcia» (SEJ2004-01945/CPOL). Realizado entre 2004 y 2007, bajo la dirección de Joan Subirats y la coordinación de Ismael Blanco, es el antecedente directo del proyecto «Explorando Nuevas Políticas Urbanas». Hemos creído conveniente exponer parte de los resultados de esta investigación en este libro por el hecho que las ciudades analizadas son prácticamente las mismas (solamente Vigo y Valencia no están incluidas en este capítulo) y por el hecho que su foco de atención no es solo la exclusión social urbana, sino también el análisis de las políticas urbanas concernidas. Una versión de este capítulo ha sido publicada previamente en la revista *Urban Research and Practice*, vol. 1, n.º 2, julio de 2008, por lo que agradecemos a los editores de la revista la posibilidad de utilizar este material.

cambios en el Estado de bienestar y otras transformaciones relativas a las redes sociales y las pautas de reciprocidad interpersonal están provocando la emergencia de nuevas realidades de exclusión socioespacial y por lo tanto una revalorización del debate sobre la dimensión espacial de la pobreza y la exclusión social urbana.

La globalización y los procesos asociados de reestructuración económica están sometiendo a las ciudades a fuertes presiones de fragmentación socioespacial (Sassen 2000; Marcuse y Van Kempen, 2000). Los procesos de individualización y la consecuente erosión de las pautas de reciprocidad interpersonal están provocando un debilitamiento del tejido comunitario, con efectos particularmente disgregadores en las áreas urbanas más desfavorecidas (Wilson y Wacquant, 2003). La capacidad de los estados del bienestar para responder ante esos procesos de cambio es variable según los países, pero en términos generales se observa un debilitamiento de estos y por lo tanto una creciente incapacidad para mantener los niveles de cohesión social logrados en el pasado (Muster y Ostendorf, 1998). En definitiva, a lo largo de la geografía urbana europea va ampliándose el número de barrios «notorios», o barrios con mala reputación, que expresan territorialmente la cada vez mayor separación entre formas de vida propias de la *mainstream society* y grupos con crecientes cotas de vulnerabilidad.

La reflexión sobre la dimensión espacial de la pobreza y la exclusión social cuenta ya con una larga trayectoria en los Estados Unidos, donde se originó la llamada Escuela Ecológica de Chicago y donde, más recientemente, se ha formulado y discutido la aparición de una *underclass*, víctima de los procesos de dualización socioespacial que genera la reestructuración económica, concentrada espacialmente en las *inner cities*, separada de las áreas periféricas urbanas donde aún podría encontrar trabajo y supuestamente caracterizada por ciertos valores y actitudes que aún dificultan más su integración social (Wilson, 1987; Massey y Denton, 1993). Las tesis norteamericanas de la ciudad dual y de la *underclass* no han sido asumidas, por lo general, en Europa, donde la presencia de un Estado de bienestar más fuerte parece haber contenido las dinámicas de dualización y donde, en consecuencia, la geografía socioespacial resulta ser mucho más compleja (Musterd y Ostendorf, 1998; Marcuse, 1998). Sin embargo, también en Europa ha sido muy intenso el debate sobre los

factores explicativos de las distintas configuraciones socioespaciales urbanas y sobre los llamados efectos de área en las trayectorias de inclusión - exclusión social de los colectivos vulnerables.

La escasez de estudios locales comparados sobre esta materia ha conllevado que, frecuentemente, se hayan importado acríticamente teorías elaboradas en contextos anglosajones o en otros países de la Europa continental. Como primer paso en la exploración de las posibles especificidades del fenómeno de la exclusión social urbana en España, la investigación que aquí presentamos tiene como objetivo fundamental el tratar de evaluar la incidencia del factor territorial urbano en los procesos de exclusión social, poniendo un especial énfasis en la dimensión del barrio y tratando de inferir conclusiones relevantes para el diseño de las políticas públicas urbanas.

La estructura de este artículo se divide en cuatro grandes apartados. Así, en primer lugar, hacemos una exploración del debate teórico acerca de la dimensión territorial de la exclusión social y nos posicionamos en él a partir de la idea del barrio entendido como Estructura Territorial de Oportunidades. En segundo lugar, explicamos brevemente las opciones metodológicas y las herramientas de análisis utilizadas en la investigación. Empezamos la exposición de los resultados con la identificación de las grandes dinámicas de transformación urbana para las cinco ciudades estudiadas —Madrid, Barcelona, Sevilla, Bilbao y Murcia—, y así observar la emergencia de nuevos factores de riesgo social asociados a esas dinámicas de cambio. Seguidamente, analizamos, para cada ciudad, las características estructurales de dos de sus barrios desfavorecidos, uno con perfil de centro histórico degradado y el otro de periferia urbana segregada, y analizamos las interacciones de los distintos grupos sociales vulnerables en el territorio. Por último, cerramos el artículo con un breve apartado de conclusiones tratando de destacar las posibles implicaciones de esta investigación para la formulación de las políticas públicas urbanas.

Regímenes locales de bienestar y estructura territorial oportunidades

La incidencia del territorio en las oportunidades vitales de las personas es obvia cuando consideramos escalas territoriales tan

amplias como los continentes o los países. Las desigualdades Norte-Sur provocan movimientos migratorios intercontinentales de personas que buscan mejorar sus oportunidades vitales por el simple hecho de migrar hacia una región más «rica» y que por lo tanto supuestamente ofrece mayores oportunidades para el bienestar personal. En Europa, las diferentes configuraciones de los llamados «Regímenes de bienestar social» (Esping-Andersen, 1992) producen resultados claramente diferenciados desde el punto de vista de la cohesión social y del bienestar de la población de los respectivos países. Incluso dentro de un mismo Estado, las desigualdades interregionales acostumbran a ser significativas. En España, por ejemplo, se ha observado una relación bastante clara entre las distintas configuraciones de los llamados «Regímenes autonómicos de bienestar» y la extensión y la intensidad de los procesos de exclusión social en las distintas comunidades autónomas (Gallego, Gomà, Subirats, 2003), hasta el punto que hoy está en debate si la descentralización de las políticas sociales ha podido agravar ciertas pautas de inequidad interterritorial.

Cuando incorporamos el nivel local, la incidencia del factor territorial es más difícil de identificar, aunque no por eso inexistente. Las desigualdades entre ciudades acostumbran a ser importantes y responden a hechos diversos como las dinámicas específicas de la economía metropolitana, la desigual incidencia territorial de cambios sociodemográficos como la inmigración o el envejecimiento, así como el tipo de políticas públicas que desarrollan los gobiernos locales. Los procesos actuales de reestructuración del Estado de bienestar han significado que el antiguo monopolio institucional de los gobiernos centrales en el diseño de las políticas de bienestar, haya ido siendo abandonado en favor de nuevos diseños institucionales donde tanto organizaciones privadas (lucrativas o no) como entidades de gobierno local adquieren nuevos roles y protagonismos (Rhodes, 1994). Por lo tanto, podemos esperar que la incidencia de los factores locales en los niveles de bienestar y de cohesión social urbana también haya aumentado. Más concretamente, el concepto de los Regímenes locales de bienestar nos indica que el peso relativo y el tipo de articulaciones que se dan en cada territorio entre los cuatro agentes básicos de la producción del bienestar social —el mercado, los poderes públicos, las redes

sociales y comunitarias y las familias— inciden sobre el grado de desigualdades sociales y su expresión espacial en la ciudad (Minguione et al., 2002).

En definitiva, vivir en una ciudad o en otra parece ser un elemento que condiciona de forma significativa las oportunidades de acceso a bienes públicos como la seguridad, la calidad medioambiental, la cultura o la educación. Pero, ¿podemos establecer hipótesis similares en relación con los barrios de una misma ciudad? ¿En qué medida la trayectoria vital de las personas se vé condicionada significativamente por el barrio donde han nacido, han crecido o habitan en el presente? Esta es la pregunta básica que se formula desde la literatura sobre los efectos de área o efectos de barrio. Aunque, por lo general, el objeto de interés de la literatura ha sido comprender hasta qué punto el factor barrial tiene capacidad explicativa de los procesos de exclusión social, ignorándose frecuentemente la misma cuestión para los barrios en los que viven las personas con más recursos. Dicho de otra forma, lo que ha preocupado es explorar hasta qué punto el simple hecho de vivir en un barrio desfavorecido incide negativamente sobre las oportunidades vitales de los colectivos más vulnerables, lo cual significaría que el barrio no es un mero contenedor de población socialmente vulnerable, sino que en sí mismo es un factor que expone a estos colectivos a mayores dosis de riesgo social.

Existen numerosas investigaciones que tratan de demostrar la relación entre la variable micro-territorial y múltiples aspectos de la trayectoria vital de las personas, como por ejemplo la posición que se ocupa en el mercado de trabajo, la trayectoria educativa, la probabilidad de victimización o incluso las condiciones de salud y la consecuente esperanza de vida (Atkinson y Kintera, 2001; Buck, 2001; Andersson, 2001). Más allá del debate metodológico sobre cómo demostrar la correlación entre este tipo de variables, el debate más interesante, a nuestro entender, tiene que ver con los mecanismos que hay detrás de tales correlaciones. Una corriente predominante en la literatura sociológica tiende a enfatizar en las supuestas consecuencias negativas que conlleva la concentración de población pobre en un mismo territorio. Así, según esta interpretación, la homogeneidad social del barrio condenaría a sus habitantes a interactuar solo o principalmente con personas cuyos valores y actitudes resultan negativas para la integración social, produciéndose una especie de

«efecto contagioso» que alimentaría la reproducción de la llamada «cultura de la pobreza» (Lewis, 1966; Murray, 1990).

Este tipo de dinámicas podrían observarse con claridad en los procesos de socialización secundaria entre los niños y los adolescentes, como por ejemplo, o fundamentalmente, los que ocurren en la escuela o en el espacio de las redes de amistad. Si efectivamente ese es el mecanismo principal por el cual actúan los efectos de barrio, tal y como habitualmente se presupone desde ciertas corrientes académicas e instituciones públicas, entonces la receta de política pública para contrarrestar dichos efectos es la de la «mixticidad social» (Atkinson, 2005). Las políticas de regeneración de algunos centros históricos europeos, como por ejemplo las emprendidas en Barcelona, han tratado de legitimarse públicamente sobre la base de su pretensión de evitar o contener supuestas tendencias de «guetización» y generar nuevas dinámicas favorecedoras de la «mixticidad social», suponiendo de esta manera que dicha mixticidad generará efectos positivos sobre las oportunidades de ascenso social de la población más vulnerable.

Desde nuestro punto de vista, resulta innegable que la segmentación territorial y la homogeneidad social generan dinámicas urbanas negativas, contrarias a la idea de la ciudad como espacio de convivencia entre extraños y, por lo tanto, desde un punto de vista normativo, nos parecen acertadas aquellas políticas que se orientan a promover la diversidad y el contacto entre personas diversas y desiguales —aunque, como advierte Andersson (2000), la concentración geográfica de los ricos acostumbra a ser mucho más fuerte que la de los pobres y por lo tanto los objetivos de la mixticidad son tan o más acertados plantearlos en relación con los barrios ricos que con los pobres. Sea como sea, cualquier interpretación de los efectos de barrio que considere simplemente variables de tipo cultural o conductual nos parece claramente insuficiente.

Partiendo de la distinción ya clásica realizada por Manski (2000), podemos diferenciar entre dos grandes tipos de efectos de barrio. Por un lado, aquellos relacionados con el «ambiente social» en el barrio y su propia composición social —los que Manski denominaría efectos endógenos y contextuales. Por otra parte, aquellos efectos relacionados con la accesibilidad territorial a bienes como el trabajo, el ocio, el espacio público, los equipamientos y los servicios

públicos de calidad —lo que este autor calificaría como efectos correlacionados. Así, mientras el primer tipo de efectos enfatizaría la importancia de la dimensión cultural y conductual en la exposición al riesgo social, el segundo nos recordaría que, además, o principalmente, las dinámicas de degradación de los barrios desfavorecidos y su impacto negativo sobre las oportunidades vitales de la población tienen que ver con la agencia de actores públicos y mercantiles que marginan a esos barrios o que no los atienden de forma proporcional a sus «necesidades».

La imagen del barrio como Estructura de Oportunidades Territoriales (EOT), adoptada en el proyecto URBEX (véase Musterd y Ostendorf, 2006), nos parece más rica y compleja que otras interpretaciones de orden estrictamente conductual. Según esta perspectiva, el barrio configuraría una estructura de oportunidades en tanto que espacio donde las esferas del mercado (económica-productiva), sociocomunitaria (reciprocidad) y de los poderes públicos (redistributiva) adquieren unas características específicas. Desde esta perspectiva, los efectos del barrio sobre la trayectoria vital de las personas podrían explicarse, por ejemplo, y de forma simultánea, por la calidad de las infraestructuras y del transporte público que conectan el barrio con las áreas de centralidad metropolitana; por la suficiencia y la calidad de los servicios sociosanitarios, culturales y educativos en el barrio o en sus proximidades; por las oportunidades de acceso a una red de comercios donde adquirir productos básicos y de otro tipo; por la existencia de oportunidades laborales en el territorio o como mínimo la inexistencia de comportamientos marginadores del mercado laboral por razón del lugar de residencia (*adress effects*); por la densidad y el dinamismo de las redes de cooperación y apoyo mutuo entre las personas; y así sucesivamente.

Dicha perspectiva orienta las políticas urbanas en una dirección distinta a la que enfatiza en la alteración de la composición social de los barrios pobres. La lleva, necesariamente, hacia una perspectiva más sensible a las especificidades territoriales de la exclusión social, más integral y más orientada a promover la participación de los distintos actores locales con capacidad para producir bienestar en el barrio. Entendiendo, sobre todo, que una política de promoción de la igualdad de oportunidades no puede dejar de incorporar los

elementos de ventaja-desventaja que, en este caso, cada emplazamiento territorial conlleva.

Opciones analíticas y metodología

La investigación que aquí presentamos exploró la incidencia de los efectos de área en dos barrios desfavorecidos (un barrio histórico degradado y un área periférica segregada) en las cinco ciudades estudiadas (véase tabla 1). En una primera fase, analizamos las principales transformaciones urbanísticas, sociodemográficas y económicas de cada una de estas ciudades, así como sus pautas de desigualdad socioespacial. El mapa estadístico de las desigualdades socioespaciales en cada ciudad nos ayudó a seleccionar los barrios, ya que todos ellos se ubican en la franja más baja de la jerarquía de desigualdades. Para todos ellos (un total de diez barrios), se analizaron algunos aspectos básicos como su evolución histórica y su configuración urbana y social actual, y sobre todo, su respectiva Estructura de Oportunidades Territoriales (EOT). Más concretamente, en el análisis de la EOT se consideraron aspectos relacionados con las oportunidades de trabajo y consumo en el barrio o sus proximidades; las características de las redes sociales y comunitarias; y la cantidad y la calidad de los equipamientos y servicios públicos en el territorio. En este nivel de análisis se combinó la recopilación y el análisis documental, el tratamiento de datos estadísticos sobre el barrio y las entrevistas semi-estructuradas en profundidad y algunos grupos de discusión con informantes clave-técnicos y profesionales de la administración, representantes de entidades del barrio, comerciantes y otros agentes económicos.

TABLA 1
BARRIOS ANALIZADOS

Ciudad	Barrio céntrico	Barrio periférico
Barcelona	Barceloneta	Ciutat Meridiana
Madrid	Valdeacederas	Los Rosales
Bilbao	Bilbao La Vieja	Otxarcoaga
Murcia	La Paz	Espinardo-Espíritu Santo
Sevilla	San Gil	Tres Barrios-Los Pajaritos

Fuente: elaboración propia.

La última etapa de la investigación consistió en la realización de alrededor de 100 entrevistas en profundidad a personas en situación de vulnerabilidad social. Concretamente, en cada barrio se realizaron dos entrevistas para cada uno de los mismos cinco *target groups*: inmigrantes en situación irregular, parados de larga duración, jóvenes con fracaso escolar y dificultades de inserción sociolaboral, madres solteras con hijos a su cargo y personas mayores viviendo solas. Se trata de los cinco *target groups* que en otras investigaciones hemos podido identificar como aquellos más relevantes en los análisis de exclusión social en las ciudades españolas (Subirats, 2005). Aunque no en todos los barrios estudiados tienen la misma relevancia, el hecho de haber escogido los mismos colectivos en todos los barrios facilitó la comparación de los resultados. Las personas entrevistadas fueron localizadas a través de los servicios sociales en los barrios o de entidades del Tercer Sector. Las entrevistas, de dos horas aproximadas de duración, incidieron en la trayectoria vital de la persona y en su relación concreta con el barrio donde viven.

Así, los resultados obtenidos de esta investigación nos permiten incidir en distintos niveles comparativos: la comparación entre ciudades; la comparación entre barrios céntricos y barrios periféricos; y la comparación entre distintos colectivos sociales vulnerables. Dichos resultados se exponen sintéticamente a continuación.

Dinámicas de cambio y desigualdades socioespaciales urbanas en España

No incidiremos aquí en el análisis de las trayectorias de cambio de las ciudades analizadas, un aspecto que ya se trata en el segundo bloque del libro. Por el contrario, empezaremos destacando que la estructura de las desigualdades socioespaciales de las ciudades estudiadas varía significativamente (tabla 2, p. 345):

- El fenómeno de la inmigración afecta con especial intensidad a las ciudades de Madrid, Barcelona y Murcia, y en cambio es mucho más minoritario en Sevilla y Bilbao. En Madrid, por ejemplo, la población extranjera actual se sitúa por encima del 16%, mientras que en barrios céntricos de la capital como Lavapiés el porcentaje está por encima del 50%. En otro ex-

tremo, Sevilla solo tiene un 3,34% de población extranjera, y en el barrio periférico analizado en esta investigación —Tres Barrios-Los Pajaritos—, como ocurre en la mayoría de barrios de la ciudad, es un fenómeno casi insignificante.

- La incidencia del paro, en cambio, es significativamente más alta en Bilbao y Sevilla. Quizás, este hecho contribuye a explicar la escasa capacidad de atracción de la inmigración de estas dos ciudades. Sevilla ocupa la primera posición en el ranking del desempleo, situándose por encima del 23%, y por encima del 40% en el barrio periférico de Tres Barrios-Los Pajaritos. En el otro extremo, Madrid no llega al 8%.
- Si nos fijamos en la incidencia de la formación insuficiente, por el contrario, Madrid y Murcia son las dos ciudades peor situadas. El caso extremo es el de Murcia, con los niveles más altos de formación insuficiente y los más bajos en cuanto a titulados superiores. Madrid tiene una tasa de formación insuficiente dos veces más alta que Bilbao, Sevilla y Barcelona, pero una tasa de titulados similar a la de Bilbao y Sevilla y significativamente más alta que Barcelona. Este último dato apunta hacia una cierta tendencia de dualización laboral-educativa en Madrid, tendencia ya detectada en otros estudios (Observatorio Metropolitano, 2007).
- Barcelona y Bilbao comparten una elevada incidencia del fenómeno del envejecimiento, mucho mayor, por ejemplo, que en Murcia y Sevilla. La proporción de personas mayores de 65 años en Barcelona, por ejemplo, es el doble que la de Murcia.
- En cambio, las tasas de monoparentalidad han aumentado en ritmos similares en todas las ciudades estudiadas, de forma que no existen diferencias muy marcadas entre ellas, con la excepción de Sevilla, donde la incidencia de la monoparentalidad es prácticamente insignificante, probablemente por el hecho que el modelo de estructura familiar tradicional tiene mayor presencia aún en esta ciudad, en general, en el sur de España.
- De nuevo, encontramos diferencias marcadas entre las ciudades con relación a las tasas de abstencionismo electoral. Estas son significativamente más altas en Barcelona y Sevilla que en el resto de ciudades. En los barrios desfavorecidos estudiados en Barcelona, por ejemplo, el abstencionismo se sitúa cerca del 50% del electorado, casi diez puntos por encima de la media urbana.

TABLA 2
DIMENSIONES E INDICADORES DE DESIGUALDAD A NIVEL DE CIUDAD, BARRIO CENTRAL (BC)
Y BARRIO PERIFÉRICO (BP)

Dimensión	Indicador	BARCELONA			SEVILLA			BILBAO			MURCIA			MADRID		
		Ciudad	BC	BP	Ciudad	BC	BP	Ciudad	BC	BP	Ciudad	BC	BP	Ciudad	BC	BP
Empleo	Tasa de paro (%)	10,85	14,46	13,15	23	16,9	25,6	14,82	26,59	24,87	11,52	18	11,34	7,84	6,7	8,43
	Tasa de formación insuficiente	12,85	4,33	2,53	18,29	11,05	1,16	17,77	9,97	3,47	9,96	2,84	16,21	15,42	9,7	5,64
Educación	Tasa de titulación superior	12,85	4,33	2,53	18,29	11,05	1,16	17,77	9,97	3,47	9,96	2,84	16,21	15,42	9,7	5,64
	Índice de envejecimiento	1,80	2,24	1,09	1,03	1,47	1,47	1,94	1,98	1,57	0,89	1,11	1,08	1,46	1,38	0,8
Demografía	% Inmigración	12,25	21,96	15,25	3,34	5,79	1,76	2,1	7,58	0,72	10,84	22,63	10,75	16,55	21,7	21,31
	% Hogares monoparentales	sd	9,1	9,6	2,03	sd	Sd	11,17	10,07	14,45	14,94	20,46	17,89	11,43	10,55	8,58
Política	% abstención electoral	40,06	49,9	48,2	41,15	43,64	52,52	31,68	39,26	44,45	30,61	sd	sd	31,07	34,24	28,82

Nota: los datos que aquí se recogen son los más recientes disponibles entre 2001 y 2007, dependiendo de la ciudad y de las fuentes. SD significa «sin datos».

En síntesis, a pesar de que las tendencias de cambio urbano han sido similares en las cinco ciudades estudiadas, la incidencia de los distintos factores de vulnerabilidad social varía significativamente. Analizar las posibles causas explicativas de estas variaciones supera los objetos de esta investigación, aunque nos parece importante remarcar que tales variaciones justifican la necesidad de que las políticas urbanas sean sensibles a las especificidades territoriales de la exclusión social en distintos contextos urbanos. Es más, nos parece plausible como hipótesis, en la línea de lo apuntado en la literatura comparada, que las distintas estructuras de desigualdad socioespacial de cada ciudad responden a la diversidad de los regímenes locales de bienestar de cada ámbito metropolitano.

El barrio como estructura territorial de oportunidades

La tabla 1 (p. 342) empieza a introducirnos en el que fue el principal nivel analítico de esta investigación, los barrios. Por ejemplo, nos indica que, en términos generales, las tasas de paro son claramente más altas en los barrios desfavorecidos que en el conjunto de la ciudad, aunque con dos excepciones: los barrios céntricos de Madrid y Sevilla. Las tasas de formación insuficiente también son mucho más altas, sin excepciones. En esta dimensión, y a diferencia de lo que ocurre con la dimensión laboral, los barrios céntricos se encuentran mejor situados que los periféricos, lo cual puede responder al mayor grado de mixticidad social en estos territorios, donde acostumbra a establecerse gente joven de clase media con elevado nivel educativo, atraída por su centralidad urbana. Si nos fijamos en la incidencia del envejecimiento, en cambio, esta es más alta en los barrios céntricos que en los periféricos, hecho que, asociado a la elevada precariedad residencial —muchos edificios, por ejemplo, no tienen ascensores—, conlleva una elevada concentración de personas mayores viviendo en situación de hacinamiento y soledad. Los barrios periféricos, en cambio, acostumbran a tener una pirámide poblacional más joven, y en todo caso similar a la del conjunto de la ciudad. Las tasas de monoparentalidad en los barrios desfavorecidos son más bajas que las del conjunto de la ciudad, lo cual demuestra que en España esta situación es más común entre las clases medias y altas, aunque es obvio que cuando esta se produce se convierte en un factor de

vulnerabilidad social más intenso aquí que en otros territorios con mayor bienestar. Por último, los datos también confirman que la incidencia del abstencionismo electoral, como indicador de desafiliación política, es mucho mayor en los barrios desfavorecidos que en el resto de la ciudad, con la única excepción del barrio periférico de Los Rosales en Madrid.

La información obtenida del análisis documental, entrevistas y grupos de discusión con informantes clave nos permite ahondar en el análisis de la Estructura de Oportunidades Territoriales de estos barrios. En cuanto a los barrios periféricos, la gran mayoría de ellos son barrios construidos en pleno franquismo, a mediados de los años sesenta y setenta, en un período en que las ciudades crecían rápidamente por el fuerte desarrollo industrial del país. Fue una época de crecimiento urbano intenso y caótico y estos barrios son su expresión más clara. En la mayoría de los casos, las administraciones públicas de la dictadura franquista se limitaron a recalificar los usos del suelo para hacer posible la urbanización, que corrió a cargo tanto de constructores y promotores inmobiliarios privados como de los vecinos que construyeron sus propias casas. En algunos casos, las mismas administraciones completaron la construcción de edificios. Los barrios fueron construidos en áreas periféricas y, habitualmente, muy alejadas de los núcleos urbanos y, sin embargo, cercanas a los polígonos industriales donde sus habitantes iban a trabajar. El suelo donde se construyó no siempre cumplía unas condiciones adecuadas para la urbanización. Otxarcoaga (Bilbao) y Ciudad Meridiana (Barcelona), por ejemplo, se construyeron en la ladera de montañas que rodean la ciudad, con lo que la orografía del barrio es muy abrupta; Ciutat Meridiana fue construida sobre un terreno que, anteriormente, por la humedad del suelo, había sido desestimado para construir un cementerio —en palabras de un líder vecinal: «lo que era malo para los muertos era bueno para los vivos». En todos ellos la calidad de las edificaciones era muy baja. Los apartamentos eran muy pequeños, a pesar de acoger a familias muy extensas, y muchos edificios no disponían de ascensor. Tampoco se planificó la dotación de espacios públicos ni de infraestructuras y equipamientos básicos. En muchos casos, por ejemplo, las escuelas fueron construidas por iniciativa del propio movimiento vecinal o de las parroquias que se asentaron en el barrio.

¿Cómo son, en la actualidad, estos barrios? ¿Cómo han cambiado? Sin duda, la llegada de la democracia y la consecuente expansión del Estado de bienestar supuso una nueva etapa en su proceso de urbanización, aunque continúan estando fuertemente segregados y marginados de las dinámicas de crecimiento y prosperidad de sus respectivas ciudades. Desde el punto de vista de la presencia de equipamientos y servicios públicos, predomina de la sensación de «abandono» por parte de las administraciones públicas. Esta es muy intensa en Tres Barrios-Los Pajaritos (Sevilla), donde tanto los técnicos de las administraciones en el territorio como los líderes vecinales consultados coinciden que el barrio prácticamente carece de cualquier equipamiento público. En un término medio se encuentra Otxarcoaga (Bilbao), donde existe algún equipamiento deportivo cercano, equipamientos de asistencia social e inserción sociolaboral, centros de asistencia sanitaria básica, colegios de educación primaria y una comisaría. Además, el barrio ha sido objeto de algún programa de urbanización —Proyecto Piloto Urban y Plan General de Urbanización—, aunque el movimiento vecinal denuncia la escasa ambición y continuidad de esos programas y su escasa dimensión social. En el ámbito social, existen algunos programas asistenciales de los que se beneficia la población del barrio pero que tienen como ámbito de aplicación el conjunto de la ciudad. Ciudad Meridiana (Barcelona), en cambio, es un ejemplo de un barrio que, en los últimos años, ha sido objeto de actuaciones territorializadas e integrales orientadas a su regeneración física y social. Destaca, en este sentido, la presencia de un Plan Comunitario de barrio, un proyecto de regeneración urbananística co-financiado por el Ayuntamiento y el Gobierno catalán en el marco de la Ley de Barrios de Cataluña y diversos programas de intervención social impulsados por las escuelas, la unidad de atención sanitaria y los servicios sociales.

El desarrollo de actividades económicas y comerciales es muy escaso. En Tres Barrios-Los Pajaritos, por ejemplo, prácticamente no existen establecimientos comerciales. Una de las actividades informales que está tomando más auge en el barrio es la venta ambulante, desarrollada mayoritariamente por los vecinos de etnia gitana. En Otxarcoaga, la densidad de establecimientos comerciales y empresariales es también mucho más baja que en el conjunto de la ciudad-39'1 establecimientos por cada 1.000 habitantes, frente

al 94.89 en el conjunto de la ciudad. La situación es muy parecida en Los Rosales (Madrid) y Ciutat Meridiana (Barcelona), a pesar de que este último ejerce una función comercial significativa en la zona norte del distrito, que agrupa, además de Ciutat Meridiana, Vallbona y Torre Baró. El barrio de Espinardo-Espíritu Santo (Murcia) está situada en un área de gran dinamismo comercial, aunque los grandes establecimientos comerciales no se están instalando en el barrio sino en su entorno. De hecho, se trata de un barrio ubicado en un área que está experimentando una fuerte transformación urbana, alrededor del campus universitario, centros comerciales y nuevas áreas residenciales, aunque continúa siendo considerado «un islote de exclusión».

Por último, desde el punto de vista de las redes interpersonales y de reciprocidad, las tendencias evolutivas han sido similares en todos los barrios. Durante los años sesenta y setenta todos ellos contaron con un movimiento vecinal muy activo, con una amplia base social y con gran capacidad de movilización. En parte, este se alimentaba de unas pautas de confianza, reciprocidad y solidaridad interpersonal muy sólidas, alimentadas seguramente por el hecho que las familias eran muy extensas y todas ellas compartían un momento vital similar: el hecho migratorio. Además, el movimiento vecinal estableció vínculos con los movimientos cristianos de base y los partidos políticos en la clandestinidad que por aquel entonces protagonizaban en España la lucha por la democracia. Con la llegada de la democracia, y la incorporación de algunos de sus líderes a las instituciones políticas, el movimiento vecinal perdió mucha fuerza durante los años ochenta en el conjunto del país. En este tipo de barrios, además, las redes interpersonales empezaron a experimentar las dramáticas consecuencias del paro, la droga (heroína), y el aumento de la delincuencia. Desde entonces, el tejido asociativo ha tendido a decaer. Se observan situaciones de aislamiento y de soledad de personas mayores y, en términos generales, de debilitamiento de las redes de solidaridad interpersonal. En un extremo, Tres Barrios-Los Pajaritos prácticamente no cuenta con asociaciones propias del barrio, y la actividad asociativa se limita a la presencia de fundaciones y ONG externas que realizan en el barrio una actividad asistencial. En otro extremo, en cambio, Villaverde-Los Rosales cuenta con la mayor concentración de asociaciones por habitante de todo Madrid

y consigue unas tasas de participación electoral por encima de la media de la ciudad.

Los barrios céntricos presentan algunas diferencias significativas con los periféricos. Desde el punto de vista de su trayectoria histórica, se trata de barrios mucho más antiguos, cuyo origen se remonta, habitualmente, a la época medieval, y que, en cualquier caso, crecieron durante un período de expansión industrial y urbana en el siglo XIX. Tradicionalmente, han cumplido una función de acogida de la población trabajadora y de bajo nivel de renta. Fueron marginados por las políticas urbanas del franquismo, las cuales priorizaron la expansión urbana por la periferia, y entraron en un proceso de fuerte degradación socioespacial. Desde los años ochenta, sin embargo, los centros históricos han pasado a jugar un papel muy diferente en el modelo de desarrollo urbano. Ante la crisis industrial, las ciudades han tenido que confiar cada vez más en las actividades terciarias, de forma que los centros históricos han sido redescubiertos en tanto que espacios donde desarrollar nuevas actividades comerciales, culturales y de ocio. Por lo tanto, algunos de los barrios desfavorecidos que forman parte de los cascos antiguos están experimentando un intenso proceso de regeneración. En muchos de ellos se están instalando nuevos vecinos de clase media-alta atraídos por los valores de centralidad del barrio. Pero, también nueva población inmigrante que también trata de sacar provecho de esa centralidad, además de los bajos precios de un stock de vivienda aún muy degradado y con una proporción mucho más elevada que en la periferia de vivienda en alquiler. Se trata, por lo tanto, de barrios diversos, complejos y contradictorios, en dosis mucho mayores que los barrios periféricos.

En la actualidad, continúan afectados por una marcada escasez de equipamientos públicos, aunque, en parte, esas carencias se ven compensadas por su centralidad. Por lo general, además, han sido objeto en programas más o menos ambiciosos de regeneración urbana. Bilbao La Vieja (Bilbao), por ejemplo, lleva siendo objeto de múltiples proyectos urbanísticos desde los años noventa: el programa «Puerta Abierta», financiado por el Programa Europeo URBAN I, a partir del cual se impulsó la creación de nuevos equipamientos culturales de referencia en la ciudad como BilboRock y BilboArte; el Plan de Rehabilitación y Reforma Interior; de remodelación urbanística

de algunas de las áreas estratégicas del barrio; y el Plan Especial de Bilbao La Vieja, San Francisco, Zabala, que se impulsó en 2000 y que en la actualidad se encuentra en su segunda fase de ejecución. Se trata de un ambicioso programa de regeneración que integra tres barrios del casco antiguo, co-financiado por el Gobierno vasco, la Diputación Foral de Bizkaia y el Ayuntamiento de Bilbao, y con la participación de diversas entidades del barrio. A pesar de que los cambios urbanísticos motivados por este plan de regeneración urbana son evidentes, las entidades del barrio han criticado el exceso de énfasis en la remodelación urbanística, la falta de soluciones ofrecidas para los problemas sociales de la gente del barrio y la inoperancia de los mecanismos de participación ciudadana. Planes similares de regeneración y conflictos parecidos con el movimiento vecinal los encontramos en el resto de barrios, aunque los casos de La Paz (Murcia) y Valdeacederas (Madrid) destacan por el protagonismo del sector privado en la rehabilitación. Particularmente en La Paz, el proceso de rehabilitación está siendo impulsado por un poderoso promotor y constructor que, movido por intereses especulativos, ofrece a los vecinos la compra de sus casas y su realojo en barrios fuera de la ciudad y pretende una gran operación de derribo de viviendas y equipamientos y la completa reconstrucción del barrio.

Los valores de centralidad de estos barrios han sido un poderoso elemento de atracción de inversión privada. En términos generales, el tejido comercial de estos barrios se muestra altamente dinámico. Podríamos mencionar el caso de barrio de la Barceloneta (Barcelona) que, a pesar de tener una estructura comercial que parece no responder a las necesidades cotidianas de sus vecinos (el comercio de proximidad se encuentra, en realidad, en crisis), se muestra muy dinámica en el sector de la hostelería y de los locales de ocio, debido a su posición en el frente marítimo de la ciudad y su consecuente capacidad de atracción turística. El comercio de Bilbao La Vieja, por su parte, se está transformando como consecuencia de la influencia de la población inmigrante, la cual está adquiriendo una parte muy significativa de los locales comerciales tradicionales, introduciendo nuevos productos y nuevos horarios, habitualmente mucho más extensos. Pero, sobre todo, la inversión privada se está dirigiendo hacia el mercado inmobiliario. Ya hemos comentado el caso de La Paz. En Barceloneta, a pesar de que el liderazgo público en las po-

líticas de regeneración ha sido más claro, la iniciativa privada está generando una presión importante sobre el mercado inmobiliario tratando de ganar más espacios para el negocio turístico. Por ejemplo, muchos extranjeros de otros países de la Unión Europea y autóctonos de clase media-alta están adquiriendo viviendas como primera y segunda residencias, con lo que generan fuertes presiones alcistas sobre el precio por m². En Valdeacederas (Madrid), también se ha producido en los últimos diez años un proceso intenso de compra de solares, casas bajas y talleres para su posterior derribo y edificación de viviendas destinadas a clases medias.

La dinámica del mercado inmobiliario de los barrios céntricos es, a pesar de todo, contradictoria. Por una parte, en muchos de estos barrios aún hay una gran proporción de vivienda en alquiler a bajo precio, debido al envejecimiento y precaridad de buena parte de su parque residencial. Por otra parte, sin embargo, su reubicación en el sistema urbano conlleva mayor poder de atracción de clases medias-altas, revalorización del suelo e incrementos fortísimos del precio de la vivienda, a unos ritmos habitualmente superiores a los del resto de la ciudad. Los intereses especulativos de los propietarios llevan a que se produzcan, con mucha frecuencia, procesos de *mobbing* inmobiliario que se dirigen precisamente a la población más vulnerable.

Por último, cabe destacar que el tejido asociativo de estos barrios céntricos se muestra mucho más abundante, diverso y complejo que el de los barrios periféricos. Tomando de nuevo el ejemplo del barrio de la Barceloneta, encontramos una gran cantidad de entidades vecinales, religiosas, de gente mayor, de inmigrantes, de comerciantes, okupas-squatters... e incluso plataformas de entidades —como la Plataforma en Defensa de la Barceloneta— que se movilizan contra las dinámicas de gentrificación del barrio. También Bilbao La Vieja es un buen ejemplo de un barrio con alta densidad asociativa. Destacan algunos proyectos innovadores «Arroces del Mundo» o la «Red connecta» que tratan de establecer vínculos interculturales entre las múltiples asociaciones y colectivos del barrio.

En síntesis, los barrios periféricos acostumbran a padecer una fuerte escasez de equipamientos y servicios públicos, una gran ausencia de actividades comerciales y productivas y un tejido asociativo en crisis. Su posición periférica en el sistema urbano conlleva que,

en general, su interés inmobiliario sea escaso. Su población es aún mayoritariamente autóctona, aunque en los últimos años empiezan a recibir población inmigrada que había llegado a la ciudad por el centro y que ha tenido que desplazarse hacia la periferia por no poder soportar las presiones gentrificadoras. Los barrios céntricos ven compensada su relativa debilidad en términos de equipamientos y servicios públicos por su centralidad urbana, y por el hecho que la intervención pública acostumbra a ser más intensa. La estructura comercial y productiva es más dinámica. El tejido asociativo más rico y diverso. Sin embargo, en estos barrios las presiones del mercado inmobiliario son mucho más fuertes, generando situaciones de gran vulnerabilidad residencial.

Haciendo un esfuerzo de síntesis, también podríamos establecer diferencias significativas entre ciudades en función del análisis de las EOT de sus barrios desfavorecidos (tabla 3). Madrid y Murcia son las dos ciudades que mayor protagonismo conceden a los agentes de mercado, interesados sobre todo en la rentabilidad de la rehabilitación en el centro. La intervención de los poderes públicos es más bien baja, con lo que el poder de los agentes de mercado solo se ve equilibrado parcialmente por las redes comunitarias. En Sevilla, el grado de intervención de los poderes públicos, mercantiles y comunitarios es alarmantemente bajo en el barrio periférico, que parece abandonado en sus dinámicas de segregación socioespacial. La presencia de los tres tipos de actores es algo más alta en el centro y, de hecho, el barrio de San Gil está experimentando una transformación significativa, aunque no se trata de un barrio con los mismos valores de centralidad que otros de su entorno y por lo tanto el proceso de regeneración urbana es menos intenso. Bilbao y Barcelona muestran grados de intervención pública mayores que el resto de las ciudades, particularmente en los centros históricos, los cuales están experimentando un proceso de regeneración urbana intenso, con un protagonismo significativo de los poderes públicos. Sus centros históricos también muestran una alta densidad asociativa. En el barrio céntrico de Barcelona, también los agentes de mercado están operando con intensidad. La presencia de los tres tipos de actores, sin embargo, no indica necesariamente coincidencia de objetivos e intereses entre ellos, sino que el proceso de regeneración está generando tensiones sociales y conflictos políticos significativos. Los barrios periféricos

de Bilbao y Barcelona se ven beneficiados por una mayor presencia de los poderes públicos y comunitarios que en el resto de ciudades, aunque en todo caso insuficiente para contrarrestar las dinámicas de exclusión de estos territorios.

TABLA 3
**PRESENCIA DE LOS PODERES PÚBLICOS, AGENTES PRIVADOS
 Y REDES ASOCIATIVAS EN LOS BARRIOS DE ESTUDIO**

Territorio/ Esfera de la EOT	Barcelona		Sevilla		Bilbao		Murcia		Madrid	
	Centro	Perif.	Centro	Perif.	Centro	Perif.	Centro	Perif.	Centro	Perif.
Poderes públicos	Alto	Medio-alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Medio
Agentes de mercado	Alto	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Alto	Alto	Alto	Bajo
Redes asociativas y comunitarias	Alto	Medio	Medio	Bajo	Alto	Medio	Medio	Bajo	Medio	Alto

Fuente: elaboración propia.

Trayectorías de vida y estructura territorial de oportunidades

¿Cómo los distintos colectivos sociales se relacionan con el barrio en el que viven? ¿En qué medida este condiciona positivamente o negativamente sus trayectorias vitales? ¿Qué variaciones podemos destacar en función de los colectivos y de los territorios?

Una primera conclusión que podemos extraer del análisis de las entrevistas es que, en ningún caso, los elementos territoriales, por si solos, tienen capacidad explicativa de las trayectorías de exclusión de las personas entrevistadas. Los factores desencadenantes de la vulnerabilidad son «extraterritoriales». En todos los casos, las situaciones de vulnerabilidad se explican de acuerdo con una acumulación de factores diversos, pero si tuvieramos que destacar algunos por encima de otros, los que más importancia explicativa tienen son de orden territorial. Por poner dos ejemplos claros: la situación de irregularidad es el factor que más incide en la vulnerabilidad social de las personas inmigradas, y este hecho es independiente del barrio de residencia;

entre las madres solas, es precisamente la fragilidad de los lazos familiares el factor que las expone más claramente a una situación de riesgo, y esta circunstancia también se da con independencia del factor territorial. Lo cual no impide que esas «desventajas» externas a su localización territorial no se vean reforzadas precisamente por ese emplazamiento.

También es cierto, no obstante, que, en realidad, muchas de las personas entrevistadas destacan que en sus barrios encuentran recursos que les permiten compensar los problemas que sufren. Por ejemplo, destacan cómo en su barrio pueden acceder a ciertos recursos públicos como los servicios sociales, los servicios socio-sanitarios, la ayuda para la formación y la inserción sociolaboral o ciertos equipamientos y servicios educativos y culturales. También acostumbran a remarcar la importancia de las redes familiares, de amistad y comunitarias en el barrio, las cuales actúan como elemento de apoyo e inserción social y son percibidas como cruciales entre las personas con mayor arraigo territorial. Incluso ciertos establecimientos en el barrio permiten satisfacer necesidades de acceso a bienes de consumo básicos o existen algunas (pocas) actividades productivas que son una fuente de generación de ingresos para sus habitantes. En definitiva, el barrio no es percibido solo en términos negativos, sino también como un espacio donde acceder a ciertos recursos que son valorados positivamente por las personas entrevistadas.

Otra idea que nos permite relativizar la incidencia del factor micro-territorial es el hecho que las personas tienen capacidad para desplazarse y, por lo tanto, para buscar en otras áreas urbanas cierto tipo de recursos que no están disponibles en su barrio. En los barrios céntricos, la dependencia de las personas con relación a los recursos territoriales es menor, ya que su centralidad conlleva proximidad con respecto a una gran cantidad de recursos públicos y privados como centros sanitarios y de servicios sociales, centros educativos, bibliotecas, lugares de esparcimiento y comerciales. En los barrios periféricos, las mejoras generales experimentadas en términos de transporte público también favorecen la movilidad de la población. Además, algunos de estos barrios, a pesar de ser geográficamente periféricos, son próximos, o incluso colindantes, con áreas urbanas de gran centralidad comercial e industrial.

A pesar de todo, y como ya hemos adelantado, las entrevistas nos han permitido observar cómo el factor territorial efectivamente incide de manera importante sobre las trayectorias vitales de las personas. La forma en que operan los elementos territoriales, sin embargo, varía significativamente en función de los colectivos y en función de si se trata de un barrio céntrico o periférico. Estas son las conclusiones más significativas que podemos extraer del análisis de las entrevistas:

Respecto a los parados de larga duración, cabe destacar la diversidad del colectivo, tanto por las trayectorias individuales de las personas entrevistadas como por sus respectivas pautas de relación con el territorio. Si en los años ochenta e inicios de los noventa este hubiera sido uno de los perfiles de vulnerabilidad preponderantes, correspondiéndose con un hombre de mediana edad que habría perdido su trabajo en la fábrica como consecuencia de un proceso de reestructuración económica, en la actualidad es un colectivo mucho más heterogéneo. Entre los factores desencadenantes del desempleo y la consecuente vulnerabilidad social podemos encontrar situaciones diversas como enfermedades crónicas, adicciones a sustancias psicoactivas, problemas de salud mental, separaciones matrimoniales o el hecho de formar parte de un colectivo étnico minoritario, como la población gitana. Por lo tanto, se hace difícil encontrar un factor común que agrupe a estas personas. Sin embargo, podemos afirmar, en términos generales, que la incidencia del factor territorial en la ulterior trayectoria de exclusión en estas personas tiende a ser más baja que en otros colectivos, sobre todo entre los hombres que perciben que sus oportunidades de trabajo están en actividades industriales instaladas en la periferia de la ciudad. En todo caso, manifiestan que en el territorio pueden encontrar apoyo tanto de los servicios sociales como de los vecinos, sobre todo si el arraigo en el barrio es fuerte. No existen pautas de variación claras en función de si el barrio es céntrico o periférico, más allá de que en los barrios céntricos, la tendencia de los precios de la vivienda al alza y el hecho de vivir, frecuentemente, en régimen de alquiler, exponen a este colectivo a una mayor vulnerabilidad residencial que en los barrios periféricos.

Entre las mujeres en situación de monoparentalidad, el punto crítico de la trayectoria de exclusión acostumbra a ser el abandono de

la pareja al poco tiempo del nacimiento de los hijos, un problema que frecuentemente se agudiza por el hecho de sumarse a esta situación el cuidado de otros familiares (personas mayores dependientes) y por la fragilidad de las redes familiares extramatrimoniales. Todo ello acaba conllevando, con frecuencia, cuadros psicológicos depresivos y de estrés. Este colectivo depende de dos grandes tipos de recursos con un marcado carácter territorial: por un lado, los eventuales apoyos familiares y vecinales, que son más altos cuanto mayor es el arraigo territorial de la persona, independientemente de si está en el barrio céntrico o periférico; por otra parte, los servicios públicos educativos y lúdico-culturales (guarderías, escuelas, bibliotecas, ludotecas, complejos deportivos, oferta de actividades extraescolares, etc.) que permiten liberar a la mujer de la sobrecarga familiar. En los barrios periféricos, esta oferta es percibida frecuentemente como escasa. En los barrios céntricos es más abundante, aunque a menudo no se adapta suficientemente a las características de la población más vulnerable, sino que tiende a ser percibida como equipamientos y servicios «de ciudad». El territorio también juega un papel importante en otros sentidos: por ejemplo, en la medida en que este puede llegar a ofrecer oportunidades de inserción laboral, la proximidad entre el lugar de trabajo, escolar y residencial es clave para estas mujeres; o bien en la medida en que el barrio ofrece oportunidades de uso del espacio público (plazas, calles...) en condiciones de seguridad.

Los factores de riesgo con más incidencia entre las personas mayores son los problemas de salud (física y mental) derivados de la vejez, el sentimiento de soledad provocado por la muerte de algún familiar próximo (habitualmente, la pareja sentimental), el abandono por parte de otros familiares y la insuficiencia de recursos económicos. Los elementos territoriales tienen una gran incidencia sobre este colectivo y, además, las diferencias entre barrios céntricos y periféricos son significativas. En ambos tipos de barrios juegan un papel muy importante aspectos urbanísticos y orográficos como el hecho de no disponer de ascensor en los edificios y otras barreras arquitectónicas que generan problemas de movilidad, la orografía habitualmente abrupta de los barrios periféricos complica más la situación. También es importante la disponibilidad de redes de apoyo institucional y comunitario, como las que ofrecen los servicios sociales, los servicios sanitarios, las residencias y equipamientos para

gente mayor y, más en general, la oferta de servicios específicos para este colectivo. Su dependencia con relación a este tipo de recursos en el territorio es más marcada que la de otros colectivos por las dificultades de movilidad. En cuanto a las diferencias entre el centro y la periferia, cabe destacar que en el centro las personas mayores más vulnerables están más expuestas a sufrir situaciones de *mobbing* inmobiliario.

Las principales causas de vulnerabilidad entre los jóvenes tienen que ver con su trayectoria escolar: desmotivación por los estudios, absentismo escolar, influencia negativa de los grupos de iguales y conductas antisociales en la escuela, además de otras conductas antisociales en el espacio público. La trayectoria de fracaso escolar de estas personas no solo supone un obstáculo para su inserción en el mundo laboral, sino muy especialmente para su promoción profesional. En cuanto a la incidencia de los factores territoriales, la mayor capacidad de movilidad de este colectivo podría atenuar su dependencia con respecto a la estructura territorial de oportunidades. Efectivamente, acostumbran a desplazarse con más asiduidad por la ciudad, en busca tanto de oportunidades laborales como de ocio en otras áreas urbanas. Incluso establecen sus redes de amistad con cierta independencia del territorio. Sin embargo, ciertos elementos territoriales inciden con especial intensidad en este colectivo. Particularmente entre los jóvenes de barrios periféricos, pesa la estigmatización social, con consecuencias más o menos marcadas sobre sus oportunidades para encontrar trabajo. Tienden a ver el barrio como un espacio que les ofrece pocas oportunidades de esparcimiento, acostumbran a identificarse poco con él y habitualmente expresan el deseo de marchar. Los jóvenes de los barrios céntricos tienden a sentirse más identificados (en positivo) con su barrio e incluso son más activos en el tejido asociativo. Sin embargo, como ocurre con los otros colectivos, manifiestan crecientes dificultades para continuar viviendo en su barrio, ya que los precios de la vivienda están subiendo demasiado.

Por último, en cuanto a los inmigrantes no regularizados, su situación de vulnerabilidad viene marcada por el hecho de no disponer de premo de residencia, lo cual genera entre ellos un sentimiento de fuerte inseguridad por la amenaza de la expulsión. Esta situación de vulnerabilidad los obliga en muchos casos a ac-

ceder a viviendas en condiciones muy desfavorables: por ejemplo, pagando precios desproporcionadamente altos y viviendo en situación de amontonamiento. También conlleva que, frecuentemente, trabajen sin contratos y por lo tanto en situación de desprotección jurídica. A pesar de esa situación de irregularidad, consiguen acceder a apoyos institucionales de los servicios educativos, sanitarios, sociales y de inserción laboral, servicios con un fuerte componente territorial. En el territorio también acostumbran a construir redes de reciprocidad, particularmente con otras personas inmigradas, de la misma o similar comunidad de origen. La existencia de este tipo de redes personales es un factor importante en el momento de decidir instalarse en el barrio. También, obviamente, los precios de la vivienda y la posibilidad de adquirirla en régimen de alquiler. Además, la presencia en el barrio de comercio y servicios orientados a la población inmigrante —locutorios, tiendas de alimentos, servicios de asesoría jurídica para extranjeros— satisface necesidades específicas del colectivo y puede llegar a ser una oportunidad para encontrar trabajo en el barrio. Muchos de ellos llegaron a la ciudad por el centro, atraídos por la presencia de este tipo de recursos públicos, comerciales y comunitarios, pero han experimentado la presión inmobiliaria y han tenido que desplazarse a la periferia, donde el ritmo de crecimiento de la inmigración en los últimos años ha sido más alto que en el centro, aunque en el centro la proporción de inmigrantes aún es más alta.

Conclusiones

Nuestra investigación muestra notables puntos de coincidencia con otros estudios llevados a cabo en relación a los efectos de área en los procesos de inclusión y exclusión social. Podríamos decir que se constata que, sobre todo en el caso de los barrios periféricos, el factor territorial acrecienta sus efectos en los procesos de entrada y salida de situaciones de vulnerabilidad social y riesgo de exclusión. A las carencias o privaciones propias de las situaciones personales y familiares que acostumbran a darse en estos colectivos, se suman factores de aislamiento, falta de medios de transporte adecuados, deficiente cobertura de servicios comerciales y de infraestructuras de servicios públicos, etc. Es evidente que ello no se da de la misma

manera en las cinco ciudades analizadas, y en este sentido, la variable de tejido social existente o de políticas proactivas al respecto, son muy decisivas. En los barrios céntricos analizados, la incidencia del factor territorial en las condiciones de vida y en la estructura de oportunidades es menos significativa, sobre todo al aprovechar su centralidad para acceder a servicios «de ciudad». No obstante, las condiciones de infravivienda en algunos casos en los que no se han desplegado políticas de regeneración urbana sí son significativas, al servir de plataforma de bajos precios y ser ocupados, en los últimos años, por personas y familias inmigrantes que contribuyen luego a la «notoriedad» del barrio. Simultáneamente, de forma más reciente, la revalorización urbana de algunos de estos barrios céntricos ha conllevado presiones de expulsión de los colectivos más vulnerables.

A pesar de todo ello, diríamos que no puede hablarse en España de situaciones límite en los barrios de estas grandes ciudades, ya que los años ochenta y noventa fueron años de intensa recuperación de políticas no emprendidas por el franquismo, y por tanto, las condiciones de vida mejoraron de manera general. Solo en los últimos diez años empiezan a detectarse los efectos de los grandes cambios en el sistema productivo (desindustrialización, deslocalización), en las condiciones laborales (precariedad), en las estructuras familiares (fragilidad, fracturas), o en la composición social (inmigración y alargamiento sin precedentes del ciclo de vida). Es ahora que empiezan a ser visibles en estos barrios aspectos que llevan produciéndose en otros países europeos desde hace 20 años.

Si tratamos de ir detectando factores que puedan sernos útiles desde el punto de vista de las políticas de respuesta a impulsar, conviene tener presentes algunos elementos que nos han ido apareciendo en la investigación realizada. Por un lado, destacar las consecuencias negativas de políticas públicas de vivienda que han resultado finalmente segregadoras o que dificultan la «normalización» de ciertos barrios. En los casos analizados, se observa cómo el gran crecimiento urbano propiciado por el tardofranquismo a raíz de la fase de expansión económica y de migraciones internas masivas propició que se construyeran enclaves de viviendas que no tuvieron en cuenta en absoluto su mayor o menor conexión con las tramas urbanas existentes. Y se hicieron en muchos casos en espacios de orografía difícil o de difícil conexión, para aprovechar los menores costes del suelo.

En los casos analizados, no hemos detectado políticas muy específicas y focalizadas en esos enclaves que puedan acabar generando situaciones de estigmatización. Es cierto que en muchos de los diez barrios estudiados se han dado y se dan acciones específicas, pero entendemos que no por ello se ha llegado a «etiquetar» esos barrios como «peligrosos» o «evitables». Más bien, podríamos decir que la falta, en algunos barrios, de acciones específicas genera problemas que podrían mejorarse si se tuvieran en cuenta las especificidades de cada enclave.

Nos ha parecido muy relevante y un factor a tener en cuenta para el diseño de políticas urbanas de nuevo cuño la existencia de factores culturales o identitarios basados en percepciones, valores, experiencias compartidas. Como ya hemos mencionado, los barrios analizados son al mismo tiempo generadores de privaciones o de falta condiciones para acceder a las oportunidades existentes, pero al mismo tiempo son también recursos para sus habitantes. El factor de proximidad posibilita mejores condiciones de acceso a ciertos servicios y, en ciertos casos, la existencia de redes familiares o sociales facilita estructuras de apoyo, solidaridad y cooperación, fuera de los canales ordinarios previstos por las instituciones públicas. En este sentido, la existencia y densidad de las redes surgidas de orígenes étnicos (gitanos, inmigrantes, etc.), o la presencia viva de la memoria de construcción del barrio y de sus primeros moradores, funcionan como elementos vertebradores de las relaciones comunitarias.

En términos generales, y como reflexión en relación con las políticas urbanas a impulsar, destacaríamos algunos elementos. Primero, la necesidad de reconocer las especificidades territoriales de las diversas problemáticas sociales. Hemos podido ver cómo en cada barrio se dan situaciones diversificadas, y que la finura en los trazos de la política a aplicar, la capacidad de aprovechamiento y de impulso de los recursos ya existentes, y un diagnóstico preciso sobre sus potencialidades y debilidades, pueden asegurar muchas mayores cotas de innovación y cambio en las estructuras de oportunidades de sus residentes. Políticas urbanas pues que surjan desde la proximidad y desde la implicación social. En segundo lugar, políticas que superen las visiones segmentadas y parciales de la realidad social y busquen articulaciones en el territorio de las diversas aproximaciones, de las distintas lógicas profesionales, de las distintas esferas de gobierno.

Las políticas urbanas no pueden ser solo políticas urbanísticas. Es preciso trabajar con lógicas comunitarias e integrales, y hemos visto cómo en ciertos barrios del pequeño universo analizado, esa es una aproximación positiva.

Como puede deducirse de lo anterior, es importante que las políticas urbanas tengan un protagonismo de los gobiernos locales muy significativo, y que en su diseño y puesta en práctica se busque la articulación de las pautas e iniciativas de las distintas esferas de gobierno, a partir de un liderazgo de proximidad, incorporando al resto de actores y recursos existentes en el territorio.

Las políticas urbanas en España han sido hasta ahora programas de intervención pública muy centrados en la creación de infraestructuras, el saneamiento de enclaves, la construcción de viviendas, de espacios públicos o de accesos. En los últimos años, han ido surgiendo iniciativas que reconocen, implícita o explícitamente, los límites de esa forma de entender las políticas urbanas. Y al mismo tiempo, desde las otras políticas mencionadas, se es consciente de sus propias limitaciones temáticas, y por ello surgen planes transversales por doquier. El análisis realizado en los diez barrios de las cinco grandes ciudades españolas, y las entrevistas llevadas a cabo con personas de colectivos especialmente afectados por los peligros de exclusión, nos confirma la necesidad de avanzar en la experimentación y puesta en marcha de políticas urbanas que superen los límites de lo urbanístico y sepan superar asimismo los límites competenciales de los gobiernos locales, para centrarse en como aprovechar desde la proximidad los recursos sociales ya existentes y mejorar así la estructura de oportunidades de sus habitantes.

XIV. GOBERNANZA URBANA. ELEMENTOS DE APRENDIZAJE Y ESTUDIOS DE CASOS

Enrique José Varela Álvarez

Introducción

Desde hace unos años se viene insistiendo en la necesidad de que las ciudades incorporen a su gestión elementos que refuercen su legitimidad institucional (Varela, 2011; Pascual, 2011; Wilson y Leach, 2011; PricewaterhouseCoopers, 2009). Los sistemas políticos y administrativos que conforman los gobiernos locales de carácter urbano se han visto abocados a mejorar sus estructuras de administración y gestión de los servicios públicos tradicionales. Al mismo tiempo, han debido profundizar en los mecanismos de dirección pública con el fin de conseguir mejorar los procesos, y con ellos los *outcomes* de las políticas públicas, entendidos como elemento clave en la gestión y gobierno de las ciudades en este siglo (Jiménez Asensio, 2009; Seisdedos, 2007). Sin embargo, lo cierto es que cada vez más, nos encontramos con marcos jurídico-públicos estables, para realidades urbanas que cada vez son más inestables (Innerarity, 2009), complejas (Brugué y Gomá, 2008: 265-284) y líquidas (Bauman, 2009).

Cambios de todo tipo han provocado un proceso de transformación, donde los gobiernos locales son cada vez más heterogéneos entre sí. Los sistemas locales basados en un régimen local y dotados de elementos característicos como son el territorio, la población y la organización, se han visto desbordados por procesos tecnológicos, sociales, económicos y de gestión, que han dejado tras de sí un marco de realidades urbanas asimétricas tanto en gobierno como

en gestión. Esta última cuestión no es menor porque las ciudades son entes de representación y de gestión que gozan de una teórica autonomía y capacidad de autoorganización, lo que produce como resultado decisiones propias de organización, gestión y dirección de sus servicios y políticas públicas (Varela, 2010).

¿Por qué este énfasis inicial en la autoorganización, cuando el discurso actual sobre los gobiernos tiene su base en la complementariedad, en las redes, en la cooperación? Porque sin esta mirada no podríamos entender los procesos de la gestión intergubernamental (Agranoff, 1997: 125-170). Esas interacciones cotidianas en las que radican buena parte de las decisiones públicas sobre organización, gestión de servicios, diseño de políticas, estrategias de cooperación, etc. (Cortada, Crusellas e Ysa, 2003: 1-37). Prácticas, que, en algunos casos, han sido conformadas como apuesta por la sostenibilidad de sus servicios, de sus propios gobiernos; mientras que en otros, no han pasado de una propuesta de mejora de carácter transversal, lejos de los objetivos que busca la ansiada transversalidad local, como propugnan Brugué y Canal (2010: 1-12).

La sostenibilidad en la gestión será pues el reto a conseguir por parte de los equipos de gobierno (Löffler y Parrado, 2011: 1-57), desafío que alcanzarían integrando análisis complejos sobre realidades complejas, como es el caso de las grandes ciudades en España. Para entender su gestión será necesario analizar su gobierno, y para conseguir comprender este, conocer las variables del entorno social, económico y cultural de la ciudad. Esto es lo que de forma exploratoria ha sido planteado en el proyecto EXNURB, para cada una de las siete ciudades estudiadas. Siete casos de los que extraer conclusiones particulares y generales en un espacio urbano como el español, que contiene características territoriales y sociopolíticas propias.

En las próximas líneas, y bajo la perspectiva comparada, pretendemos una primera aproximación teórica sobre el significado de los conceptos básicos de gestión y gobernanza y los condicionantes de su sostenibilidad. A esta aproximación seguirá la justificación metodológica basada en la propuesta de un modelo de indicadores para la sostenibilidad de la gobernanza urbana, que se apoya en el «Barómetro sobre la calidad de vida en los municipios de gran población» del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública,

en el que están volcados los datos del *Urban Audit*.¹ Finalmente, se plantean una serie de conclusiones relacionadas con este nuevo relato de la gestión y la gobernanza urbana, en clave de sostenibilidad, que servirá de apoyo a las más conclusiones particulares de las siete ciudades estudiadas, además de las más generales del estudio del proyecto de investigación.

Gestión pública, gobernanza y sostenibilidad: jugar con los conceptos

En España el relato sobre la gestión pública y la gobernanza ha sido construido a lo largo de las últimas dos décadas, tiempo en el que ambas han caminado por separado. El marco fue caracterizado como proceso de modernización (Villoria, 1997: 77-103), y en él han tenido cabida un sinfín de experiencias (más o menos exitosas) destinadas a mejorar el funcionamiento de las administraciones públicas. Este escenario puede ser aplicable a todos los niveles de gobierno en España, también en los locales, en los que se ha creado una difusa frontera entre la dimensión política de la organización de aquella otra más técnico-administrativa. El caso es que, hasta la fecha, ninguno de los intentos por menoscabar esta separación más teórica que real entre la política y la administración (Kettl, 2000: 7-34), incluida la Ley de Organización y Funcionamiento de la Organización General del Estado de 1997 y la Ley de Grandes Ciudades del año 2003, ha conseguido sus efectos (Jiménez, 2009).

Una de las preguntas que podría plantearse al hilo de esta reflexión inicial tiene que ver con el hecho de ¿por qué después de décadas de experiencias, proyectos y desarrollo de servicios, las instituciones-organizaciones locales siguen sin considerar la dimensión de la gestión y la gobernanza como un todo? Aspecto este que viene a poner de manifiesto las dificultades existentes

1. Los datos y gráficos seleccionados para el capítulo, recogidos del Barómetro del Ministerio de Políticas Territorial, fueron elaborados por Ángela Pol, colaboradora del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo. Este trabajo ha sido financiado por el proyecto EXNURB, y gestionado por el IGOP. A todos ellos les queremos dar las gracias por el apoyo y las facilidades prestadas a lo largo del período de tiempo del estudio.

para integrar los aspectos de la eficacia y de la democracia en un ayuntamiento (Varela, 2009: 169-181). Algunas de las respuestas ponen de relieve la baja institucionalización de los estudios que tienen que ver con las ciencias de la gestión en general (Villoria, 2005: 181-212) y con la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración (Jérez, 2006: 1-87; Ballart, 2008: 1-27) más en particular. Otras dirigen nuestra mirada hacia los problemas que han tenido los gobiernos locales para consolidarse como instrumentos del Estado de bienestar en nuestro país (Carrillo, 1994: 1-34), dejando como resultado un nivel de gobierno escasamente institucionalizado en el conjunto de actores políticos multinivel en España (Varela, 2011). Los que hay que señalan problemas de carácter político y que nos recuerdan el influjo de la nacionalización de la política local (Vanaclocha, 1997: 275-299). Desde luego no son desdeñables aquellas respuestas que tienen que ver con la buena o mala percepción que los ciudadanos tienen de sus instituciones, incluidas las locales (Del Pino, 2004).

Es por ello que cada institución local, en el marco de unas normas jurídicas cada vez más indeterminadas, construye su realidad administrativa (Beltrán, 1991: 163-178), organiza su estructura de dirección-gestión-administración, desarrolla sus estructuras de personal, define sus objetivos en relación con las competencias propias (no así con las «impropias»), asigna recursos, decide opciones sobre la producción o provisión de los servicios (directa e indirecta), establece los instrumentos para su ejecución, e incluso decide quién participa en su gestión y qué métodos utilizar para lograr la eficacia, eficiencia, productividad y efectividad.

Es en esta parte del proceso donde encaja a la perfección el análisis de la sostenibilidad de la gestión y el planteamiento de la buena gobernanza local. Y no es una cuestión semántica, de juegos de palabras, ni de *storytellers* (Salmon, 2008), ni de elección racional entre opciones técnicas (legales o «alegales»), ni de modelos de organización y gestión local (Ballart y Ramió, 2000: 313). El desarrollo de estructuras burocráticas, gerenciales o de gobernanza (Márquez, 2010: 139-181) no tiene nada que ver con los resultados reales de las decisiones sobre la gestión pública en una ciudad. Son procesos más complejos que se ven influidos por actores socioeconómicos y multinivel que los condicionan, lo que explica un modelo general

de sistemas político-administrativos locales caracterizados por el isomorfismo institucional (según Dimaggio y Powell, citado por Salvador y Ramió, 2002: 99-133). Por todo ello, la gestión y la gobernanza en una ciudad serán, más allá de los conceptos, las metáforas a través de las cuales podamos llegar a interpretar escenarios unitarios de conflicto y cooperación que se visualizarán a través de la actuación de las redes de actores y de políticas, y que tendrán el peso y la importancia que la historicidad y la contingencia hayan definido a lo largo de un período concreto de la ciudad.

La conclusión preliminar es que en virtud de las características propias de cada contexto urbano, y sobre un marco normativo general, los decisores políticos y los actores socioeconómicos han conformado realidades de gobierno y de gestión diferenciadas, sistemas políticos propios en los que la organización se conforma como un sistema de dominación legal-racional específico para dicho entorno, y en el que la gestión y la dirección de los asuntos públicos, dependen de las decisiones individuales de cada uno de los equipos de gobierno, en cada momento de la historia local.

La gestión y gobernanza en un ayuntamiento son fruto de decisiones muy pegadas al terreno, muy próximas al ciudadano, y, en algunos casos, de carácter táctico. Esta es la razón por la que deseamos trascender los conceptos, ya planteados en otros estudios más centrados en sistemas de gestión local (Varela, 2010) y de gobernanza urbana (Treib et al., 2005: 1-22; Canales, 2007: 53-88; Tomás y Subirats, 2007: 102), creando un nuevo discurso sobre una sostenibilidad de la gobernanza urbana más integrador con las perspectivas de la dirección y la gestión pública.

Huimos así del paradigma y los modelos descriptivos de buen gobierno, de las interpretaciones más interesadas propias de los enfoques neoempresariales (Ramió, 1999: 65-97), incluso de las críticas ideológicas como puede ser el caso del planteamiento de Davis (Davis, 2010: 1-32) sobre «governmentality foucaultiano»; adentrándonos para ello en el binomio gestión/gobernanza, desde un plano más básico que contemple el relato urbano y sus metáforas que, como bien subrayan Lakoff y Johnson (1991), integran de forma cotidiana el binomio político/técnico, el pensamiento y la acción que tiene lugar en las organizaciones locales y que constituyen los elementos inseparables de una institución local.

Algunos de los siguientes principios básicos servirían para plantear la sostenibilidad de la gobernanza urbana (Varela, 2009: 135-149):

- Realizar esfuerzos dirigidos a integrar eficacia y democracia (Subirats, 1996: 35-44), tanto en la discusión política que tiene lugar en el interior de las organizaciones locales (Pleno), como en el debate de las decisiones con los vecinos de una ciudad;
- en consecuencia, la gestión pública local debe ser institucionalizada (Salvador, 2001: 1-19; Ramió, 2009: 293-307) fruto de una acción colectiva estratégica, explicada a la propia organización y consensuada con los actores locales;
- para ello se deben poner en marcha los mecanismos destinados a implementar un «paradigma de política administrativa» (Márquez, 2006: 5-61), que se revele como una verdadera política pública de modernización urbana (Mahou y Varela, 2005: 1-19);
- esto solo será posible si los esfuerzos por lograr la mejora continua se hacen de forma transversal a toda la organización (Serra, 2004: 1-21; Brugué, 2010; Löffler y Parrado, 2011) y sostenible en el tiempo, y no solo en su interior;²
- para ello, será necesario integrar el hardware y el software local desde la configuración de un *orgware* (Centelles, 2006) que ayude a operar sobre esta nueva realidad garantizando la sostenibilidad de las actuaciones.

Por todas estas razones, el relato de la gestión y de la gobernanza, su discurso consciente (también el subyacente; Fernández, 2007), deberán ser contados a la luz de las decisiones históricas y contingentes (Baena, 2005: 18-23) adoptadas por cada equipo de gobierno, así como por un contexto (OCDE, 2006) que influye y determina las sendas de dependencia anteriores, y que conduce a la definición de modelos únicos de gobernanza urbana, auténticos estudios de caso (Coller, 2000) que deben ser analizados como un todo y en clave de durabilidad, de sostenibilidad.

2. Como propugnan algunas normas de gestión, como la ISO 9004, o la más reciente Norma UNE 66182, de Evaluación Integral del Gobierno Municipal.

En las líneas que siguen a continuación, y acompañando el planteamiento original del proyecto de investigación «Explorando las nuevas políticas urbanas», incorporamos una estructura de análisis teórica, basada en el modelo *Urban Audit*, desde la que pretendemos iniciar el camino de exploración, de comprensión del concepto de cada ciudad, sus respectivos relatos urbanos, y la consiguiente definición de una particular estructura de organización, administración y gestión del conjunto de su sistema político-administrativo y socioeconómico local.

Contextualizar el *Urban Audit* para siete grandes ciudades en España

Para entender las ciudades debemos comprender sus asimetrías, sus diferencias, los elementos que identifican estructuras básicas de organización, gestión y gobernanza, así como el contexto multinivel e intergubernamental en el que se encuentran.

Comencemos por el final, porque el contexto regional de las grandes ciudades que nos ocupamos de analizar, sus modelos (Parrado, 2002), tiene mucho que decir de los resultados de sus estructuras políticas y de gestión de servicios y políticas públicas. Este espacio geopolítico se llama Europa, y su estructura de gestión política Unión Europea, y es en ella, en la que «viven» nuestras ciudades, donde no todas ellas son globales, tal y como definiera Sassen (1991) hace más de una década, sino ciudades medias que participan en y de la globalización.

¿Existen diferencias entre las urbes mundiales y las europeas?, ¿responden las ciudades españolas al primer o al segundo esquema urbano? Es una afirmación contrastada aquella que asegura que en el mundo, las ciudades han dejado de ser un producto territorial más, para representar el modelo hegemónico de organización territorial y político-administrativo de la población. El Fondo de Población de las Naciones Unidas avanzaba el dato en 2007 (UNFPA, 2007), que se confirmó un año más tarde: en 2008 la mitad de la población del planeta (3.300 millones de personas) vive en las ciudades, tendencia que se consolidará en las décadas siguientes por la fuerza que imprimen las grandes urbes a la economía mundial (Savitch y Kantor, 2010).

El crecimiento urbano, sin más, tendría que ver con el impacto de la urbanización, medida en número de personas, además de con el crecimiento económico. Es esta última dimensión la que hace que las grandes megalópolis estén a la cabeza del crecimiento global, pero muy lejos de la calidad de vida que ostentan las urbes europeas, un día grandes metrópolis. El «éxito urbano», por el contrario, estaría relacionado con la equidad (o inequidad), la identidad, con el reparto de esa riqueza, la proyección internacional y con las buenas prácticas urbanas (Borja y Castells, 1997). El concepto de «éxito» urbano debería pues relacionarse con las capacidades que tienen las ciudades para integrar a su población en el desarrollo económico que es capaz de generar, y a este con el progreso social necesario para que la urbe defina una realidad en la que quepan todos sus vecinos, aunque se cuenten por millones. Existen elementos económicos, sociales pero también de percepción ciudadana que deben pasar a formar parte de las agendas locales (Aguilar, 2003: 5-72; Carrillo y Tamayo, 2008: 1-16) en este nuevo modelo de desarrollo urbano mundial, como se destaca en las propuestas del Índice Anholt (2007): ciudades con presencia internacional, espacio urbano y estilo de vida definido, servicios y políticas públicas básicas, buena percepción ciudadana y un amplio potencial de crecimiento socioeconómico.

Desde este punto de vista, se puede decir que Europa, la Unión Europea, favorece el desarrollo de realidades urbanas mundiales completas, donde las dimensiones sociales se integran en las económicas. Porque Europa es una realidad de ciudades, que ha evolucionado de la originaria «Europa de los estados» hacia la «Europa de las ciudades» (Goldsmith, 1994: 173-185), pasando por la «Europa de las regiones» (Rojo, 1991 y 2006: 119-142), donde los planteamientos federalistas (Rojo, 1996; Cancela, 2001) han favorecido un proceso de «comunitarización» o «europeización» (Closa, 2001; Morata, 2004: 19-50; Rojo, 2009: 81-121), que está consolidando la «Europa local» (Iglesias, 2002: 344-372), en la cual las ciudades toman posiciones como actores clave en las redes de políticas públicas. De esta forma, al igual que la Unión Europea ha evolucionado de una Unión de estados a una de regiones, en la actualidad lo está haciendo hacia otra Europa de ciudades. La Unión Europea ha sido capaz de crear ese espacio en el cual las ciudades se han sentido cómodas, identificadas con el crecimiento del conjunto de Europa, aunque si bien es cierto,

con un limitado espacio institucional. De esta forma el sistema de ciudades europeas determina una galaxia con variados planetas, estrellas y lunas, donde las primeras representan los grandes polos de atracción urbana, mientras que las segundas se conforman con representar satélites en el entorno de aquellas, pero con dinámicas propias que las llevaría a liderar sus respectivos *hinterlands*. Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla jugarían el primer papel, mientras que Bilbao, Murcia y Vigo asumirían el segundo rol.

Porque, ¿qué le ha dado Europa a las ciudades? Inicialmente un marco institucional básico (Comité de las Regiones, Consejo Poderes Locales y Regionales, Consejo de Municipios y Regiones de Europa); además, una política de cohesión y de desarrollo regional que ha favorecido la cooperación transfronteriza, especialmente entre gobiernos locales (Morata, 2005: 67-84); de forma más concreta, una serie de programas de soporte financiero específicas para la mejora de la calidad de vida en las ciudades (JESSICA: Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas; JEREMIE: Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises; JASPERS: Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions); y, como consecuencia de todo lo anterior, unas redes de conocimiento urbano (es el caso del Eixo Atlántico; Domínguez, 2010: 203-214), así como indicadores de medición de las heterogéneas realidades urbanas europeas (*Urban Audit*), e instrumentos propios de *benchmarking* para la promoción de sus resultados de buena gestión (Urbact-II). Es aquí donde adquiere su verdadera dimensión el concepto de sostenibilidad urbana, trascendiendo la meramente ambiental, ayudando a diseñar ciudades de «éxito» con base en la implicación de sus ciudadanos, de la participación en redes, de la generación de buenas prácticas... de la gestión de la buena gobernanza.

Pese a los grandes déficits de gestión y de representación que tenían nuestros ayuntamientos hace ya tres décadas, con carácter general, las grandes ciudades en España han sabido aprovechar las oportunidades que la Unión Europea les ha brindado, transformando en algunos casos de raíz su definición de ciudad, su planeamiento, extrayendo partido al existente, gestionando nuevas políticas públicas, renovando los espacios públicos, integrando la complejidad local en la global, fomentando la gestión de redes (Blanco y Gomá, 2002; Subirats, 2002). Entendemos que es de esta forma, y bajo

estos presupuestos, desde los que se puede analizar la realidad de cada una de las ciudades en el marco del proyecto EXNURB.

Para ello será necesario reinterpretar el modelo del *Urban Audit*, con el fin de poder comparar un sistema urbano que contextualice la complejidad y la sintetic en un modelo propio de Barcelona, Madrid, Vigo, Bilbao, Sevilla, Valencia y Murcia, y que nos sirva de *frame* para integrar las dimensiones de gobierno y administración en un ayuntamiento, así como para comprender realidades tan dispares como son los sistemas de gobernanza urbana en las grandes ciudades españolas.

¿Por qué este modelo y no otro? Sobre gestión pública existen ricas y variadas propuestas de análisis de la realidad local, pero casi todas ellas se centran, en la dimensión interna, en sus estructuras, en su organización, en la gestión de su personal y procesos, en la mejora de los servicios, en menor medida en la sostenibilidad y la transversalidad, como ya fue comentado. Los que adoptan un carácter más global, más integrador, como es el caso de los modelos basados en el análisis del binomio «sistema-entorno» (Rueda, 2005: 467-497; Cárdenas, 2006: 63-77), o los que recogen en el análisis de un *mix* de indicadores (Observatorio de la Sostenibilidad en España), no nos resultan útiles para abordar una primera aproximación más conceptual y descriptiva a la gestión-gobernanza de las ciudades en España.

El *Urban Audit* supone para nuestro estudio: una ayuda para centrar el análisis en la realidad de aquellos municipios de gran población (según las definiciones de la normativa estatal, como es la Ley 57/2003); una secuencia de información que sigue una perspectiva diacrónica integradora (1991-1996-2001-2004), y que se ciñe al ámbito temporal del proyecto (1957-2007); datos homogéneos para realidades urbanas heterogéneas que nos permite agrupar los 358 indicadores en una serie de dimensiones, que sintetizan aún más sus dominios (aspectos económico, sociales, cultura y entretenimiento, demografía, instrucción y educación, medio ambiente, participación ciudadana, sociedad de la información y transporte de viajeros); y de este modo concreta un poco más qué es aquello que llamamos gestión y gobernanza en las ciudades españolas.

La síntesis integradora del *Urban Audit* de las siete ciudades objeto de estudio servirá como base para la homogeneización de datos de la realidad urbana en España, que estructuramos en torno a las siguientes tres dimensiones:

- dimensión de contexto-entorno;
- dimensión de conocimiento, ocio y turismo;
- dimensión de gobernanza.

La gestión y la gobernanza en siete de las grandes ciudades españolas

Descripción del contexto general de las ciudades

Siguiendo el esquema de dos de los elementos básicos del municipio: población y territorio (sobre la organización volveremos más adelante), encontramos un primer apunte de la estructura asimétrica de las grandes ciudades en España, ya que para el caso de las siete analizadas, tenemos que Murcia es la que tiene un término municipal más extenso (881 km²), mientras que Bilbao es la que aparece en último lugar con un territorio de 40 km²; por el lado de la población, Madrid es la mayor de España (y del estudio), con un total de 3.255.944 vecinos, mientras que Vigo tiene 297.124. Una vista rápida sobre esta dimensión, nos indica que las ciudades más densamente pobladas son, por este orden: Barcelona, Bilbao, Valencia, Madrid, Sevilla, Vigo y Murcia (datos del INE 2009); con una Barcelona que tiene 15.991 vecinos por km², mientras que Murcia dispone de 495 por km². Se muestra en la figura siguiente, cómo en las siete ciudades predomina la fórmula distrital, con diferentes soluciones organizativas (Juntas, Consejos, Presidentes, Directores, Coordinadores), con la única excepción de Vigo que tiene una organización peculiar como es la de las parroquias que se complementa con los barrios y unos distritos de carácter no administrativo.

La dimensión normativa nos ofrece una visión de las similitudes o disparidades en materia de posicionamiento institucional en el marco multinivel español de cada urbe. Sobresalen en este caso Madrid (Ley de Capitalidad) y Barcelona (Carta de Barcelona), a los que acompañan como sedes provinciales de régimen común Valencia, Sevilla, Murcia, y de régimen foral Bilbao, quedando a «gran distancia» institucional Vigo, que ostenta sedes de representación peculiares como las de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia-Norte de Portugal.

El modelo del gobierno local en España es napoleónico, y en consecuencia su régimen local adopta un carácter uniforme, con lo cual a

todas las grandes ciudades se les dota de un esquema de competencias propias establecidas en los artículos 25 y 26 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985; normas complementadas por las leyes autonómicas en materia local, que marcan una senda diferente en el caso de Bilbao y Barcelona. En virtud de la dimensión y complejidad urbana de estas ciudades, parece claro que a las competencias propias hay que incorporarle otras denominadas como «impropias» (FEMP, 2006) o «gasto no obligatorio» (Mas et al., 2011), que incrementan el grado de complicación de la gestión y la gobernanza.

No hay que olvidar que la población no solo condiciona desarrollos urbanos espaciales y territoriales, sino también el esquema básico de financiación en base a la participación de las ciudades en los ingresos del Estado y de las comunidades autónomas. En igual medida se ve afectada la organización de su sistema político local, que en el caso de las siete urbes incorpora un alto grado de complejidad política (Carrillo 1991), donde no todas disponen, por ejemplo, del mismo número de concejales; en virtud de la normativa electoral, Madrid dispone de 57, Barcelona de 41, Valencia de 33, Sevilla de 30, Bilbao y Murcia de 29 y Vigo de 27. Los juegos de poder de los partidos políticos de ámbito estatal, así como de los partidos de ámbito autonómico conforman realidades propias que hacen variar el esquema de gobernabilidad según el entorno político regional o estatal (nacionalización o regionalización de la política local), y por ende su estructura organizativa, de personal y su modelo de diseño de políticas públicas y de gestión de servicios locales.

Para el caso de la organización de sus competencias, en forma de servicios locales, todas las ciudades cuentan con sistemas de organización compleja que se configuran sobre los ejes de los modelos tradicionales (burocracia) y los modelos emergentes, que transitan entre la Nueva Gestión Pública (Ballart y Ramió, 2000: 313), el gerencialismo institucional (Ramió, 2009: 293-307) y la gobernanza local (Zafra, 2004: 135-148; Prats, 2005). Esquemas que, por otro lado, responden a modelos universales de cambio institucional bajo el paradigma de la política administrativa implementado por parte de los estados occidentales en el último siglo (OCDE, 1997 y 2006). Todas ellas, se apoyan en las múltiples soluciones jurídicas que ofrece el régimen local español, haciendo uso de prácticas de prestación de servicios directas e indirectas, utilizando para ello

incluso fórmulas tanto de ámbito local (empresas públicas, fundaciones, consorcios...), así como supralocal (de carácter metropolitano, mancomunadas o consorciales, como ya fue descrito en el anterior capítulo transversal). Pese a la existencia de este marco común, se constata desde los años noventa, una apuesta creciente por parte de algunas ciudades por la opción empresarial en materia de provisión de servicios públicos, abandonando la prestación directa, y orientando modelos de gestión hacia mecanismos de mercado (García, Salvador y Ramío, 2007). Esta apuesta se puede ver, con diferentes grados de intensidad en las siete ciudades donde podemos intuir una tendencia hacia la «empresarialización» de servicios básicos como ocurre con la gestión de los residuos, las aguas o la limpieza, objeto de deseo de los grandes grupos financieros, de construcción civil y de servicios en los últimos años. Así, se puede observar, que todas las ciudades optan por sistemas «mixtos» burocrático-gerenciales, de prestación de servicios públicos, en un *continuum* público-privado (Sancho, 1999: 26, 27), que admite matices sobre las orientaciones de mercado o del sector público en cada una de las siete ciudades.

Análisis del *Urban Audit* aplicado a las siete grandes ciudades

Como fue planteado al principio del capítulo, para dotar de consistencia un análisis exploratorio de la gobernanza urbana en España, se ha optado por desarrollar un modelo que adapte los indicadores del *Urban Audit* a la realidad de las siete ciudades. La estructura básica la integran tres dimensiones de definidas como «contexto-entorno»; «conocimiento, ocio y turismo» y «gobernanza». A su vez las dimensiones han sido divididas en 8 bloques a los que se han incorporado un total de 51 indicadores, que muestran los datos disponibles para las siete ciudades, desechando aquellos otros que no aportaban esta visión comparada por falta de datos para todas las ciudades de la muestra.

La primera de las dimensiones, contexto-entorno, incorpora tres bloques con un total de 25 indicadores sobre población, natalidad, sanidad, seguridad, renta e ingresos y porcentajes de actividad por sectores económicos (véase la tabla 1).

Los datos de la muestra confirman las disparidades poblacionales, que condicionarán el presupuesto, la organización, la gestión de servicios y las posibilidades de desarrollo de mecanismos de repre-

TABLA 1
DIMENSIÓN CONTEXTO-ENTORNO

1. Bloque de población, natalidad y sanidad	
I.	Población residente total
II.	Población residente en edad laboral
III.	Dependencia demográfica
IV.	Población nacional en relación con total de la población
V.	Tamaño medio de los hogares
VI.	Número de viviendas
VII.	Tasa bruta de mortalidad
VIII.	Número de camas de hospital (por 1.000 residentes)
IX.	Número de médicos (por 1.000 residentes)
2. Bloque de seguridad, renta e ingresos	
I.	Número de delitos denunciados (por 1.000 residentes)
II.	Tasa de desempleo
III.	PIB disponible per cápita
IV.	Trabajadores autónomos en relación con el total de empleos
V.	Media de ingresos anuales disponibles por hogar
VI.	Tasa de trabajadores autónomos
3. Bloque de porcentajes de actividad por sectores	
I.	Empleados en agricultura y pesca
II.	Empleados en minas, manufacturas y energía
III.	Empleados en comercio
IV.	Empleados en servicios
V.	Empleados en industria
VI.	Empleados en construcción
VII.	Empleados en viajes, hoteles, restaurantes...
VIII.	Empleados en transporte y comunicaciones
IX.	Empleados en servicios financieros y negocios
X.	Empleados en administración pública, salud y educación

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Barómetro de Calidad de Vida.

sentación y participación ciudadana, así como las posibilidades de adaptación de las ciudades a los nuevos retos.

Se pueden observar así simetrías entre las siete ciudades, ya que todas ellas cuentan con un nivel de dependencia demográfica similar; lo mismo ocurre con el porcentaje de residentes nacionales sobre el total de la población, que nos habla de una cierta homogeneidad urbana en materia de diversidad social y multiculturalidad; cuestión

que se repite en relación con el tamaño medio de los hogares, bastante simétrico entre las siete realidades urbanas. Es aquí donde el contexto poblacional comienza a condicionar de forma sustantiva las posibilidades de gestión-gobernanza, como se puede observar en el capítulo de vivienda, donde los esfuerzos son mayores en Madrid y Barcelona que en Vigo y Bilbao; dejando para la anécdota los datos que revelan una mayor tasa de mortalidad en el caso de Bilbao que en el resto de grandes ciudades. Existen otros indicadores que reflejan el esfuerzo de las ciudades en materia de gestión-gobernanza, independientemente de la variable población, como es el caso de la dotación de servicios básicos sanitarios, ya que aunque su gestión no corresponde directamente a los ayuntamientos sino a las comunidades autónomas, si nos habla de la capacidad de atracción de población urbana y metropolitana y el acompañamiento de los servicios locales en forma de cesión de suelo urbano, vigilancia del entorno, limpieza, urbanización, accesos, etcétera. Los indicadores revelan, por ejemplo, cómo la ciudad más reducida en población de la muestra, Vigo, ofrece los mejores porcentajes en número de camas, en contraste con el número de médicos por cada 1.000 residentes, que sigue la pauta marcada por la población.

El segundo bloque de la dimensión contexto-entorno vincula los conceptos de seguridad, renta e ingresos, factores estos dos últimos, también relacionados con la seguridad individual y familiar. Lo más significativo de los indicadores de este bloque es que sitúa a Bilbao y Vigo como las urbes en las que menos delitos son denunciados por cada 1.000 residentes, con lo que Valencia con lo que ocupa el primer puesto del grupo de siete ciudades. El empleo,³ o en este caso la falta de él, refleja en la segunda gráfica desigualdades según las ciudades, que no tienen su origen en su población, sino más bien en los procesos de transición vividos por cada una de ellas a lo largo de las últimas décadas; el dato más relevante en este capítulo le corresponde a Sevilla, seguido de Vigo y Bilbao, ciudades con modelos urbanos diferentes entre sí, como lo son así

3. Lógicamente el análisis de estos indicadores hay que situarlo en la perspectiva del desarrollo urbano de los años noventa y principios de la pasada década, ya que 2004 es el último año del que se han analizado los datos del *Urban Audit*.

Madrid y Barcelona según se desprende de la comparación de la tasa de desempleo. El indicador del PIB per cápita en cada una de las ciudades introduce elementos de renta individual, destacando Bilbao y a una distancia significativa Barcelona y Madrid, seguida del resto de ciudades. Del indicador anterior obtenemos una lectura complementaria cuando analizamos la media de ingresos anuales disponibles por hogar, dato que nos ayuda a contextualizar la renta individual; por ciudades Bilbao retrocede algunos puestos, en detrimento de Madrid y Barcelona, y en un escalón anterior el resto de ciudades, con Vigo casi al mismo nivel de ingresos por hogar que Valencia. El análisis sobre el empleo autónomo en las ciudades arroja información sobre una dimensión oculta de la «seguridad», ya que el porcentaje de empleo autónomo se incrementa en contextos de crecimiento económico; las conclusiones sobre este indicador reflejan el liderazgo de la ciudad de Murcia, seguidas de Valencia, Barcelona, Bilbao, Sevilla, Madrid y Vigo.

En el último de los bloques de esta dimensión de contexto-entorno, se analizan diez indicadores relacionados con la actividad por sectores económicos en cada una de las siete ciudades. Los datos muestran grandes diferencias. Murcia en torno a la agricultura y Vigo en el sector pesquero, sintetizan bien los modelos de crecimiento basados en el sector primario, al que se incorporan el resto de ciudades, con la excepción de Madrid y Sevilla, cuando se añaden los porcentajes de empleo en minas, manufacturas, energía y construcción. El punto de inflexión entre las ciudades es el sector secundario, ya que la industria impulsa un proceso de cambio urbano, liderado por Barcelona, Madrid y Valencia, que entra en crisis a finales del siglo pasado. El sector de la construcción ayuda a perfilar estas nuevas urbes de transición entre la industria y los servicios, imagen que representa a la perfección la realidad urbana de Vigo, tal y como ha sido relatado en su capítulo de ciudad.

Es el sector de los servicios el que gana peso en las economías locales actuales, permitiendo además a las antiguas ciudades industriales reorientar sus modelos motivados por las crisis de los años setenta y ochenta, y al resto incorporarse a un modelo de ciudad de *white collars* que las sitúa en posiciones de liderazgo en materia de empleo para el conjunto urbano español. Por ciudades, es posible elaborar el siguiente perfil de empleo en este sector terciario:

- Madrid se sitúa a la cabeza de porcentaje de empleados en comercio, servicios financieros y de negocios, así como del transporte y las comunicaciones. Además, la capital de España consigue concentrar un alto número de empleados públicos, en primer lugar por ser sede de los servicios centrales de la Administración General del Estado y por haberse desarrollado la Comunidad Autónoma, administración a la que se le han transferido una gran cantidad de competencias, personal y financiación. Los altos niveles de crecimiento económico y la apuesta de los diferentes gobiernos del Estado por el desarrollo de infraestructuras de carácter radial (centralizadas en Madrid), han conseguido el resto, por ejemplo, el incremento sustancial de servicios de bienestar, como es el caso de los de salud y educación.
- Siguiendo el planteamiento anterior, se puede señalar a Barcelona como la ciudad que menor porcentaje tiene de empleados en las administraciones públicas, con niveles medios en servicios, transportes y comunicaciones. La ciudad destaca en los indicadores de empleo en el comercio, servicios financieros y de negocio, viajes, hoteles y restaurantes; en parte debido al proceso de cambio urbano vivido en los años ochenta y noventa con motivo de las Olimpiadas del año 1992.
- En Murcia llama la atención el dato del empleo en el sector servicios, que también puede ser interpretado en clave de rendimiento autonómico, ya que tiene una posición destacada en el ámbito del empleo público.
- El resto de ciudades de la muestra mantienen índices similares en lo que se refiere al empleo en el sector servicios, sobresaliendo Sevilla con altos índices de empleo público y en el turismo (viajes, hoteles y restaurantes), y Bilbao con un elevado porcentaje de empleados en servicios financieros y de negocios, así como en transportes y comunicaciones.

La segunda de las dimensiones que se incorporan a este marco urbano comparado tiene que ver con el conocimiento, el ocio y el turismo, datos complementarios a la dimensión y bloques anteriores. La razón de la apuesta por introducir estos elementos de análisis estriba en la necesidad de perfilar los modelos urbanos en torno a los elementos básicos de las actuales sociedades de la información y

del conocimiento. Estas características urbanas aparecen reflejadas en los dos bloques en los que hemos incluido un total de 12 indicadores (véase la tabla 2).

TABLA 2
DIMENSIÓN CONOCIMIENTO, OCIO Y TURISMO

1. Bloque de conocimiento
I. Niños de 0 a 2 años en guarderías (públicas y privadas) (por 1.000 residentes)
II. Estudiantes que no superan la enseñanza obligatoria
III. Estudiantes de educación superior (por 1.000 residentes)
IV. Población masculina en edad laboral con título de nivel 5-6
V. Población femenina en edad laboral con título de nivel 5-6
VI. Hogares con acceso a internet en casa
VII. Empleados prestación de servicios ICT en relación con el total de la población
2. Bloque de ocio y turismo
I. N.º de bibliotecas (por 1.000 residentes)
II. Estancias turísticas por la noche sobre el total de residentes
III. Promedio de ocupación de los alojamientos
IV. Número de camas disponibles (por 1.000 residentes)
V. N.º de pasajeros aéreos (por 1.000 residentes)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Barómetro de Calidad de Vida.

Para el primer bloque de conocimiento, se contemplan siete indicadores que analizan infraestructuras básicas de educación, porcentajes de estudiantes, de población en edad laboral con título de nivel 5-6 y el porcentaje de empleo en el sector de servicios de telecomunicaciones (ICT). El caso de la disponibilidad de plazas en guarderías ofrece una lectura interesante sobre la apuesta que realizan las ciudades por «fidelizar» población y apoyar a las familias, que acompañan con su trabajo el desarrollo de la ciudad. Destacan por encima del resto de ciudades, Barcelona y Bilbao, siendo significativos los déficits que muestran Madrid y Sevilla, y por el contrario encontrándose Vigo como la mejor posicionada de las ciudades intermedias. Los indicadores relacionados con la educación revelan nuevamente a Bilbao y Barcelona como las ciudades en las que menos impacto tiene el porcentaje de estudiantes que no supera

la enseñanza obligatoria, situándose en el caso contrario Sevilla y Murcia. A su vez, Barcelona y Valencia, y a continuación Sevilla y Vigo ofrecen un buen porcentaje de estudiantes con educación superior, sin duda debido a los servicios ofertados por sus centros de educación e investigación; Madrid ocupa un último puesto, seguido de Bilbao, a causa de la alta oferta en el caso de la primera, y a la escasez de centros investigación superior en el caso de la segunda. La perspectiva de género en clave urbana comparada en relación con el porcentaje de población en edad laboral con titulación de licenciado (5-6 ISCED), ofrece un panorama desigual, donde Madrid lidera el porcentaje masculino y femenino, Vigo cierra el masculino y Murcia el femenino. El empleo en el sector de servicios ICT, condiciona la evolución de las ciudades en materia de conocimiento presente y futuro, ya que de él depende parte de la estructura productiva, así como de la I+D+i; por ello, los indicadores seleccionados apuntan *gaps* entre ciudades en el acceso a internet en el hogar, donde Barcelona, Madrid y Bilbao ofrecen altas prestaciones, mientras que Vigo se sitúa a la cola de este servicio. El conocimiento también se articula a través del desarrollo de sectores empresariales, de «clústeres», que devienen en fuente de empleo y actividad económica, además de competitividad y especialización socioeconómica; en este apartado, el indicador referido al porcentaje de empleos en servicios ICT, es liderado por Murcia, seguida de Madrid y Barcelona.

El análisis del bloque de ocio y consumo ofrece un escenario básico donde las ciudades intermedias disponen de buenas dotaciones, por ejemplo, en materia de bibliotecas públicas por cada 1.000 habitantes, excepción hecha de Madrid y Barcelona, así como de Sevilla y Vigo, que figura en el último lugar del indicador. En el caso del turismo se puede comprobar cómo Barcelona lidera los rankings del sector al resultar destino aéreo preferente para el conjunto de las siete ciudades estudiadas; posición privilegiada que repite la Ciudad Condal con los indicadores de disponibilidad de camas por cada 1.000 residentes y de porcentaje de estancias turísticas por noche. Barcelona, como ciudad netamente turística, es superada por Murcia y Sevilla en promedio de ocupación de los alojamientos. Significativos son los resultados de Madrid en relación con el número de camas disponibles por 1.000 residentes, superada por Sevilla, así como los niveles medios para este indicador de Bilbao, Valencia y Vigo.

Siendo el análisis de la gestión y de la gobernanza local y su sostenibilidad para las siete ciudades, el objeto del capítulo, podemos confirmar que no es posible hablar de un único modelo de gestión urbano, ni de una única fórmula de gobernanza urbana. Serán siete modelos, que reflejan siete opciones, siete decisiones de gobierno y administración, estudios de caso que nos hemos ocupado de contextualizar en las dos dimensiones anteriores, aspecto que debería completarse atendiendo a elementos de isomorfismo institucional parecido al que se plantea en las organizaciones autonómicas (Salvador y Ramió, 2002: 99-133).

A través de la dimensión de gobernanza, y con base en el mismo modelo *Urban Audit* adaptado para las siete ciudades, se ofrece la descripción de un panorama más dinámico y real, más sostenible, en definitiva, en el cual la dimensión de la gobernanza es redefinida, superando las concepciones normativas y elaborando índices

TABLA 3
DIMENSIÓN GOBERNANZA: POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

1. Bloque de marco electoral
I. Censo electoral que vota en las elecciones de la UE
II. Censo electoral que vota en las elecciones nacionales
III. Censo electoral que vota en las elecciones locales
IV. Hombres elegidos representantes locales
V. Mujeres elegidas representantes locales
2. Bloque económico
I. Presupuesto anual municipal por residente
II. Ingresos municipales procedentes de impuestos
III. Ingresos municipales procedentes de transferencias regionales o nacionales
IV. Ingresos municipales procedentes de tasas
V. Ingresos municipales procedentes de otras fuentes
3. Bloque de e-Administración
I. N.º de visitas oficiales (por 1.000 residentes)
II. N.º de documentos administrativos que se pueden bajar válidamente desde la web oficial
III. N.º de documentos que se pueden cumplimentar electrónicamente

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Barómetro de Calidad de Vida.

de impacto y resultados fruto de las propuestas de los equipos de gobierno y de gestión. La integración del binomio eficacia y democracia aparece reflejado en el análisis de 14 indicadores distribuidos en tres bloques que, a su vez, perfilan los marcos electorales, presupuestarios y de e-Administración que se pueden encontrar en las organizaciones municipales de Madrid, Barcelona, Vigo, Bilbao, Sevilla, Murcia y Valencia.

De los cinco primeros indicadores se derivan análisis relacionados con el censo electoral local y su participación en diferentes comicios multinivel, como son las elecciones al Parlamento europeo, al Parlamento español y a los Corporaciones locales. La dimensión local, al igual que ocurre con el territorio y, en menor medida la población, aparece como marco inalterable para los políticos y gestores locales con referencia en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Esta estructura estática favorece la nacionalización y la regionalización de la política local, haciendo presa al sistema político local de decisiones estructurales (por ejemplo, listas cerradas o número de concejales) tomadas en sedes ajenas al Gobierno local. Aún así, y pese a los últimos datos ofrecidos por los estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas en el año 2010 sobre la desafección política, las gráficas muestran que la ciudadanía mantiene su interés en forma de voto, ahora bien, diferente por nivel de gobierno y ciudad.

Según estos indicadores comparados el nivel de gobierno que obtiene una mayor participación es el que tiene que ver con los comicios nacionales, con medias que superan en todas las ciudades el 74%; mientras que el nivel autonómico es el que menos participación recibe por parte de los votantes de las siete ciudades con una media del 50%. En el primer de los casos es Murcia la ciudad más implicada en el proceso electoral estatal, seguida de Valencia, Sevilla, Vigo y Bilbao, en las que se podría constatar un peso importante de la política estatal (nacionalización de la política local). En el caso de la participación en elecciones al Parlamento europeo, y pese a sus bajas tasas, son los ciudadanos de Valencia, Murcia y Madrid los más dinámicos, representando las posiciones más «euroescépticas» los bilbaínos, barceloneses, vigueses y sevillanos. Una lectura aparte merece el indicador de participación electoral en los comicios locales, que muestra diferencias muy relevantes entre ciudades, todo ello pese a la gran estabilidad de sus sistemas políticos, tanto en su modelo

de gobierno mayoritario, como «coalicional»; excepción hecha de la ciudad de Vigo, con sucesivas crisis de gobierno de diverso tipo en las últimas tres décadas, como se puede ver en su capítulo de ciudad. En relación con los índices de participación observamos cómo Murcia tiene medias del 70%, mientras que Sevilla y Barcelona descienden a niveles del 58% y 59% respectivamente.

El comentario sobre el género en el ámbito de los candidatos a las elecciones locales ofrece algunos datos que complementan estudios recientes sobre el perfil de los electos locales en España (Ministerio de Políticas Territorial y Administración Pública). Según los indicadores analizados, Madrid sería la ciudad más «masculinizada» (un 53% de hombre concejales), mientras Valencia y Vigo, serían las más «feminizadas».

Otro elemento que consigue una gobernanza urbana equilibrada, integrada y sostenible, debe tener en cuenta la dimensión económica-financiera y presupuestaria en su organización. Las siete ciudades muestran, a la luz de los cinco indicadores seleccionados, la existencia de márgenes para la gestión en esta dimensión. La gestión económica local podría ser definida así como la resultante del ejercicio activo de «autonomía local» (a través, entre otros, de tributos y tasas),⁴ ponderado por la población, el desarrollo de competencias propias e «impropias» (FEMP, 2006; Mas, Salinas y Vilalta, 2011), así como de la gestión de las transferencias provenientes de otros niveles de gobierno y su capacidad de endeudamiento.

Este argumento sirve para justificar las grandes diferencias entre ciudades para cada uno de los seis indicadores seleccionados en este bloque económico. La ciudad que dispone de un mayor presupuesto anual por residente es Barcelona, seguida de Bilbao y Madrid, cerrando la lista Vigo. El porcentaje de ingresos municipales procedentes de impuestos marca una posición de compromiso del gobierno local con el desarrollo del ejercicio de sus capacidades de autofinanciación, aspecto este complicado para los equipos de gobierno por las externalidades políticas negativas que produce el incremento de la presión fiscal; Vigo es la ciudad más comprometida con esta opción de financiación, a

4. Dejamos aquí de lado la consideración de la gestión del suelo urbano como fuente de ingresos locales, por su complejidad y distorsión en la consideración de una hacienda local sostenible.

mucha distancia del resto, mientras que Bilbao se sitúa a la cola de la corresponsabilidad fiscal en nuestro sistema impositivo multinivel. Las tasas muestran otra realidad completamente diferente, donde Bilbao lidera el ranking, seguida de Vigo, mientras que Madrid aparece en última posición, seguidas de Barcelona y Valencia; de este modo, vemos cómo las grandes ciudades prefieren otros sistemas de ingreso antes que explotar sus propias capacidades de gestión económica. Los dos siguientes indicadores confirman los anteriores, ya que en materia de transferencias y otros ingresos, Bilbao suple los ingresos provenientes de impuestos por transferencias, al igual que Barcelona, mientras que Madrid, y en menor medida Murcia, destacan por los ingresos procedentes de otras fuentes, en este caso urbanísticas.

El tercer y último bloque de esta dimensión que hemos caracterizado como gobernanza, la dedicamos a analizar tres indicadores sobre el impacto que produce en las ciudades el desarrollo de la e-Administración, aspecto emergente de la gestión local que tiene su vertiente en la mejora de las organización, procesos y servicios públicos, tanto como en la de ensanchamiento de la democracia local a través de la participación ciudadana (e-gobierno), pasando, desde luego, por la generación de nuevos espacios de cooperación público-privada y de participación social (e-gobernanza). Vaya por delante que todas las grandes ciudades cuentan con una *website* propia, espacios virtuales en los cuales los ayuntamientos ofrecen información corporativa, política y de gestión, permitiendo en algunos casos que los ciudadanos puedan resolver gestiones municipales a través de internet. Los tres indicadores seleccionados del *Urban Audit* muestran altos porcentajes de visitas por cada 1.000 habitantes a las *webs* de Barcelona, Madrid y Bilbao. En paralelo, las gráficas exponen los esfuerzos de las organizaciones locales por redirigir parte del trabajo administrativo hacia los servicios en línea, útiles en algunos casos para reducir las cargas de trabajo y agilizar el procedimiento, así como para mejorar el impacto de los servicios públicos en los ciudadanos. En este sentido, la *web* de Bilbao es un buen ejemplo tanto en materia de descargas de documentos oficiales, como en gestión de procesos más complejos de integración ciudadano-administración que implican la resolución electrónica de trámites administrativos. A Bilbao la siguen en estos indicadores de e-Administración Barcelona y Madrid, a gran distancia del resto de ciudades de la muestra.

Notas finales sobre gobernanza urbana en las grandes ciudades españolas

En este capítulo transversal se ha querido responder, aunque sea parcialmente, a las propuestas planteadas en el proyecto de investigación EXNURB, ya que se ha reconstruido conceptualmente la importancia de la gestión y la gobernanza, incorporando a este par el elemento de la sostenibilidad del sistema político y administrativo. Y se ha hecho a través de la redefinición de un sistema de indicadores válido para la realidad urbana europea y del conjunto de las ciudades en España, como es el *Urban Audit*, modelo avalado por el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública en su «Barómetro sobre la calidad de vida en los municipios de gran población».

En el fondo, y como ya fue planteado en la introducción, se ha intentado complementar el análisis de la realidad de las políticas locales de cada ciudad, haciendo evolucionar cada realidad urbana de su concepto estático «Barcelona» o «Vigo», cara a otro más dinámico que acaba por confirmar un nuevo relato de ciudad integrada en un entorno complejo social, económico, político y, por ende, administrativo.

El relato de cada una de las ciudades se podría hacer extensivo al conjunto de urbes definidas en otros estudios comparados o de caso, con el único límite que marca el acceso a fuentes de información actualizadas, e indicadores homogéneos para las realidades urbanas analizadas. Las ciudades conformarían así espacios objeto de análisis y sujetos de derechos-obligaciones en escenarios políticos cada vez más multinivel, administrativos de carácter más intergubernamental y en territorios crecientemente virtualizados (o «deslimitados»). La evolución histórica, y su senda de dependencia institucional, recogida en los capítulos de cada una de las ciudades nos adentran en un futuro claramente urbano, en la misma medida que interdependiente y global. Y la buena gobernanza, identificada con aquella que fue definida como sostenible, deberá ser receptiva a estos nuevos marcos integrados de eficacia y democracia, de alta institucionalización y profesionalización en materia de gestión y participación ciudadana, así como de implicación del gobierno local en la generación de identidades colectivas y consensos ciudadanos, con el fin de reforzar su legitimidad a medio y largo plazo.

CONCLUSIONES

XV. LA GRAN TRANSFORMACIÓN URBANA EN ESPAÑA.

BALANCE Y CONCLUSIONES DE LAS INTERRELACIONES ENTRE GOBIERNOS LOCALES Y POLÍTICAS URBANAS EN LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA

Mariela Iglesias, Marc Martí-Costa, Joan Subirats
y Mariona Tomàs

Vivimos un período iniciado en el último cuarto de siglo XX que puede considerarse una «nueva revolución urbana». Una revolución tecnológica vinculada a la emergencia de la sociedad informacional y de los impactos sobre el territorio debidos a los nuevos medios de información y comunicación. Una revolución económica producida por la globalización y por el carácter dominante del capitalismo financiero. Una revolución espacial por el tipo de desarrollo urbano extensivo y fragmentado que genera territorios urbanizados de una escala muy superior a las conocidas anteriormente. Una revolución sociocultural por la multiplicación de colectivos humanos muy heterogéneos y por una individualización de los comportamientos. Y una frustrada revolución política por la inadecuación entre los territorios como espacios socioeconómicos y los territorios institucionales.

JORDI BORJA, «Ciudades del mañana»,
texto conferencia, Biblioteca BenRosch,
Córdoba, julio de 2011

En este capítulo final, plantearemos una propuesta de análisis retrospectivo y prospectivo. Queremos ir más allá de recoger los elementos principales y concretos que han constituido nuestro trabajo

de investigación sobre siete grandes ciudades españolas a lo largo de estos años. Ese ha sido el objetivo del capítulo comparativo, en el que, de manera transversal, se ha tratado de resumir esa evolución en distintas fases y bajo distintos parámetros analíticos. En este caso, lo que pretendemos es proponer una mirada propia, una tesis, si se quiere denominar así, sobre lo que entendemos ha sido la gran transformación urbana que ha sacudido España en estos últimos 50 años. Nuestra tesis parte de tres elementos básicos:

- Las ciudades han asumido una agenda mucho más compleja que la que tenían hace años. Las políticas urbanas acumulan hoy una densa interrelación de aspectos económicos, culturales, urbanísticos, ambientales, sociales y de servicios a las personas y familias, que determinan en buena parte la calidad de vida, el día a día de los ciudadanos.
- Los gobiernos y las administraciones locales han ido modificando sus formas de hacer, impulsados tanto por las exigencias de sus nuevos roles, como por las nuevas perspectivas que la globalización ha ido imponiendo. El paso del «gobierno local» a la «gobernanza local» podría resumir un cambio en las formas de entender el ejercicio de autoridad y la articulación de nuevos y viejos actores en la toma de decisiones estratégicas y en su puesta en práctica.
- Esos gobiernos, esas administraciones locales, ven constantemente alteradas y modificadas sus competencias y recursos con las iniciativas, proyectos y programas de otras esferas de gobierno (transestatal, estatal, regional,...) que se solapan, se contradicen o articulan con sus propias iniciativas y propuestas. La dimensión multinivel adquiere plena vigencia y operatividad, y debe ser tenida en cuenta cada vez más cuando hablamos de gobiernos y de políticas locales.

Desarrollaremos, pues, estos elementos que nos han servido de guía en nuestra investigación, y que pretendemos contrastar con lo ya analizado, para seguir trabajando en el estudio de los gobiernos locales en España.

De la expansión urbana de los años setenta a las «ciudades de propietarios»

Las ciudades españolas salieron del letargo de la posguerra a caballo de la relativa normalización que supuso la modernización económica del régimen franquista a través del Plan de Estabilización y de la incorporación plena de la peseta a la convertibilidad internacional, lo que facilitó su integración en el mercado de inversiones y en el negocio turístico. Así, se abrieron las puertas a inversiones extranjeras, se ampliaron las posibilidades de exportación y se inició la apertura al turismo. Todo ello sustentado en una formalización jurídica mayor en las formas de proceder de la administración (reforma administrativa de López Rodó). Esas fueron las bases de crecimiento económico en la España de los años sesenta.

En esa misma dinámica cabe situar el rápido crecimiento de algunas ciudades como Madrid, Barcelona, Bilbao o, en menor medida, Valencia o Vigo. Esas ciudades acumulaban el rápido surgimiento de industrias, de servicios, y al mismo tiempo, nuevos residentes procedentes de la inmigración interior que buscaban sitio en el que establecerse y donde tener perspectivas de futuro. Las políticas urbanas como tales eran inexistentes. Lo que se precisaban eran lugares, espacios, enclaves en los que construir viviendas. Aunque ello fuera a costa de postergar servicios esenciales, medios de transporte o las condiciones básicas de cualquier espacio público. Era un urbanismo de mínimos, que encontró en la tipología de los polígonos de viviendas en barrios periféricos, la solución para ir situando a millares de recién llegados que se hacinaban en barracas y chabolas de autoconstrucción.

Los ayuntamientos, por lo demás, eran en esa época esencialmente administraciones locales totalmente dependientes del poder central, y su capacidad para desplegar políticas urbanas mínimamente complejas, estaba absolutamente descartado. Solo Madrid y Barcelona disponían de mayor capacidad ejecutiva, pero, al mismo tiempo, el control central sobre sus iniciativas y programas era absoluto. El despliegue urbano estaba totalmente sometido a las necesidades que se derivaban del crecimiento industrial, y la lógica era, por tanto, claramente subsidiaria. Pero, es importante reseñar que ya en los cincuenta se impulsó una política de vivienda que pretendía incorporar la lógica de la propiedad como paradigma

popular dominante. Y, de hecho, podemos decir que una forma de compensar los bajos salarios fue propiciar el acceso en propiedad a la vivienda, aunque esta fuera de baja calidad y en barrios carentes de los servicios más elementales.

El cambio político a finales de los setenta implicó la plasmación y puesta en práctica de un completo programa de reconstrucción urbana, postergado o limitado en el tardo franquismo, y que constituyó la agenda de la nueva democracia local. Fueron esos los años en que cristalizó y se institucionalizaron las propuestas políticas y urbanas que constituyeron las bases políticas de los movimientos vecinales y urbanos de los setenta en toda España. El tema fundamental para toda ciudad fue la capacidad de construir, dotar y hacer funcionar servicios públicos que habían sido sistemáticamente postergados o realizados con bajísimos estándares en los años del «desarrollismo» franquista. Las ciudades empezaban a ser vistas más como centros de servicios que como centros industriales, lo que fue motivando el desplazamiento de las industrias a la periferia o hacia las segundas coronas metropolitanas.

Los años ochenta significaron la plena consolidación del modelo «reparador» y «renovador» surgido en los años de la transición democrática. Se fueron afianzando los ayuntamientos democráticos, se profesionalizaron políticos y nuevos técnicos locales, y en general diríamos que se produjo una notable institucionalización de la vida política local. Con un gran punto de interés que era la recuperación económica, unida a la generación de un zócalo de servicios básicos que cada comunidad o municipio requería.

Más tarde, ya en las postrimerías de siglo y una vez resueltas en gran parte las carencias básicas heredadas, algunos gobiernos locales en ciudades españolas significativas, empiezan a pensar en términos de estrategia urbana, definiendo objetivos, tratando de generar complicidades con actores económicos y sociales, tratando de buscar un lugar propio en un proceso de globalización ya claramente en marcha. Por otro lado, la creciente preocupación por las consecuencias ambientales del proceso de desarrollo acelerado en las ciudades españolas, va obligando a incorporar en la agenda de las políticas urbanas lógicas que tuvieran en cuenta un concepto de hábitat urbano que fuera más allá del estricto diseño urbanístico de espacios públicos y zonas de residencia y servicios.

Al mismo tiempo, los cambios sociales generados por las innovaciones tecnológicas y la globalización económica, empiezan a hacerse notar en las ciudades. Más individualización de las trayectorias vitales, menos espacios estables de socialización, más fragilidad de las estructuras familiares, generalización de la precariedad laboral... son aspectos que poco a poco y con ritmos van dejándose sentir diferentes en las diferentes ciudades. La propia generalización del estatus de «propietario» (un 87% de viviendas de propiedad en España en el año 2007, frente al 50% a finales de los cincuenta), genera una lógica de relación entre ciudadano y gobierno local, más entendida como cliente-prestador de servicios, que como ciudadano-institución representativa. Los gobiernos locales empiezan a asumir problemas, temas o demandas que no encajan en su repertorio tradicional de servicios de atención básica o primaria. La agenda urbana se hace más compleja y genera nuevas estrategias en temas educativos, culturales, sociales o de salud comunitaria que conduce a nuevos espacios de concertación entre esferas de gobierno, o entre instituciones públicas y actores sociales.

A medida que avanzamos en el nuevo siglo, aumentan las tensiones entre una dinámica de crecimiento en la complejidad de los problemas urbanos, con una mayor densidad en la articulación entre políticas en el ámbito local, y las dificultades de los gobiernos locales de proveerse los recursos necesarios para asumir esas nuevas tareas y compromisos. Mientras dura la fiebre especulativa alrededor del *boom* de la vivienda, los ayuntamientos se benefician de las plusvalías generadas por todo ese proceso. Sin embargo, en el momento en que la burbuja estalla, muchos gobiernos locales se enfrentan con la dura realidad de una agenda de servicios a las personas mucho más extensa, un gran aumento del desempleo, una fragilidad social y familiar notable por la gran generalización del endeudamiento hipotecario, unas exigencias de cobertura de servicios básicos en municipios que han crecido significativamente, y, en cambio, con capacidades de obtención de recursos que vuelven a los estándares y límites tradicionales (impuestos locales muy determinados y transferencias limitadas del Estado y de las Comunidades Autónomas).

La globalización deja sentir con fuerza su influencia, tratando de imponer un modelo o un «metarrelato» de matriz neoliberal, en el que se mezclan elementos ideológicos, con técnicas específicas de gobierno,

que buscan la reducción del gasto público, la mercantilización de servicios a las personas en temas clásicamente locales, como son el cuidado y la atención, la asunción pública de las externalidades negativas de esa estrategia, y ello conlleva un debilitamiento de la estructura de derechos universales y subjetivos. Se discute a los poderes públicos su papel de «asegurador social» ya que se entiende que la socialización de la seguridad es injusta e ineficaz. Los argumentos que se usan van en la línea de considerar que el sistema público de bienestar puede generar incentivos para dejar de esforzarse, por lo que se premiaría a quien no se lo estaría ganando, y, en cambio, se estaría penalizando a quienes se esfuerzan que no verían recompensados sus esfuerzos con una mejor situación. Al mismo tiempo, este sistema también sería ineficaz, ya que podría ser sustituido por operadores privados que mejorarían su eficiencia y su rendimiento. En ese contexto, los gobiernos locales tienen ante sí la tarea de plegarse a esa lógica, o de construir alternativas sociales, económicas y ambientales distintas. Los debates sobre resiliencia urbana, sobre economía social, sobre innovación social, o sobre el concepto de lo común, empiezan a surgir en contextos urbanos, y rápidamente se conectan con exigencias de profundización democrática también a escala local. Así, en las ciudades españolas (en algunas más que otras, en algunas de manera más rápida y drástica que en otras) percibimos que se ha producido un tránsito desde una agenda de políticas urbanas muy centrada en el eje urbanismo-desarrollo económico, hacia una mayor presencia de los componentes sociales, culturales y ambientales. De tal manera que podríamos decir que, sin abandonar la vertiente urbanística-económica, como siempre muy significativa en la estrategia de los gobiernos locales, las agendas urbanas se han hecho más plurales y complejas, y en respuesta a ello las políticas urbanas han asumido una mayor extensión y urdimbre en estos últimos años. El urbanismo ya no basta el urbanismo para abordar los problemas urbanos. Sin una estrategia de políticas urbanas propia, sin procesos de implicación social, los gobiernos locales ven sometidas sus dinámicas agentes externos que dictan proyectos y ritmos.

En definitiva, lo que podemos constatar es, por un lado, reforzamiento y extensión de la agenda de los gobiernos locales. Por otro, y derivado de lo anterior, una mayor densidad y transversalidad de lo urbano. Y todo ello unido a las crecientes dificultades para abordar

ese exigente contexto de globalización y enraizamiento local, desde los recursos y posibilidades de los ayuntamientos de las grandes ciudades españolas tras el fin de la burbuja inmobiliaria.

¿La mayoría de edad del gobierno local?

Los límites de la administración local. Hacia la gobernanza local y territorial

Entre 1970 y el final del primer decenio del nuevo siglo, no solo transcurren cuarenta años. Para los ayuntamientos españoles, estos cuarenta años han significado pasar de ser unas administraciones periféricas, marginales y subordinadas, a convertirse en gobiernos locales claves para el (micro)bienestar de sus ciudadanos. No es una historia de éxito, ya que, como hemos mencionado, los gobiernos locales de las ciudades españolas padecen un déficit crónico de recursos, fruto de la falta de descentralización efectiva del gasto público. Una descentralización que ha sido tremendamente significativa en términos del trasvase de recursos de la Administración General del Estado a las comunidades autónomas, pero que no ha ido más allá. En efecto, lejos de las expectativas de la transición, los ayuntamientos han quedado básicamente donde estaban (alrededor del 14%) en la distribución del gasto público entre las distintas esferas de gobierno. Con ello no queremos decir que siguen haciendo lo que hacían (como hemos tenido ocasión de desmentir), ni que sigan teniendo un papel marginal y periférico en la vida política, económica y social del país, como a continuación trataremos de argumentar.

Lo que hemos podido ir comprobando, tanto en la investigación llevada a cabo como en multitud de datos y estudios que lo confirman, es que la transformación urbana de estos años en España ha venido acompañada de una notable, aunque desigual en tiempos y en contenidos, modernización y renovación de las estructuras y dinámicas de gobierno y de administración en los ayuntamientos españoles. Los ayuntamientos vivieron la transición democrática aprisionados entre una legislación administrativa que estaba pensada en clave de formalismo-jurídico (aparentemente muy procedimentalista y garantista, pero en la práctica permisiva y discrecional para quien conociera los vericuetos del proceso administrativo) y las urgencias de actuación rápida y contundente que exigía el paso a la democracia y la respuesta

a las reivindicaciones sociales del antifranquismo en cada ciudad. En la práctica, lo cierto es que la normativa administrativa surgida de la reforma impulsada por López Rodó a finales de los cincuenta y principios de los años sesenta, se siguió aplicando sin problemas en los primeros años de la democracia tanto en la esfera local, como en la autonómica o la estatal. Y solo recientemente ha tenido momentos de cambio, sin que de hecho haya fructificado una nueva normativa básica para los municipios adaptada a los nuevos tiempos.

A finales de los ochenta, con el impulso del entonces ministro de Administraciones Públicas, Joaquín Almunia, se empezó a «recibir» en España la nueva literatura sobre gestión pública, en base a la cual se publicaron las «Reflexiones para la Modernización de la Administración» (1991), como manifiesto de reforma de las administraciones públicas españolas. Una literatura, que si bien tenía componentes que apuntaban a seguir en las administraciones públicas modelos de gestión empresarial, sirvió asimismo de acicate para repensar procesos y empezar a hablar no solo de legalidad y procedimiento, sino también de eficacia y eficiencia. Era evidente que no se podía seguir actuando como si tuviéramos administraciones liberales, con pequeños porcentajes de gasto público en relación al PIB nacional, cuando las exigencias y las necesidades sociales exigían respuestas rápidas y eficaces desde las instituciones. La reforma fiscal propició que los recursos que se precisaban estuvieran disponibles, y por tanto, las administraciones, y en primera línea los ayuntamientos, tenían que asegurar la coexistencia del principio de legalidad con el principio constitucional (art. 9.2) que hablaba de la necesidad de que los poderes públicos removieran los obstáculos que impedían que la libertad y la igualdad fueran efectivos.

Los gobiernos locales han sido durante todos estos años las administraciones que más han innovado desde el punto de vista de la gestión pública, pero es asimismo cierto que esa innovación ha sido muchas veces más fruto de la necesidad y guiada por la improvisación que fruto de un cierto diseño o de programa de modernización más o menos formalizado. Así, podemos afirmar que han sido algunas ciudades las primeras instituciones públicas que han establecido cargos de gerencia en sus administraciones; han estado también algunas ciudades las primeras en probar formas de gestión mixta de servicios o funciones anteriormente realizadas desde la esfera administrativa;

en algunas ciudades, se han ido dando experiencias significativas de cooperación internacional, de inserción en redes internacionales o se han impulsado la presencia directa de oficinas o enclaves en algunas capitales del mundo para impulsar estrategias de inversión o programas específicos. Han sido asimismo algunas ciudades las primeras que han trabajado en planes estratégicos, incorporando esa herramienta de planificación y de fijación de objetivos, de manera consensuada con otros actores económicos y sociales del entorno, para así orientar su crecimiento y su futuro.

Es precisamente la larga experiencia de planificación estratégica que se ha ido dando en numerosas ciudades españolas la que merece un cierto comentario específico. En efecto, la utilización de esta herramienta de programación y de articulación de objetivos, procedente del mundo empresarial, tuvo su primera aplicación en España por parte de un municipio (el caso de Barcelona con la fase previa a los Juegos Olímpicos de 1992) una manera peculiar en ser ejecutada y llevada a cabo. No se trató de un instrumento interno al consistorio que permitiera fijar objetivos conjuntos entre las distintas áreas o sectores de intervención municipal. Lo que se hizo fue adaptar esa herramienta a una lógica de consenso estratégico entre actores económicos, sociales y académicos para relacionar las políticas urbanas necesarias en relación con la celebración de un determinado evento (en este caso los JJOO) con las dinámicas y estrategias que, con motivo de ese objetivo común, tenían de manera autónoma empresas, sindicatos, universidades o entidades cívicas. Se trataba de construir un «relato» común en el que todos contribuyeran a su formulación, desde sus propios intereses, y trazar líneas de colaboración y concertación en torno a ciertos programas o actuaciones. En cada uno de estos casos se marcaba objetivos, se compartían recursos, se establecían acuerdos y dinámicas de seguimiento. Aunque, es bien cierto, que los implicados en esos procesos eran más bien las élites económicas, sociales e intelectuales de cada ciudad, que disponían de otros canales para mostrar su influencia. Pero, su institucionalización y visibilidad no deja de ser significativa. En buena medida, y con las lógicas adaptaciones que cada ciudad estableció, ese modelo se fue extendiendo, y contribuyó a que esta dinámica de planes estratégicos pueda considerarse un precedente del debate sobre gobernanza local en España.

En efecto, a medida que se ha ido haciendo más complejo el gobierno de las ciudades, debido a la ya comentada modificación de la agenda de las políticas urbanas, y con el aceleración de los cambios sociales ya mencionados, han ido quedado más al desnudo las flaquezas e insuficiencias de una política estrictamente institucional, que establece como únicos cauces de participación las vías previstas en los mecanismos de democracia representativa y los consejos de participación que los ayuntamientos han ido, en su caso, estableciendo como cauce de intervención en la política local por parte de entidades y asociaciones. La individualización social, la pérdida de referentes y de dinámicas de agregación social, la precarización laboral, o la gran heterogeneidad impulsada por la masiva llegada de inmigración (situada fuera de los mecanismos de elección y representación), han ido propiciando la innovación democrática a nivel local. Han sido muy diversos y de escala muy distinta estos procesos de experimentación democrática. Así, se han incorporado técnicas y mecanismos que a veces han pretendido complementar la democracia representativa ya existente, a veces han tratado simplemente de consensuar una decisión específica, o a veces han buscado formas más estables de encauzar la participación ciudadana fuera de los momentos electorales específicos. Pero, es evidente, que repasando simplemente los organigramas municipales se observa la proliferación de concejalías de participación ciudadana, se han publicado libros recogiendo experiencias, se han celebrado multitud de encuentros, jornadas y congresos nacionales e internacionales al respecto, etc. En este sentido podemos concluir que la participación ciudadana a escala local ha sido uno de los temas relevantes, al margen de su concreto impacto y evaluación final, en estos últimos años en España.

En este sentido, parece claro que el mundo local español no ha quedado al margen de las dinámicas que en diversas partes del mundo justifican que se hable de un cierto tránsito entre el gobierno local y la gobernanza urbana. Con ello se quiere hacer referencia a ese conjunto, no siempre coherente ni sistemático en tiempo y forma, de experiencias de planificación estratégica, consultas ciudadanas, jurados ciudadanos, presupuestos participativos, consejo de ciudad, etc., que han ido proliferando y que marcan la inquietud de los gobiernos locales por ampliar el margen de legitimación y de conexión entre

institución y población local que tradicionalmente se canalizaban vía elecciones. La política estrictamente institucional y el fiarlo todo a los mecanismos de legitimación electoral ya no bastan.

En cada ciudad, en cada municipio, existe una propia trayectoria que marca el grado en que ello se ha producido, y señala los equilibrios entre el protagonismo de los poderes públicos, del mundo empresarial, del tejido social o de los ciudadanos en su conjunto y en su individualidad, en esos procesos que han hecho de forma simultánea la transformación urbana, la construcción de relatos o modelos de ciudad, y las dinámicas de gobernanza urbana. Al analizar esta trayectoria, se observa cómo de situarse en un polo que combinaba protagonismo de los poderes públicos con presencia de intereses empresariales y económicos, se ha ido tendiendo, sin dejar de primar ese eje, a complementar los canales de presencia de otros intereses y protagonismos sociales y ciudadanos.

¿Niveles o esferas de gobierno? las complejidades del gobierno multinivel

Reconfiguración de las lógicas de gobierno territorial en la nueva modernidad

En este capítulo conclusivo nos hemos referido hasta ahora a la progresiva ampliación de la agenda urbana, y la subsiguiente articulación de políticas urbanas que fueran más allá del campo estrictamente urbanístico. Asimismo hemos mencionado cómo se han ido constatando las insuficiencias que una lógica estrictamente institucional y de legitimación electoral tenía para el ejercicio de gobierno a escala local. Queremos concluir estas reflexiones finales aludiendo precisamente a las dinámicas de relación que se han ido dando entre esfera local de gobierno y otras esferas de intervención pública. Tratamos de evitar aquí el referirnos a la típica expresión de «niveles de gobierno» ya que entendemos que su bien resulta útil a efectos descriptivos, confiere una lógica jerárquica a la relación entre gobiernos que sitúan su campo de actuación a distinta escala y dimensión territorial y social, pero que en cambio están todos ellos plenamente legitimados a través de los mecanismos de democracia representativa previstos, y tienen su propio campo competencial y sus propias capacidades recaudatorias y ejecutivas, por limitadas

que sean en algunos casos. Por tanto, preferimos hablar de «esferas de gobierno», entendiendo que ello conlleva una lógica no solo de mayor respeto a cada una de ellas (supraestatal, estatal, autonómica o regional, y local) sino que además sirve mejor a nuestros propósitos en esta parte final. En efecto, queremos precisamente poner de relieve la transición de una lógica de gobierno local circunscrito, por así decirlo, en su propia esfera competencial, a una lógica de gobierno multinivel en la que se articulan en distintos programas y actuaciones las distintas esferas de gobierno, cada una con sus competencias, recursos, objetivos e intereses.

El mundo local en España ha sufrido siempre de un cierto síndrome de tamaño. Los más de 8.000 municipios existentes han sido utilizados como argumento para poner de relieve la dificultad de abordar con seriedad una «segunda descentralización», que confiriera más fuerza local a las políticas públicas más significativas. Es evidente que muchos de esos miles de municipios no tienen la escala suficiente para poder abordar con eficacia muchos de los problemas que conlleva la vida actual a ciudadanos con más incertezas y sensación de vulnerabilidad sobre su futuro. Pero, al mismo tiempo, hemos de ser muy conscientes que al lado de la variable escala existe la variable identidad, y por tanto la convicción, el sentimiento de pertenecer a una comunidad, de formar parte de un espacio sentido como propio. Ello conlleva, inmediatamente, la necesidad de combinar lógicas técnicas de tamaño adecuado para implementar políticas, con lo que denominaríamos sentido de pertenencia a un espacio-localidad. La experiencia de Francia, con más de 30.000 municipios, nos indica que es posible combinar la vituperada «lógica de campanario» con dinámicas de acción política que busquen la agregación, al articulación de espacios y recursos comunes para abordar problemas y plantear políticas de manera conjunta y articulada. En España, pocas iniciativas se han dado en este sentido. Son escasas las iniciativas del Estado o de las CCAA que busquen la articulación intermunicipal, o que propicien o incentiven, con recursos como en Francia, que se produzcan lógicas de coordinación y colaboración entre municipios. Las mancomunidades se han convertido en un recurso muy habitual (se cuentan por más de un millar en España), en algunas CCAA, por otra parte, se han organizado esferas comarcales de colaboración y de prestación de ciertos servicios, pero, en general,

no ha habido una política clara al respecto, ni se ha formulado una estrategia de respuesta al problema de escala y de fragmentación ya mencionado. La excepción la hemos tenido desde la Unión Europea, por ejemplo a través de los Planes Territoriales que han propiciado la articulación y han obligado a la cooperación entre municipios colindantes y entre estos y otras esferas de gobierno, y también con actores económicos y sociales.

En esa misma línea, conviene reseñar el poco despliegue que, como hemos mencionado específicamente en el capítulo dedicado a ello, ha tenido la dinámica metropolitana en el mapa municipal español. Entendemos que ello tiene que ver con esa visión, en el fondo centralista, que anima al Gobierno central y a los gobiernos autonómicos sobre la posible competencia que pueda generar la existencia de instancias de gobierno metropolitano que acumulen población, recursos y políticas. Sigue existiendo una perspectiva jerárquica y competencial por la cual, el poder se entiende de manera piramidal y en relación al estatus de quién lo encarna, y el poder viene delimitado y conformado por las competencias y recursos de que se disponen formalmente. Esa visión, lo que genera es una rigidez y una falta de adaptación a dinámicas cambiantes, enormemente negativa desde nuestro punto de vista. La dimensión metropolitana de los problemas no pueden discutirse. Pero, de ahí a entender que la forma de abordarlos exige forzosamente el establecimiento de un poder metropolitano jerárquicamente superior a los poderes respectivos de que disponen los gobiernos locales implicados, o que las competencias de ese espacio de políticas metropolitanas exige forzosamente la mengua de las capacidades y competencias de esos mismos gobiernos locales, es entender muy poco de cómo funcionan hoy las nuevas dinámicas de poder e influencia. Es evidente que si se sigue confundiendo poder con estatus, jerarquía y delimitación competencial estricta, poco se podrá avanzar en encarar los problemas que genera la fragmentación institucional existente, y de hecho se propiciará una lógica recentralizadora como salida funcional (pero, nos parece significativamente equivocada desde el punto de vista de las lógicas de gobernanza de problemas comunes y de transversalidad de políticas, que aquí hemos defendido).

La europeización de la vida y de la política local ha sido un hecho evidente en España desde finales de los años ochenta. Han

sido muchos los municipios españoles que se han beneficiado de las políticas de desarrollo territorial y de las grandes inversiones redistributivas planteadas sobre todo durante los años noventa. El proceso de aprendizaje técnico, de colaboración interinstitucional y de internacionalización de los gobiernos locales que ello ha provocado no creemos que pueda ni ocultarse ni minusvalorarse. En los municipios analizados en este volumen, todos ellos grandes ciudades, se ha entendido que no existe futuro para cada ciudad si no actúa y se mantiene presente en una red europea o internacional de ciudades. Pero, es evidente que ello puede generalizarse a municipios de toda España de tamaños muy distintos. Y en esa labor, como en muchas otras, la labor de las Diputaciones provinciales ha sido significativa, sobre todo si han entendido que su labor es de soporte a los municipios, actuando como red intermunicipal y como espacio de cooperación, de soporte técnico y de aprendizaje interadministrativo. Lógicamente, la influencia de las políticas e iniciativas europeas ha sido mayor en ciertos campos que en otros, como también lo ha sido la capacidad de influencia sobre los gobiernos locales de las iniciativas del Estado o de las comunidades autónomas. Pero, es indudable que el balance final es la creciente interdependencia y articulación, no siempre melodiosa, entre las políticas de cada esfera de gobierno.

¿Dónde estamos? Reflexiones finales

Los gobiernos locales en España atraviesan momentos difíciles en este final de 2011. Por un lado, han de asumir la complicada situación financiera del sector público, que ha visto muy limitados sus ingresos, y que además sufre la presión internacional de reducción del déficit. Ello obliga a drásticos recortes en todo tipo de inversiones y servicios, justamente cuando esa misma crisis económica (un factor más del cambio de época que atravesamos) exige de los poderes públicos respuestas efectivas que eviten el aumento de las desigualdades y de la exclusión social. Y es en ese aspecto donde los gobiernos locales ocupan un lugar determinante para la calidad de vida de la gente, para las relaciones de supervivencia cotidiana. Es precisamente en este contexto cuando más se encuentra a faltar el proceso descentralizador (prometido en diversas ocasiones y nunca

realizado) hacia los gobiernos locales. No necesariamente en forma de nuevas competencias, o de grandes trasvases de recursos, sino sobre todo de asunción de su rol estratégico en el bienestar ciudadano, y por tanto avanzando en procesos de concertación y cooperación entre esferas de gobierno. No podemos seguir trabajando con lógicas de juego de suma cero, en las cuales la perspectiva de cada actor es que lo gana uno lo pierde el otro. Hablamos de distribuciones funcionales de roles y de atribuciones, de servicios concertados, de políticas conjuntas, en unidades territoriales de escala suficiente, construidas desde el acuerdo y no desde la imposición. Hablamos de procesos de implicación ciudadana, basados en identidades territoriales y comunitarias, que permitan construir sistemas de gobernanza territorial resistentes a los cambios, conscientes de las cargas ambientales que generan las ciudades, y dispuestos a construir procesos de resiliencia urbana. Es decir, procesos que permitan construir a los asentamientos urbanos capacidades colectivas que resistan alteraciones, manteniendo los equilibrios entre las exigencias ambientales, económicas y sociales de sus comunidades, muy en la línea de lo que marca la Carta Europea de las Ciudades aprobada en Leipzig el año 2007.

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

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLA, M. (2004), *El centre històric reviscolat*. Aula Barcelona, Barcelona.
- ADELL BEL, C. y GÓMEZ FIAREN, J. (1993), «Población y Territorio» en Colino, J. (dir.), *Estructura Económica de la Región de Murcia*. Civitas. Madrid.
- AGRANOFF, R. (1997), «Las Relaciones y la Gestión Intergubernamentales», en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid.
- AGUILAR, J. et al. (2006), *Cómo nació, creció y se resiste a ser comido El Gran Pollo de La Alameda: una decena de años de lucha social en el barrio de La Alameda*, El Gran Pollo de La Alameda, Sevilla.
- AGUILAR, L.F. (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa México D.F.
- (2003), *Problemas públicos y agenda de gobierno. Tercera Antología*, (estudio introductorio y edición), Miguel Ángel Porrúa, México D.F, pp. 5-72.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (1987), *Plans cap el 92*. Publicacions de l'Ajuntament de Barcelona, Barcelona.
- (2009), *Síntesi de la Diagnosi i línies de treball per a l'elaboració del Pla Director Municipal de Participació Ciudadana 2010-2015*. Ajuntament de Barcelona, Barcelona.
- ALBA, Navarro (2005), «Metropolitan Areas in Spain, a diverse and unknown reality» en Hoffmann-Martinot, V.; Sellers, J. (eds.), *Metropolitanization and Political Change*, pp. 265-293, VS Verlag, Wiesbaden.
- ALDREY, J. A. (2006), *A poboación galega 1900-2005. Cambio demográfico e implicacións territoriais*. Ir Indo Edicións, Vigo.
- ALDREY, J. A. y VICENTE J. (2009), «La Galicia de las mil ciudades. Ordenación y funcionalidad de las áreas urbanas gallegas», en Rodríguez, R.

- (dir.). *Ordenación y gobernanza de las áreas urbanas gallegas*, Oleiros. A Coruña, pp. 199-253.
- ALGUACIL J. y DENCHE, C. (2003), *El modelo urbano madrileño: una máquina devastadora*. Club de Debates Urbanos / Instituto Juan de Herrera, Madrid.
- ALGUACIL, J. (1990), «La estructura social de Madrid en función del espacio (barrios y distritos)». *Revista Alfoz*, n.º 71.
- ALIAGA, I. (2008), «Nuevos desarrollos urbanísticos en el Campo de Murcia», *Papeles de Geografía*, n.º 47-48, pp. 5-24.
- ALMOGUERA SALLENT, P. (1989), *El área de Sevilla como sistema metropolitano: contribución al conocimiento de un espacio geográfico*. Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla, Sevilla.
- ALMOGUERA SALLENT, P. (2008), *La ciudad cambia de escala: Sevilla Metropolitana*, Diputación Provincial de Sevilla, Servicio de Publicaciones, Sevilla.
- (2008), *La ciudad cambia de escala: Sevilla metropolitana*. Secretariado de Publicaciones, Universidad de Sevilla, Sevilla.
- ALMOGUERA SALLENT, P. y RÍOS VEGA, M.T. (2008), «Transformación de las áreas metropolitanas desde una perspectiva comparada: Sevilla y Gran Santiago de Chile. Implicaciones y respuestas desde la política de ordenación del territorio en la última década», *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, n.º extra 12, p. 270.
- ÁLVAREZ MORA, A. (1999), «Bilbao, la definición de una 'imagen de marca' como reclamo competitivo. Crónica de un proceso iniciado» en *Ciudades*, n.º 5.
- ÁLVAREZ MUNÁRRIZ, L. (2005), *Historia antropológica de la Región de Murcia*. Editora Regional, Murcia.
- AMIN, A. y COHENDET, P. (1999), «Learning and adaptation in decentralised business networks» en *Environment and Planning D: Society and Space*, n.º 17(1) pp. 87-104.
- ANDERSEN, H. T. (2001), «The new Urban Politics of Europe: The Area-Based Approach to Regeneration Policy» a Andersen, H. T. y Van Kempen, R. (eds.), *Governing European Cities*. Ashgate, Hampshire.
- ANDERSSON, H.T. (2001), «Spaces of socialization and social network competition: A study of neighbourhood effects in Stockholm, en Sweden, H.T. Andersen y Van Kempen, R. (eds.), *Governing European cities: Social fragmentation and urban governance*. Aldershot, Ashgate, pp. 149-188.
- ANHOLT (2007), *How the world views its cities*. The Anholt City Brands Index. Disponible en www.nationbrandsindex.com.
- ARAÚJO, J. F. y VARELA, E.J. (2009), *La Modernización Administrativa y la Gobernanza en los Concellos del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular*, Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular. Vigo.

- ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA (2003), *El territori metropolità de Barcelona. Dades bàsiques, evolució recent i perspectives*. MMAMB, Barcelona.
- AREILZA, G. (2002), *Redes sociales y políticas para la regeneración urbana: el caso del área metropolitana de Bilbao*, Tesis Doctoral, UPV/EHU. Bilbao.
- ARENILLA SÁEZ, M. et al. (2007), «Participación ciudadana y planificación estratégica. Los planes especiales de inversión y actuación territorial (PEI) de Madrid», *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, disponible en www.eumed.net/rev/cccss
- ARPAL, J. y MINONDO, A. (1978), «El Bilbao de la industrialización: una ciudad para una élite» en *Saioak*, n.º 2, pp. 31-68.
- ASCHER, F. (2001 [2004]), *Los nuevos principios del urbanismo*. Alianza, Madrid.
- ATKINSON, R. y KINTERA, K. (2001), «Disentangling area effects: Evidence from deprived and non-deprived neighbourhoods», *Urban Studies*, 38, pp. 2.277-2.298.
- ATKINSON, R. (2005), *Neighbourhoods and the impacts of social mix: Crime, tenure diversification and assisted mobility*. CNR Paper 29. Centre for Neighbourhood Research, Bristol.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (1999), *Barcelona: gobierno y gestión de la ciudad. Una experiencia de modernización municipal*. Díaz de Santos, Barcelona.
- BAENA, M. (2005), *Manual de Ciencia de la Administración*, Madrid, Editorial Síntesis.
- BAGNASCO, A. y LE GALÈS, P. (2002), *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford University Press, Oxford.
- Bahamonde, A. y Otero, L. E. (1989), «Madrid, de territorio fronterizo a región metropolitana», en Fusi, J. P. (dir.) *España. Autonomías*. Espasa Calpe, Madrid.
- BALLART, X. (2008), «The Study of Public Management in Spain», en Kickert, W. (ed.), *The Study of Public Management in Europe and the U.S. A Competitive Analysis of National Distinctiveness*. Routledge, Londres y Nueva York, pp. 1-27.
- BALLART, X. y RAMIÓ, C. (2000), *Ciencia de la Administración*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- BARCELONA TURISME (2008), *Activitat turística 1993-2007*. Disponible en <http://www.turisme2015bcn.cat/files/7931-4-arxiuCAT/ACTIVITAT%20TURISTICA%201993%202007.pdf>.
- BAUMAN, Z. (2009), *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*. Tusquets Editores, Barcelona.
- BELTRÁN, M. (1991), *La realidad social*. Tecnos, Madrid.

- BERNAL RODRÍGUEZ, A. M. (1979), «Cambios, modernización y problemas en la agricultura andaluza (ss. XIX-XX)» en *Revista de estudios regionales*, n.º extra 4, pp. 113-131.
- BLANCO, C. (2006), *La inmigración extranjera en Bilbao. Análisis de Padrón Municipal de Habitantes*, 1 de enero, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- BLANCO, I. (2005), *Políticas urbanas de inclusión socio-espacial. La experiencia de Barcelona*, publicado en línea en la Biblioteca Virtual TOP.
- BLANCO, I. y GOMÀ, R. (eds.) (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel, Barcelona.
- BLANCO, I. y GOMÀ, R. (2006), «Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma» en *Politika: Revista de Ciencias Sociales*, n.º 2, pp. 11-27.
- BLANCO, I. y GOMÀ, R. (coords.) (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel, Barcelona.
- BOHIGAS, O. (1982), *La reconstrucció de Barcelona*, Edicions 62, Barcelona.
- (1977), *Barcelona entre el Pla Cerdà i el barraquisme*. Edicions 62, Barcelona
- BONET, M.R. y DOMINGO, M. (1998), *Barcelona i els moviments socials urbans*. Fundació Jaume Bofill y Editorial Mediterrània, Barcelona.
- BORJA, J. (2003), *La Ciudad Conquistada*. Alianza Editorial, Madrid.
- (1986), *Descentralización y Participación Ciudadana*. INAP, Madrid.
- (1995), *Barcelona: Un modelo de transformación urbana*. PGU, Quito.
- (2006), «Ciutats i convivència: els territoris de la vida ciutadana» en *El barri, espai de convivència, Quaderns de carrer*, FAVB, n.º 1, pp. 13-26.
- 2010), *Llums i ombres de l'urbanisme de Barcelona*. Editorial Empúries, Barcelona
- BORJA, J. et al. (2004), *Urbanismo en el siglo XXI*. UPC, Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona, Barcelona.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (2004), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus (7ª ed.), Madrid.
- BOUZADA, X. (1995), «Elementos teóricos relativos al desarrollo comunitario local y a su práctica en la Comunidad Autónoma de Galicia», en *Papers*, n.º 45, pp. 81-100.
- BOVAIRD, T. et al. (2005), «Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea», en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, n.º 33, pp. 30-60.
- BRENNER, N. (2004), *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press, Oxford.

- BRENNER, N. y THEODORE, N. (eds.) (2005), *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Blackwell, Oxford.
- BRUGUÉ, Q. (2002), «Nuevos Ayuntamientos, Concejales diferentes: Del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes» en *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 7, octubre, pp. 9-37.
- (2010), «Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados», en VV.AA. *Proximidad en el ámbito local: Transversalidad en los proyectos locales. De la teoría a la práctica*, Fundación KALEIDOS red, Ediciones Trea.
- BRUGUÉ, Q. y CANAL, R. (2010), «Joined-up government in spanish city councils: particular responses to global challenges» en *Seminario Internacional «Globalización Neoliberal, Crisis y Gobernanza Local»*, IGOP/UAB, Barcelona, noviembre, pp. 1-12.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R. (1998), «Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización», en Brugué, Q. y Gomà, R. (coords.) *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, pp. 15-23, Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R. (1998), «Las políticas públicas locales: agenda complejas, roles estratégicos y estilo relacional», en Brugué, Q. y Gomà, R. (coords.) *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, pp. 25-35, Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R. (2008), «Nuevas formas de gobernar: límites y oportunidades», en Blanco, I. et al. (eds.), *Respuestas locales a inseguridades globales. Innovación y cambios en Brasil y España*, Fundació CIDOB, Barcelona, pp. 265-284.
- BRUGUÉ, Q. y JARQUE, M. (2002), «Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica», en Blanco, I. y Gomà, R. (coords.), *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Ariel, Barcelona, pp. 43-63.
- BRUQUETAS, C. (et al.) (2005), *El urbanismo ante el encuentro de las culturas. La inserción socio-espacial del inmigrante en la Comunidad de Madrid*. Comunidad de Madrid, Madrid.
- BUCK, N. (2001), «Identifying neighbourhood effects on social exclusions», *Urban Studies*, 38 (12), pp. 2.251-2.275.
- BURRIEL, E. (2009), «La planificación territorial en la comunidad valenciana (1986-2009)» en *Scripta Nova XIII*, 306, Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-306.htm>.
- BUSQUETS, J. (1986), *El planeamiento de la Ciutat Vella. Una herramienta de trabajo para su rehabilitación* en Barcelona Metròpolis Mediterrànea, pp. 50-55.

- (1994), *Barcelona*. Mapfre, Madrid.
- (2003), *La ciutat vella de Barcelona: un passat amb futur*. Ajuntament de Barcelona, Barcelona.
- CABRERA, P. (2007), *Ciutat Vella de Barcelona. Memòria d'un procés urbà*. Ara Llibres, SL, Barcelona.
- CADAVAL, M^a y CARAMÉS, L. (2007), *Os municipios galegos: entre o mini-fundismo e a ineficiencia. Especial consideración das aglomeracións urbanas*. Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza (Xunta de Galicia). Santiago de Compostela.
- CALDERÓ, A. (2009), «Xestión de proxectos nas institucións públicas», en Valera, E.J. (dir.), *Dirección Pública Profesional*. Lecturas para Xestionar a Era da Gobernanza, EGAP, Santiago de Compostela, pp. 201-210.
- CALVO GARCÍA-TORNEL, F. et al. (1986), *Geografía de la Región de Murcia*. Ketrés, Barcelona.
- CALVO, M.J. (2008), «Desigualtats territorials de renda a Barcelona» en *Barcelona Societat*, n.º 14, pp. 5-26.
- CALVO, R. et al. (2007), «La explosión urbana de la conurbación madrileña» en Observatorio Metropolitano (ed.), *Madrid ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*. Traficantes de Sueños, Madrid, pp. 223-325.
- CAMPOS VENUTI, G. (1971), *Urbanismo y Austeridad*. Siglo XXI, Madrid.
- CANALES, J. M. (2007), «A gobernanza urbana en España», en Rojo, A. y Varela, E.J. (dirs.) *A gobernanza metropolitana*. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, pp. 53-88.
- CANCELA, C. (2001), *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea. De Roma a Niza*, Universida de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela.
- CANO CLARES, J. L. (2004), *El plan general de Murcia de 1978. La implantación práctica del Urbanismo contemporáneo*. Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Valencia, Valencia.
- CAPEL, H. (1983), *Capitalismo y morfología urbana en España*. Los Libros de la Frontera, Barcelona.
- (2005), *El modelo Barcelona, un exámen crítico*. Ediciones el Serbal, Barcelona.
- CÁRDENAS, F. et al. (2008), *Desenvolvimento Sustentável do Eixo Atlântico 2013*, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Vigo.
- CARMONA, J. y CARABALLO, R. (2004), «Queríamos cambiar el barrio y solo nos hablaban de inversiones. Procesos de desarrollo en la lucha ciudadana por el Parque Miraflores de Sevilla» en *Documentación social*, n.º 133, pp. 169-190.
- CARRILLO, E. (1991), *Gestión de los recursos humanos, presupuestación y hacienda local en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

- (1994), «El Gobierno y la Administración Local en el Estado de las Autonomías», en *Papeles de Trabajo de Gobierno y Administración Pública* (IUOG), n.º 0695, pp. 1-34.
- CARRILLO, E. y TAMAYO, M. (2008), «El estudio de la opinión pública sobre la administración y las políticas públicas» en *Gestión y Política Pública*, vol. XVII, n.º 1, pp. 193-215.
- CASTELLS, M. (1972), *La Question urbaine*. Maspero, París.
- (1983), *The city and the grassroots. A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*. Edward Arnold, Londres.
- (1995), *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional*. Alianza Editorial, Madrid.
- CENTELLES, J. (2006), *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional*. INAP, Madrid.
- CERNADAS, A. y FENTANES, R. (2003), «Participación ciudadana y administración local en Galicia», en *II Jornadas de Sociología Política*, Madrid 11 y 12 de septiembre, pp. 1-41.
- CHAQUÉS, L. (2004), *Redes de políticas públicas*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- CHOAY, F. (1965), *L'urbanisme. Utopies et réalités. Une anthologie*. Seuil, París.
- CIUDAD Y TERRITORIO. ESTUDIOS TERRITORIALES (2001), Monográfico: «Nuevas políticas empresariales en las intervenciones para la regeneración urbana: Berlín, Dublín, Lille, Lisboa», vol. XXVIII, pp. 107-108.
- CLOSA, C. (2001), *La europeización del sistema político español*. Itsmo, Madrid.
- COCHARANE, A. (2007), *Understanding Urban Policy. A Critical Approach*. Blackwell, Oxford.
- COLINO, J. (dir.) (1997), *Economía del Sector Privado de la Región de Murcia*. Ediciones de la Universidad de Murcia, Murcia.
- COLINO, J. et al. (1989), «Las conservas vegetales en Murcia y en España (1978-1985)», en *Papeles de Economía Española. Economía de las comunidades autónomas*, n.º 7, pp. 221-243.
- COLLER, X. (2000), «Estudio de casos» en *Cuadernos Metodológicos*, n.º 30.
- COMISIÓN EUROPEA (2006), *Social Inclusion in Europe 2006. Implementation and update reports on 2003-2005, National Action Plans on Social Inclusion and update reports on 2004-2006, National Action Plans on Social Inclusion*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2009), *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*, DOCE. Disponible en <http://www.eur>

- opeansummit2010.eu/documentacio_i_fixters/documents%20de%20referencia/Libro_blanco_gobernanza_CAST.pdf.
- CORTADA, M^a, et al. (coord.) (2003), «Criterios para detectar buenas prácticas locales», en *Document Pi i Sunyer*, n.º 25, pp. 1-37.
- COUCH, C. et al. (ed.) (2003), *Urban Regeneration in Europe*. Blackwell, Londres.
- COVAS, A. (2009), «O Eixo Atlântico e a ‘coopetição’ transfronteiriça. Decálogo para uma nova sabedoria dos limites», en *Eixo Atlântico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, n.º 16, pp. 49-59.
- COX, K. R. (1993), «The local and the global in the new urban politics: a critical view», en *Environment and Planning D: Society and Space*, n.º 11(4), pp. 433-448.
- COX, K. y MAIR, A. (1991), «From localised social structures to localities as agents» en *Environment and Planning* n.º 23, pp. 197- 213.
- CUNQUEIRO, A. y ÁLVAREZ, J. M^a (1979), *Vigo en su historia*. Caja de Ahorros Municipal de Vigo, Vigo.
- DAVIES, M. (1998), *Control Urbano: la ecología del miedo*. Virus, Barcelona.
- DAVIS, J. (2010), «Neoliberalism Urban Governance and the Integral State» en *Seminario Internacional Globalización Neoliberal, Crisis y Gobernanza Local*, IGOP/UAB, noviembre, pp. 1-32.
- DEL PINO, E. (2004), *Los ciudadanos y el Estado: las actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- DELGADO, M. (2005), *Elogi al vianant. Del model Barcelona a la Barcelona real*. Edicions de 1984, Barcelona.
- (2007), *La ciudad mentirosa. Fraude y miseria del modelo Barcelona*. Catarara, Madrid.
- DENCHE, C. (1991), «Minuesa, Okutopía sin concesiones» en *Revista Alfaz*, n.º 84/85, pp. 89-94.
- DÍAZ ORUETA, F. (2007), «Los grandes proyectos de desarrollo urbano y la reconfiguración socio-espacial de las ciudades: el barrio de Lavapiés (Madrid)» en *Cuaderno Urbano* n.º 6, pp. 169-194.
- DÍAZ ORUETA, F. y FAINSTEIN, S. (2008), «The New Mega-projects: Genesis and Impacts» en *International Journal of Urban and Regional Research*, n.º 32, pp. 759-767.
- DÍAZ ORUETA, F. y LOURÉS, M^a.L. (2003) «La ciudad postfordista: economía cultural y recualificación urbana» en *Revista de Economía Crítica*, n. 2, pp. 105-121.
- DÍAZ, I. (2010), *Sevilla cuestion de clase. Una geografía social de la ciudad*. Atrapasueños, Sevilla.
- DOMINGO, A. y BAYONA, J. (2005), «Immigració i territori: Concentració

- i segregació al municipi de Barcelona, 1991-2002» en *Barcelona i Societat*, n.º 13, pp. 114-128.
- DOMÍNGUEZ, L. (2004). «Europa e a Fronteira Luso-Galaica: História e Reencontro», en Dominguez, L. y Venade, N. (coords.). *As Euro-Regiões e o Futuro da Europa: O Modelo da Euro-Região Galiza-Norte de Portugal*, pp. 3-51, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Porto.
- DOMÍNGUEZ, L. (2010), «O Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular: A historia dunha aposta na sociedade do coñecemento» en *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, n.º 17, pp. 203-214.
- DREIER, P. et al. (2001), *Place Matters. Metropolitcs for the Twenty-First Century*. University Press of Kansas, Kansas.
- DUARTE, A. (2002), «Veinte años de servicios sociales en el Ayuntamiento de Murcia» en *Memoria del Congreso Servicios Sociales de Atención Primaria*. Ayuntamiento de Murcia, Murcia.
- ESCUADERO ANDÚJAR, F. (2005), «Memoria y vida cotidiana en grupos de oposición al franquismo» en *Murcia: reconstrucción de experiencias vividas a través de nuevas fuentes*. Tesis doctoral. Universidad de Murcia, Murcia.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press, Cambridge.
- ESTEBAN, I. (2007), *El efecto Guggenheim. Del espacio basura al ornamento*. Anagrama, Barcelona.
- ESTEBAN, M. (2000), *Bilbao, luces y sombras del titanio: El proceso de regeneración del Bilbao metropolitano*. UPV, Bilbao.
- FEMP (2006), *Las situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*. Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid.
- FERIA TORIBIO, J.M. (2006), «Introducción» en *Los Procesos Metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*. Centro de Estudios Andaluces, Junta de Andalucía, Sevilla.
- FERNÁNDEZ DURÁN, R. (1993), *La explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global*. Fundamentos, Madrid.
- (2006), *El tsunami urbanizador español y mundial. Sobre sus causas y repercusiones devastadoras, y la necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria*. Virus, Barcelona.
- (2010), *La quiebra del capitalismo global: 2000-2030*. Disponible en <http://www.rebelion.org/docs/116188.pdf>.
- FERNÁNDEZ SALINAS, V. (1993), «Las grandes transformaciones urbanas de Sevilla durante los años previos a la Exposición Universal» en *Estudios geográficos*, vol. 54, n.º 212, pp. 387-408.
- FERNÁNDEZ VALBUENA, S. (1989), «La industria de la región de Murcia»

- en *Papeles de Economía Española. Economía de las comunidades autónomas*, n.º 7, pp. 256-278.
- FERNANDEZ, C.J. (2007), *El discurso del Management: tiempo y narración*. cis, Madrid.
- FERNANDEZ, I. (2007), «El Modelo de intervención en el centro histórico madrileño. Sobre la rehabilitación de Lavapies (1997-2004)». Disponible en http://www.sindominio.net/labiblio/documentos/rehabilitacion_lavapies.pdf
- FERNÁNDEZ, J.M. (2007), «25 años de planificación estratégica de ciudades» en *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXXIX (n.º 154), pp. 621-637.
- FERRER, A. (1997), «El Pla General Metropolità de Barcelona. La versió de 1976» en *Papers*, n.º 28, pp. 43-54.
- FERRER, A. y NEL-LO, O (1991), «Barcelona: la transformació d'una ciutat industrial» en *Papers*, n.º 3, pp. 9-30.
- FERRER, A. y NEL-LO, O. (1998), «Las políticas urbanísticas en la Barcelona metropolitana: 1976-1997» en Brugué, Q. i Gomà, R. (eds.), *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Ariel, Barcelona, pp. 189-210.
- FLORIDA, R. (2002), *The Rise of the Creative Class*. Nueva York, Penguin books.
- (2003), «Cities and the creative class» en *City and Community* n.º 2:1.
- (2010), *La clase creativa. La transformación de la cultura del trabajo y el ocio en el siglo XXI*. Paidós, Barcelona.
- FONT, A. et al. (1999). *La construcció del territori metropolità. Morfogènesi de la regió urbana de Barcelona*. Àrea Metropolitana de Barcelona, Barcelona.
- FONT, N. y SUBIRATS, J. (2000), *Local y Sostenible*. Icaria, Barcelona.
- FONTELA, A. et al. (2007), *Mapa de competencias e servizos dos Concellos da Coruña, Vigo e as súas áreas de influencia*, EGAP (Xunta de Galicia), Santiago de Compostela.
- FREJEIRO, A.B. y PADRÓN, F.M. (1992), *Historia de Sevilla*. Universidad de Sevilla, Sevilla.
- FRÍAS, J. et al. (1986), *Madrid: una megalópolis en busca de proyecto*. Promadrid, Madrid.
- FUNDACIÓN PROVIGO (2009), «Observatorio de empleo para Vigo y su área de influencia. 2008», pp. 1-39. Disponible en <http://www.fundacionprovigo.org/index.php?idIdioma=1&idMenu=17>.
- GAJA, F. (1996), «La transformación de Valencia (I): grandes proyectos urbanísticos» en *Urbanismo*, n.º 28, pp. 78-85.
- (2006), «El boom de València o la ciutat com a espectacle» en VV. AA., *Llibre Verd del Territori Valencià*. Escola Valenciana – Federació d'Associacions per la Llengua, Valencia.

- (2008), «Grandes eventos, grandes proyectos: una apuesta de alto riesgo» en Congreso: *Grandi Eventi: Casi Internazionali a confronto per una riflessione sull'Expo Milano 2015*. Disponible en http://manifestamentmillorable.com/wp-content/uploads/2010/03/2008_10_24_Grandi_Eventi.pdf
- (ed.) (2002), «La ciutat de València en el segle XX. La consolidació de la ciutat moderna» en *Pensar València*, UPV, Valencia.
- GAJA, F. y BOIRA, J. (1994), «Planeamiento y realidad urbana en la ciudad de Valencia (1939-1989)» en *Cuadernos de Geografía* n.º 59, pp. 63-89.
- GAJA, F. y BOIRA, J.V. (1994), «Planeamiento y realidad urbana en la ciudad de Valencia 1939-1989» en *Cuadernos de Geografía* n.º 55, pp. 63-89.
- GALLEGO, R. y SUBIRATS, J. (2002), «El análisis del rendimiento institucional: teoría y aplicación a las comunidades autónomas», en Gallego, R. y Subirats, J. (eds.). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, CIS, Madrid, pp. 3-27.
- GALLEGO, R. y SUBIRATS, J. (eds.) (2011), «Autonomies i desigualtats a Espanya: Percepcions, evolució social i polítiques de benestar» en *Con(textos) A*, 13, IEA, Barcelona.
- GALLEGO, R.; GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (eds.) (2003), *Estado del bienestar y comunidades autónomas: La descentralización de las políticas sociales en España*. Madrid, Tecnos.
- GARCÍA BELLIDO, J. (1978), «Participación popular y lucha de clases en el planeamiento urbano: esbozos para un debate» en *CAU* n.º 51, pp. 18-29.
- GARCÍA, O. et al. (2007), *Los determinantes y la gestión de la externalización en Cataluña. Mundo local y mundo autonómico*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.
- GARRIDO, J. (1992), *Vigo la ciudad que se perdió, Arquitectura desaparecida. Arquitectura no realizada*. Diputación de Pontevedra, Pontevedra.
- GHERARDI, S. (1996), «Decisiones: ¿una o más teorías?», en Ballart, X. y Ramió, C. (selección de textos). *Lecturas de Teoría de la Organización Vol. II. La dinámica organizativa: últimas tendencias en teoría organizativa*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, pp. 267-312.
- GLAESER, E. (2005), «Review of Richard Florida's 'The rise of the creative class'», *Science and Urban Economics*, 35, pp. 593-596.
- GOLDSMITH, M (1994), «Europa y las Regiones: Europa y las Ciudades», en VVAA *La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental*, Universidad de Granada, Granada, pp. 173 -185.
- GOMÀ, R. (1997), «Degradació, crisi urbana i regeneració a Ciutat Vella

- de Barcelona: una anàlisi políticoespacial» en *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, n.º 30, pp. 65-92.
- GOMÀ, R. y ROSETTI, N. (1998), «Ciutat Vella: degradació, crisi i regeneració» en *Barcelona i Societat*, n.º 9, pp 94-124.
- GONZÁLEZ LAXE, F. (2010), «Acciones estratégicas sobre el transporte marítimo y las infraestructuras portuarias en el marco del Eixo Atlántico», en Domínguez, L. (coord.) *Estratégia dos Transportes do Eixo Atlântico. Vertebrando a Euro-Região Galiza-Norte de Portugal*, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Vigo, pp. 209-239.
- GONZÁLEZ MÓSTOLES, V. (2002), «La renovación del urbanismo en los años 80» en Dauksis, S. y Francisco, T. (ed.), *Historia de la ciudad II. Territorio, sociedad y patrimonio*, Ajuntament de València y Universitat Politècnica de València, Valencia.
- GONZÁLEZ, J. Mª y LÓPEZ, A. (2003), «La dinámica demográfica y el planteamiento urbano en Vigo desde 1960. Impacto del proceso de industrialización desarrollista» en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, n.º 23, pp. 163-185.
- GONZÁLEZ, S. (2006), «Scalar narratives in Bilbao. A cultural politics of scales approach to the study of urban policy» en *International Journal of Urban and Regional Research*, n.º 30 (4), pp. 836-857.
- GONZÁLEZ, S. (2006), «Scalar Narratives in Bilbao: A Cultural Politics of Scales Approach to the Study of Urban Policy» en *International Journal of Urban and Regional Research*, n.º 30(4), pp. 836-857.
- GRAU, M. (2002), «El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis», en Grau, M. y Mateos, A. (eds.), *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 29-58.
- GUENAGA, G. et al. (2001), «Uneven Redevelopment- New Urban Policies and Socio-Spatial Fragmentation in Metropolitan Bilbao» en *European Urban and Regional Studies*, n.º 8(2), pp. 161-178.
- GUTIÉRREZ PUEBLA, J. y García Palomares, J.C. (2010), «Los procesos de descentralización en el área metropolitana de Madrid» en Feria Toribio, J.M. y Albertos Puebla, J.M. (coord.), *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*, Editorial Civitas, Madrid, pp. 377-407.
- GUTIÉRREZ, A. (2008), «El mètode Urban i la seva difusió com a principal valor afegit de la iniciativa comunitària» en *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*. Diputació de Barcelona, Barcelona, pp. 303-325.
- HALL, P. (2004), «Creativity, culture, knowledge and the city» en *Built Environment*, n.º 30 (3), pp. 256-258.
- HAMNETT, C. y SHOVAL, N. (2003), «Museums as Flagships of Urban

- Development» en VV.AA. (ed.), *Cities and Visitors. Regulating people, Markets and City Space*. Blackwell, Oxford, pp.219-236.
- HARVEY, D. (1989), «From managerialism to enterpreurialism: the transformation of urban governance in late capitalism» en *Geofriska Annaler Series B: Human Geography*, n.º 71, pp. 3 -13
- HEINELT, H. y KÜBLER, D. (2005), *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place (Routledge / ECPR Studies in European Political Science)*. Routledge, Londres.
- HERNÁNDEZ, M. y GIL, M. (2006), «Los estudios falleros. El desarrollo de la investigación social sobre las Fallas de Valencia» en *Anduli. Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, n.º 6, pp. 93-113.
- HOFFMAN, L. et al. (ed.) (2003), *Cities and Visitors. Regulating people, Markets and City Space*. Blackwell, Oxford.
- HUERTAS, J.M. y ANDREU, M. (1996), *Barcelona en Lluita. El Moviment Urbà, 1965-1996*. FAVB, Barcelona.
- HUERTAS, JM. (1997), «El moviment ciutadà a Barcelona i l'aparició del Pla General Metropolità» en *Papers*, n.º 28, pp. 63-98.
- IGLESIAS, A. (2002), *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales*, Ariel, Madrid.
- IGLESIAS, M. (2007), *Gent de Nou Barris: 1897-2007 La Transformació a ciutat*. Barcelona. Ajuntament de Barcelona, Barcelona.
- INNERARITY, D. (2009), *El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política*, Barcelona, Paidós.
- (2004), *La Sociedad Invisible*. Espasa Calpe, Pozuelo de Alarcón.
- INSTITUTO SONDAXE (2010), *Atlas Socioeconómico de Galicia 2009*. Caixanova, Vigo.
- IRACHETA, C. F. (2006), «Urbanismo, vivienda y transporte en la Región de Murcia», en VV.AA., *El otro estado de la Región Murcia*. Diego Marín, Murcia.
- JACOBS, J. (1961), *The death and life of great American cities..* Vintage Books, Nueva York.
- JARAUTA, F. (2006), «Política cultural en la Región de Murcia: la década desperdiciada», en VV.AA., *El otro estado de la Región*. Diego Marín, Murcia.
- JÉREZ, M. (2006), «The Emergence and Institutionalization of Political Science: The Case of Spain», en *Working Paper Series*, n.º 16-106. Disponible en http://cg.es.georgetown.edu/working_papers.html.
- JESSOP, B. (2001), *The Social Embeddedness of the Economy and its Implications for Economic Governance*. Department of Sociology, Lancaster University. Disponible en <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc075rj.html>.
- JIMÉNEZ, F. (2008), «Boom urbanístico y corrupción política en España» en *Mediterráneo Económico*, n.º 14, pp. 263-285.

- JIMÉNEZ, R. (2009), *El Personal Directivo en la Administración Local*. Diputación de Barcelona, Barcelona.
- JOHN, P. (2011), *Why study urban politics? Theories of urban politics*. Sage Publications, Los Ángeles.
- JORDÁ, R. M. (1986), *La industria en el desarrollo del área metropolitana de Valencia*. Universitat de València, Valencia.
- KETTL, D.F. (2000), «Public Administration at the Millennium: The State of the Field», en *Journal of Public Administration Research and Theory*, n.º 10, pp. 7-34.
- LAKOFF, G. y JOHNSON, M. (1991), *Metáforas de la vida cotidiana*. Ediciones Càtedra. Madrid.
- LARREA, A y GAMARRA, G (2007), *Bilbao y su doble ¿Regeneración urbana o destrucción de la vida pública?.* Gatazka Gunea, Bilbao.
- LATOUCHE, S. (2008), *La apuesta por el decrecimiento ¿Cómo salir del imaginario dominante?* Icaria, Barcelona.
- LE GALÈS, P. (1998), «Regulations and Governance in European Cities» en *International Journal of Urban and Regional Research*, n.º 22, pp. 482-506
- (2005), «Elusive Urban Policies in Europe» en Kazepov, Y., *Cities In Europe*. Blackwell Publishing, Oxford, pp. 235-254.
- LEAL, J. (2007), «Desigualdad social, segregación y mercado de vivienda en Madrid» en J. Leal (coord.) *Vivienda y segregación en las grandes ciudades europeas*. Ayuntamiento de Madrid. Madrid, pp. 15-46.
- LEAL, J. et al. (2008), *Estudio sociológico acerca de las densidades en el centro histórico*. Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- LEFEBVRE, H. (1969), *El derecho a la ciudad*. Península, Barcelona.
- (1970), «La forme urbaine» en *La Révolution urbaine*, pp. 155-179.
- LEFÈVRE, C. (2009), *Gouverner les métropoles*. LGDJ-Dexia, París.
- LEIRA, E. (2002), «Plan General de 1985» en *Enciclopedia Madrid Siglo XX*, pp. 231-232.
- LEVER, W. F. (2001), «The Post-fordist City» en Paddison, R. (ed.), *Handbook of Urban Studies*, Sage Publications, Londres, pp. 273-283.
- LEWIS, O., (1966), *La vida*. Random House, Nueva York.
- LLOP, J. Mª (2010), «Re-pensar las ciudades de la transformación a la rehabilitación» en Congreso de Rehabilitación y Sostenibilidad, Barcelona.
- LÖFFLER, E. y PARRADO, S. (2011), *Hacia una administración pública sostenible*. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (Ministerio de Política Territorial y Administración Pública), Madrid.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (2004), *La reforma de la M-30. ¿Qué oculta la*

- retórica del verde?* Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n28/arlop.html>
- (ed.) (1999), *Madrid 1979-1999. La transformación de la ciudad en 20 años de Ayuntamientos democráticos*. Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- LÓPEZ DÍAZ, J. (2002), «La vivienda social en Madrid, 1939-1959» en *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie Vil. Hª del Arte, n.º 15.
- LOPEZ MIRA, A.X. (2007), «Gobernanza local en Galicia e áreas metropolitanas: a superación da mancomunidad de Vigo» en Rojo, A. y Varela, E.J. (dirs.) *A Gobernanza Metropolitana, Santiago de Compostela* Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza (Xunta de Galicia), pp. 127-163.
- LÓPEZ, C. (2008), «Famílies a Barcelona: diversitat, dinàmiques i estructures» en *Barcelona i Societat*, n.º 15, pp. 5-24.
- LOURÉS, M. L. (2001), «Del concepto de monumento histórico al de patrimonio cultural» en *Revista de Ciencias Sociales*, n.º 94, pp. 141-150.
- MADRID 2016 (2008), *Madrid 2016. Applicant City. Respuestas al cuestionario para las ciudades que deseen ser candidatas a la organización de los Juegos de la XXXIª Olimpiada en 2016*. Disponible en www.madrid2016.es
- MAHOU, X. Mª y VARELA, E. J. (2005), «Reforma de la administración pública central en Portugal: governance, recursos humanos y nuevas tecnologías» en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile.
- MAJONE, G. (2006), «Agenda Setting» en Goodin, R.E. et al. (ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 228-250.
- MANISKI, C.F. (2000), «Economic analysis of social interactions», *Journal of Economic Perspectives*, 14 (3), pp. 115-136.
- MARCUSE, P. y VAN KEMPEN, R. (eds.) (2000), *Globalizing cities: A new spatial order?* Blackwell, Oxford.
- MARKUSEN, A. (2006), «Urban development and the politics of a creative class: evidence from a study of artists» en *Environment and Planning A*, n.º 38, pp. 1.921-1.940.
- MARKUSEN, A. y SCHROCK, G. (2006), «The distinctive city: divergent patterns in growth, hierarchy and specialisation» en *Urban Studies* n.º 43 (8), pp. 1.301-1.323.
- MÁRQUEZ CRUZ, G. (2007), «Os instrumentos de xestión pública na área metropolitana de Vigo» en Rojo Salgado, A. y Varela Álvarez, E. J. (dirs.), *A gobernanza metropolitana*, Xunta de Galicia, pp. 165-278.
- MÁRQUEZ, G. (2009), «Estructura de gobierno y administración del poder urbano en Galicia», en Rodríguez, R. (dir.), *Ordenación y Gobernanza de las áreas urbanas gallegas*, Netbiblo, A Coruña, pp. 31-132.

- (2004), «Futuro e perspectivas do Goberno local en Galicia», en Rodríguez, R. (dir), *Os Concellos Galegos para o Século XXI. Análise dunha estruturación do territorio e do goberno local Vol. I*, USC e IDEGA, Santiago de Compostela, pp. 423-543.
- (2006), «Las formas y tipos de gestión de las competencias de los gobiernos locales en Galicia: la dinámica de la gobernanza y el marco de las políticas públicas», en IDEGA, n.º 19, pp. 5-61.
- (2007), «Os instrumentos de xestión pública na área metropolitana de Vigo» en Rojo, A. y Varela, E.J. (dirs.), *A Gobernanza Metropolitana*, Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza (Xunta de Galicia), Santiago de Compostela, pp. 165-278.
- (2010), «La desorganización administrativa en el Estado fragmentado», en Rodríguez, R. (dir.), *Territorio. Ordenar para competir*, Oleiros: Netbiblo, pp. 139-181.
- MARRANA, J. y PIRES, P. (2010), «Os transportes urbanos na estratègia de transportes», en Domínguez, L. (coord.), *Estratègia dos Transportes do Eixo Atlântico. Vertebrando a Euro-Região Galiza-Norte de Portugal*, pp. 263-301, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Vigo, pp. 209-239.
- MARSHALL, T. (2002), «La glòria olímpica i més enllà» en *L'Avenç*, n.º 272, pp. 58-66.
- MARTÍN, J. A. (2008), *Consulta pública de los Planes de Acción*. Disponible en www.munimadrid.es.
- MARTÍNEZ CARRIÓN, J. M. (2002), *Historia Económica de la Región de Murcia*. Consejería de Educación y Cultura de la CARM, Murcia.
- MARTÍNEZ MONJE, P. M. y VICARIO, L. (1995), «Déclin industriel et polarisation sociospatiale: le cas de Bilbao» en *Espace-Populations-Sociétés*, n.º 1.995, pp 349-368.
- MARTÍNEZ, M (2008), «Transnational Strategies Leading the Transformation of City Centres in Madrid and Barcelona. A preliminary approach» en *ISA-RC21 Conference*, Tokio.
- MAS, D. et al. (2011), *El gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*. Universitat de Barcelona e Institut d'Economia de Barcelona. Disponible en www.ieb.ub.edu
- MASCARELL, F. (2005), *La cultura en l'era de la incertesa: societat, cultura i ciutat*. Roca, Barcelona.
- MASSEY, D. y DENTON, N.A. (1993), *Segregation and the making of the underclass*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- MAYER, M. (1995), «Urban Governance in the Post-Fordist City» en VVAA, *Managing cities. The new urban context*. John Wiley, Londres, pp. 231-250.
- MILLÁN ESCRICHE, M. (2006), «Nuevo urbanismo en la ciudad de Murcia» en *Papeles de Geografía*, n.º 44, pp. 73-94.

- MINGUIONE, E., (2003), *Social exclusion and local welfare in European cities*. EUREX Lecture 9, 27 de marzo.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2009), *Datos gráficos 2009. Registro de entidades locales*. MAP, Madrid.
- MIRALLES, C.; DONAT, C. y BARNADA, J. (2007), «Habitatge i mobilitat residencial a la Regió Metropolitana i a la Província de Barcelona» en *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, n.º 46, pp. 9-46. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2438891>
- MOLOTCH, H. (1976), «The city as a growth machine: toward a political economy of place», en *American Journal of Sociology*, n.º 82, pp. 309-330.
- MONCLÚS, F. J. (2003), «El 'modelo Barcelona' ¿una fórmula original? De la 'reconstrucción' en los proyectos urbanos estratégicos (1979-2004)», en *Perspectivas Urbanas*, n.º 3. Disponible en: <http://www.etsav.upc.es/urbpersp/num03/es-art03-3r.htm>.
- MORAL ITUARTE, L. (1993), «El río en la última etapa de la transformación urbana de Sevilla: polémicas y realizaciones», *Estudios geográficos*, vol. 54, n.º 212, pp. 431-460.
- MORALES PADROIN, F. (1980), *Sevilla y el río*, Ayuntamiento de Sevilla, Sevilla.
- MORATA, F. (2005), «Europeización y Gobierno Local: la Iniciativa EQUAL», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 33-34, pp. 67-84.
- (2004), «Regiones y Gobernanza Multinivel en la Unión Europea», en Morata, F. (ed.), *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 19-50.
- MOYA GONZÁLEZ, L. (ed.) (1996), *La práctica del planeamiento urbanístico*. Editorial Síntesis.
- MUMFORD, L. ([1937] 1996), «What is a city?», en Legates, R. T. y Stout, F. (eds.), *The City Reader*. Routledge, Nueva York, pp. 183-188.
- MUÑOZ, F. (2008), «Lock Living: el paisaje urbano y el urbanismo de la seguridad» en *Architectures of Fear. Terrorism and the Future of Urbanism in the West*. Col·lecció Urbanitats, n.º 19.
- (2008), «Brandcelona: de la reconstrucción urbana al urban sprawl» en Degen, M. y García, M. (eds.), *La Metaciudad: Barcelona. Transformación de una metrópolis*, Anthropos, Barcelona, pp 157-178.
- MUNTANER, J. M. (2003), *Repensar Barcelona*. Edicions UPC, Barcelona.
- MURRAY, C., (1990), *The emerging British underclass*. Institute of Economic Affairs. Londres.
- MUSTERD, S. y OSTENDORF, W. (eds.) (1998), *Urban segregation and the welfare state: Inequality and exclusion in Western cities*. Routledge, Londres.

- MUSTERD, S.; MURIE, A. y KESTELOOT, C. (eds.) (2006), *Neighbourhoods of poverty: Urban social exclusion and integration in Europe*. Palgrave, Londres.
- NACIONES UNIDAS (2008), *World urbanization prospects. The 2007 revision*. Department of Economic and Social Affairs, Nueva York.
- NAREDO J. Ma. (1998), *La burbuja inmobiliaria financiera en la coyuntura económica reciente*. Siglo XXI, Madrid.
- (2009), «La cara oculta de la crisis. El fin del boom inmobiliario y sus consecuencias» en *Revista de Economía Crítica*, n.º 7, pp. 118-133.
- NAVARRO, C. y TOMÀS, M. (2007), «Madrid and Barcelona. Alternative conceptions of metropolitan governance» en Collin, J.P. y Robertson, M. (eds.), *Metropolitan Governance: Issues and Depictions of Experiments on Four Continents*. Presses de l'Université Laval, Québec, pp. 227-254.
- NAVARRO, F. y VILANOVA, J. M. (2000), *Transformació de la ciutat construïda. Instruments urbanístics*. Edicions UPC, Barcelona.
- NAVARRO, V. (2010), «La limitada diversidad ideológica de los medios: el caso Samaranch» Publicación en línea disponible en: <http://www.vnavarro.org/?p=4225>.
- NEL-LO, O. (2003), *Aquí no! Els conflictes territorials a Catalunya*, Empúries, Barcelona.
- (2004), Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI en *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, n.º 42, pp. 9-62.
- OBSERVATORIO METROPOLITANO (2009), *Manifiesto por Madrid. Crítica y crisis del modelo metropolitano*. Traficantes de Sueños, Madrid.
- (2009), *Madrid, ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*. Editorial Útiles, Madrid.
- (2007), *Madrid: La Suma de Todos?* Traficantes de Sueños. Madrid.
- OCDE (1997), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, BOE-MAP-Ministerio de Presidencia, Madrid.
- (1998), *Integrating Distressed Urban Areas*. París.
- (2006), *La modernización del Estado: el camino a seguir*, INAP, Madrid.
- PANIAGUA, J. L. (2003), La necesidad de intervención pública en materia de suelo y vivienda en *Papeles de la Fundación de Investigaciones Marxistas*, n.º 20, pp. 97-114.
- PARKINSON, M. (1998), *Combating social exclusion: lessons from Area-based programmes in Europe*. Policy Press, Bristol.
- PARRADO, S. (2002), *Sistemas administrativos comparados*, Tecnos y Universidad Pompeu Fabra, Madrid.
- PASCUAL, J. Ma (2004), «La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial», en L. Escribano (dir.), *Estrategia Regional y Gobernanza*

- Territorial: La Gestión de Redes de Ciudades*. Consejería de Gobernación (Junta de Andalucía), Sevilla, pp. 19-66.
- (2011), *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades. El fin del gerencialismo o la recuperación de lo público y sus valores*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- PEDRAFORCA, H. (2004), «Barcelona: marca registrada y banderín del ciudadanismo» en UTE, *Barcelona, marca registrada. Un model per desarmar*. Virus, Barcelona. Disponible en <http://www.investigaccio.org/barcelona2004/textos/cap6cast.pdf>
- PEDREÑO, A. (1999), *Del Jornalero Agrícola al Obrero de las Factorías Vegetales. Estrategias Familiares y Nomadismo Laboral en la Ruralidad Murciana*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- PÉREZ MONTIEL, M. (1993), «El Área Metropolitana de Valencia» en Ayuntamiento de Valencia, *Valencia 1991: ciudad, población y sociedad*. Ayuntamiento de Valencia, Valencia.
- PÉREZ PUCHE, F. (2001), *La Valencia de los años 70*. Carena, Valencia.
- PHILO, C. y KEARNS, G. (1993), *Selling places: the city as cultural capital, past and present*. Pergamon Press Oxford, Oxford.
- PIERCE, N. (1993), *Citistates. How Urban America Can Prosper in a Competitive World*, Seven Locks Press, Washington DC.
- PIERRE, J. (1999), «Models of urban governance. The institutional dimension of urban politics» en *Urban Affairs Review*, n.º 34(3), pp. 372-396.
- PLÖGER, J. (2007), «Bilbao. City report» en *Case* (paper 43). London School of Economics. Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=953302
- POZO RIVERA, E. y RODRÍGUEZ MOYA, J. (1998), «La evolución de la población en la Comunidad de Madrid (1991-1996)» en *Anales de Geografía*, n.º 18. Universidad Complutense, pp. 299-316.
- PRATS, J. (2005), *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, INAP, Madrid.
- PRATT, A. (2008), «Creative cities: the cultural industries and the creative class» en *Geografiska Annaler, series B, Human Geography*, n.º 90 (2), pp. 107-117.
- PRICE WATHER HOUSE COOPERS (2009), *Ciudades del futuro. Competencia global, liderazgo local*. Disponible en <http://www.pwc.com/ar/es/ciudades-del-futuro/assets/ciudadesfuturo.pdf>
- PRYTHERCH, D. (2006), «Narrating the Landscapes of Entrepreneurial Regionalism: Rescaling, 'New' Regionalism and the Planned Remaking of València, Spain», en *Space & Polity*, n.º 10, pp. 203-227.
- RAMA, P. y LUACES, P. (2007), *Redes de política local: Un estudio das áreas*

- de influencia da Coruña e Vigo*, EGAP (Xunta de Galicia), Santiago de Compostela.
- RAMIÓ, C. (1999), «Corrientes Neoempresariales versus Corrientes Neopúblicas: Cultura Administrativa, Valores Públicos y Credibilidad Social. Un Planteamiento Radical» en *Instituciones y Desarrollo*, n.º 5, pp. 65-97.
- (2009), «Política e xestión: a regulación do directivo público en España» en Varela, E.J. (dir.), *Dirección Pública Profesional. Lecturas para Xestionar a Era da Gobernanza*, EGAP, Santiago de Compostela, pp. 293-307.
- RAMOS, D. (2010), «Cuando volar barato sale caro. Análisis social y ambiental de las compañías aéreas de bajo coste» en *El Ecologista*, n.º 67, pp. 38-41.
- RAMOS, L. y VARELA, E.J. (2009), «Redes de cooperación en las ciudades medias del Eixo Atlántico: Galicia Central y Douro Alliance» en Rodríguez, R. (coord.), *Complementariedade para competir. Eixo Atlántico: una estratexia polo territorio*. Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, Vigo, pp. 103-133.
- RAUSELL, P. (2004), «La Ciudad de las Artes y las Ciencias de Valencia y el turismo cultural» en Font, J. (coord.), *Casos de turismo cultural*. Ariel, Barcelona.
- (2006), «Consideraciones sobre el tránsito de Valencia hacia la ciudad global». Disponible en <http://www.uv.es/courseesm/Publicconcult/ValenciaRevistaCiudades.pdf>.
- RECUENCO AGUADO, L. (2008), *Frente al POTAUS: área metropolitana y plan subregional de ordenación del territorio de la aglomeración urbana de Sevilla*, Universidad de Sevilla, Sevilla.
- REGENERA (2007), *Urban regeneration of deprived neighbourhoods across Europe. Final report*. Disponible en <http://urbact.eu/themes/urban-regeneration.html>
- RENES, V. (2008), «Las remodelaciones de los barrios de Madrid: memoria de una lucha vecinal» en Pérez, V; y Sánchez, P. (ed.), *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Los libros de la catarata*, Madrid, pp. 148-171.
- RHODES, R. (1994), «The hollowing out of state», *Political Quarterly*, 65, pp. 138-151.
- RIO, J.A., et al. (2006), *A Gobernanza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, Porto.
- RIQUELME PEREA, P. J. (dir.) (2004), *Observatorio local del tejido económico y el mercado laboral del municipio de Murcia*. Iniciativa Equal, Proyecto Micro, Ayuntamiento de Murcia, Murcia.
- ROCES, M. (2004), «Areas y zonas de rehabilitación, experiencias de las

- asociaciones de vecinos de Madrid en 2004». Presentation. Jornadas estatales sobre vivienda social, Valencia.
- ROCH, F. (2003), «La ciudad inmobiliaria y el precio de la vivienda» en *Papeles de la Fundación de Investigaciones Marxistas*, n.º 20, pp. 115-129.
- RODRÍGUEZ ALVÁREZ, J. M. (2002a), «La política sobre grandes ciudades y áreas metropolitanas en España o el temor a la diversidad» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 24, pp. 107-126.
- (2002b) «Madrid: le pilotage politique par la région» en Jouve, B. y Lefèvre, C. (eds.), *Métropoles ingouvernables*, pp. 107-124, Elsevier, París.
- RODRÍGUEZ MORATÓ, A. (2008), «La emergencia de una capital cultural europea» en Degen, M. y García M. (eds.), *La Metaciudad: Barcelona. Transformación de una metrópolis*, Anthropos, Barcelona, pp. 45-64.
- RODRÍGUEZ, A. y MARTÍNEZ, E. (2001), «Del declive a la revitalización. Oportunidades y límites de las nuevas políticas urbanas en Bilbao» en *Ciudad y Territorio / Estudios Territoriales*, n.º 129, pp. 441-459.
- RODRÍGUEZ, A. y VICARIO, L. (2005), «Innovación, competitividad y regeneración urbana: los espacios retóricos de la ciudad creativa en el nuevo Bilbao» en *Ekonomiaz*, n.º 58. Disponible en <http://ayp.unia.es/dmdocuments/capyterr01.pdf>
- RODRÍGUEZ, E. (2007), «La ciudad global o la nueva centralidad de Madrid» en Observatorio Metropolitano (ed.), *Madrid ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*. Observatorio Metropolitano, Madrid.
- RODRÍGUEZ, R. (1999), *De aldeas a ciudades*, Ir Indo Edicions, Vigo.
- ROJO, A. (1991), *La Regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, Fundación Galicia-Europa, Santiago de Compostela.
- (1996), *El modelo federalista de integración europea: la Europa de los Estados y de las Regiones*, Editorial Dykinson, Madrid.
- (2006), «La importancia de la dimensión regional para la buena gobernanza europea», en *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 35, pp. 119-142.
- (2009), «Una aproximación al concepto de gobernanza», en Rodríguez, R. (dir.), *Ordenación y Gobernanza de las áreas urbanas gallegas*, Netbiblo, A Coruña.
- ROJO, A. y VARELA, E.J. (dirs.) (2007), *A Gobernanza Metropolitana*, Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza (Xunta de Galicia), Santiago de Compostela.
- ROSELLÓ, V. M. y CANO, G. M. (1975), *Evolución urbana de la ciudad*. Ayuntamiento de Murcia, Murcia.
- RUSK, D. (1995), *Cities without suburbs*. John Hopkins University Press-Baltimore.

- SALMON, Ch. (2008), *Storytelling. La máquina de fabricar historias y formatear mentes*, Editorial Península, Barcelona.
- SALVADOR, M. (2001), «El Papel de las Instituciones en la Gestión de las Administraciones Públicas» en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 20, pp. 1-19.
- SALVADOR, M. y RAMIÓ, C. (2002), «La configuración de las administraciones de las comunidades autónomas: entre la inercia y la innovación institucional» en Subirats, J. y Gallego, R. (eds.), *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, CIS, Madrid.
- SÁNCHEZ, J.E. (1991), «Transformaciones en el espacio productivo de Barcelona 1975-1990» en *Papers*, n.º 6, pp. 53-76.
- SANCHO, D. (1999), *Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y de calidad*, Tecnos y Universitat Pompeu Fabra, Madrid.
- SANTACANA, C. (2002), «L'administració local durant el franquisme», en Aracil, R. y Segura, A. *Memòria de la Transició a Espanya i a Catalunya III. La reforma de l'exèrcit i de l'Administració Local*, Volum 3. Edicions de la Universitat de Barcelona, Barcelona.
- SASSEN, S. (1991), *The Global City: New York, London and Tokyo*, Cambridge University Press, Cambridge.
- (2000), *Cities in a world economy*. Thousand Oaks, CA, Sage.
- SAVITCH, H.V et al. (2000), «The transformations of American cities», en VVAA (eds.), *Urban Democracy*. Leske Budrich, Opladen.
- SAVITCH, H.V y KANTOR, P. (2002), *Cities in the International Marketplace. The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton University Press, Princeton.
- SAVITCH, H.V y KANTOR, P. (2010), *Las ciudades en el Mercado internacional. La economía política del desarrollo urbano en Norteamérica y Europa occidental*, Ayuntamiento de Madrid y Editorial Bayer Hnos, Barcelona.
- SAZ, I. y GÓMEZ, J. A. (2001), «Valencia en la etapa franquista: política y sociedad», en Preston, P. y Saz, I. (eds.), *De la revolución liberal a la democracia parlamentaria: Valencia (1808-1975)*. Biblioteca Nueva, Madrid.
- SCOTT, A. J. (1997), «The Cultural Economy of Cities» en *International Journal of Urban and Regional Research*, n.º 21, pp. 323-339.
- SECTOR DE SERVEIS PERSONALS (2005), «El pla municipal per la inclusió social, una nova agenda local» en *Barcelona Societat*, n.º 13, pp. 64-75.
- SEISDEDOS, G. (2007), *Cómo gestionar las ciudades del siglo XXI. Del City Marketing al Urban Management*, Pearson, Madrid.
- SELLERS, J. M. (2002), «The Nation-State and Urban Governance.

- Toward Multilevel Analysis» en *Urban Affairs Review*, n.º 37(5), pp. 611-641.
- SERRA, A. (2004), «La gestión transversal: expectativas y resultados», en *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid.
- SERRANO, S. et al. (2009), «Un siglo y medio del Bilbao metropolitano: una visión desde la historia urbana» en *IV Congreso Internacional Hispano Mexicano, La Ciudad Contemporánea: Procesos de Transición, Cambio e Innovación*, Bilbao, 10-11 Septiembre.
- SHARPE, L. (1995), *The Government of World Cities. The Future of the Metro Model*, John Wiley, Chichester.
- SMITH, I. et al. (eds.) (2007), *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*. The Policy Press. Bristol.
- SODARO, M. J. (2006), *Política y Ciencia Política*, McGraw-Hill, Madrid.
- SOLÁ-MORALES, M. (1987), «El urbanismo urbano: Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas» en *Revista Estudios Territoriales*, n.º 24, pp. 33-51.
- SORRIBES, J. (1985), *Desarrollo capitalista y proceso de urbanización en el País Valenciano*, Institució Alfons el Magnànim, Valencia.
- (2007), *Rita Barberá o el pensamiento vacío*. Faximil, Valencia.
- SOUTO, X.M. (1995), «Vigo: problemas xeográficos e coñecemento da nosa realidade», en *Boletín del Instituto de Estudios Vigueses*, año I, n.º 1, pp. 9-28.
- (2002), «Planeamiento estratéxico e área metropolitana de Vigo» en *Boletín del Instituto de Estudios Vigueses*, año VIII, n.º 8, pp. 203-219.
- SUBIRATS, J. (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, INAP, Madrid.
- (1996), «Democracia: participación y eficacia» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 5-6, pp. 35-44.
- SUBIRATS, J. (coord.) (2002), *Redes, territorios y gobiernos. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- SUBIRATS, J. (dir.) (2004), *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Fundació La Caixa, Barcelona.
- SUBIRATS, J. (ed.) (2005), *Perfils d'exclusió social urbana a Catalunya: Una aproximació cualitativa*. Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra.
- SWANSTROM, T. (2001), «What we argue about when we argue about regionalism» en *Journal of Urban Affairs*, n.º 23, pp. 479-496.

- SWYNGEDOUW, E. (1997), «Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale» en Cox, K. (ed.), *Spaces of Globalization*. Guilford Press, Nueva York.
- TAIBO, C. (2008), *En defensa del Decrecimiento. Sobre capitalismo, crisis i barbarie*. Catarara, Madrid.
- TEAFORD, J. C. (1997), *Post-suburbia: Government and Politics in the Edge Cities*. John Hopkins University Press, Baltimore.
- TEIXIDOR DE OTTO, M. J. (1974), «Origen de la población en Valencia. Análisis del proceso migratorio» en *Cuadernos de Geografía*, n.º 14, pp. 1-23.
- (2002) «El crecimiento de Valencia: población local e inmigración (1950-1970)» en Dauksis, S. y Taberner, F. (eds.), *Historia de la ciudad II. Territorio, sociedad y patrimonio*, Ajuntament de València y Universitat Politècnica de València, Valencia.
- TERÁN TROYANO, F (2002), «Coplaco» en *Enciclopedia Madrid Siglo XX*. Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- TERÁN, L. M (1980), *Sevilla: centro urbano y barriadas*, Servicio de Publicaciones del Ayuntamiento de Sevilla, Sevilla.
- TINAJERO, A.Z. (1992), *La reconversión del puerto de Sevilla en la primera mitad del siglo XX: de los muelles fluviales a la dársena cerrada*, Junta del puerto de Sevilla, Sevilla.
- TOMÀS, M. (2009), *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- (2010), «Governabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal» en *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 23, junio, pp. 127-150.
- (2011), «Exploring the metropolitan trap: the case of Montreal» en *International Journal of Urban and Regional Research*, próximamente.
- TOMÀS, M. y SUBIRATS, J. (2006), «Os governos locais en contornos locais e en rede. Experiencias comparadas: o caso de Barcelona», en Rojo, A. y Varela, E. (dirs.) *A Gobernanza Metropolitana*, pp. 89-128.
- TORIBIO FERIA, J. (ed.) (2006), *Los Procesos Metropolitanos: Materiales para una Aproximación Inicial*. Junta de Andalucía, Consejería de Presidencia.
- TORNS, T. et al. (2008), «Les polítiques de temps a Europa» en *Revista Papers*, n.º 49, pp. 20-31.
- TORRES, F y MEIER, S. (2008), «La distribución territorial y la inserción residencial de los inmigrantes en la Región de Murcia, 1998-2007», en Pedreño, A. y Torres, F. (coords.) *Pasajes de la Murcia inmigrante*, *Cuadernos del Foro Ciudadano*, 2, Diego Marín, Murcia.

- TORRES, V. (2004), «Viejos y nuevos movimientos sociales en el País Valenciano», en *Congreso Movimientos sociales hoy: avanzando hacia una democracia transformadora*. Alicante.
- TREIB, O. et al. (2005), «Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification» en *European Governance Papers* (EUROGOV), n.º 05-02, pp. 1-22.
- TRULLÉN, J. (1998), «Factors territorials de competitivitat de la Regió Metropolitana de Barcelona» en *Revista Econòmica de Catalunya*, n.º 34.
- (2001), *La metròpoli de Barcelona cap a l'economia del coneixement: diagnosi econòmica i territorial de Barcelona 2001*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona.
- TRULLÉN, J. et al. (2002), «Economía del conocimiento, ciudad y competitividad» en *Investigaciones Regionales*, n.º 1, pp. 139-161.
- UBASART, G. (2005), «La ciudad europea: y los aires securitarios. Un caso: la ordenanza (in)cívica de Barcelona» en *Contrapoder*, n.º 10.
- (2009), *Banc de temps, xarxes d'intercanvi i cooperatives de consum agroecològic* IGOP. Informe Inèdito.
- UNFPA (2007), *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*. UNFPA, Nueva York. Disponible en www.unfpa.org.
- URRUTIA, V. (1985), *El movimiento vecinal en el Área Metropolitana de Bilbao*. Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), Oñati.
- URRY, J. (2002), *The Tourist Gaze*. Sage, Londres.
- UTE (2004), *Barcelona, marca registrada. Un model per desermar*. Virus Editorial, Barcelona.
- VAINER, C. V. (2000), «Pátria, empresa e mercadoria», en Arantes, O. et al. *A cidade do pensamento único. Desmachando consensos*. Editora Vozes, Petrópolis.
- VANACLOCHA, F. J. (1997), «Identidad de los gobiernos locales y reforma electoral», en Alba, C.R. y Vanaclocha, F.J. (dirs.), *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III de Madrid, Madrid.
- VARELA, E. J. (2010), *Gestión pública y gobernanza local en perspectiva comparada. Las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de Galicia y el Norte de Portugal*, Tesis Doctoral depositada en el registro de la Universidad Complutense de Madrid. Disponible en <http://eprints.ucm.es/10715/1/T31557.pdf>.
- (2005), «Las nuevas formas de participación socioambiental en los Ayuntamientos gallegos: el caso del Prestige y el voluntariado ambiental dos años después», en Iglesias, A. et al. (coords.), *La participación ciudadana en las grandes ciudades*, Dykinson, Madrid.

- (2008), «Los Gobiernos Locales ante la Globalización. Una Propuesta de Modelos de Redes de Acción Exterior Local (RAEL)» en Cancela, C. (coord.). *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela.
- (2009a), «El nuevo Minicipalismo gallego. ¿Administraciones *versus* Gobiernos locales?», en Rodríguez, R. (dir.), *Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables*, Netbiblo, Oleiros.
- (2009b), «Nuevos retos de la gobernanza urbana. Búsqueda de la sostenibilidad en la gestión pública local», en Rodríguez, R. (dir.), *Ordenación y Gobernanza de las áreas urbanas gallegas*, Netbiblo, A Coruña.
- (2010b), «El ‘sueño estratégico del Eixo Atlántico: De la planificación a la estrategia, a través de las agendas estratégicas’», en Rodríguez, R. (dir.), *Ordenación y Gobernanza de las áreas urbanas gallegas*, Netbiblo, A Coruña.
- (2010b), *Gestión pública y gobernanza local en perspectiva comparada. Las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de Galicia y el Norte de Portugal*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid. Disponible en <http://eprints.ucm.es/10715/1/T31557.pdf>.
- (dir.) (2011), *Claves para repensar el gobierno local en Galicia: Horizonte Europa 2020*, Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, Vigo.
- VELA, J.L. (1986), *Sevilla ante la Exposición Universal de 1992: problemas urbanísticos de su implantación*, Universidad de Sevilla. Sevilla.
- VERGARA, A. (2010), «Territorios inteligentes», en Rodríguez, R. (dir.), *Territorio. Ordenar para Competir*, Netbiblo, Oleiros.
- VICARIO, L. y MARTÍNEZ MONJE, P. M. (2003), «Another ‘Guggenheim Effect’? The Generation of a Potentially Gentrifiable Neighbourhood in Bilbao» en *Urban Studies*, vol. 40(12), pp. 2.383-2.400.
- VILAR, J. B. (2003), «El proceso de vertebración de la Comunidad de Murcia», Consejo Jurídico de la Región de Murcia, Murcia.
- VILLAVEVERDE, J. (coord.) (1999), «La Comunidad valenciana en la Unión Europea», en *Las comunidades autónomas españolas en la Unión Europea*, Comisión Europea. Disponible en http://ec.europa.eu/spain/pdf/comunidadvalenciana_es.pdf, consultado el 10/7/2010.
- VILLORIA, M. (1997), «Modernización Administrativa y Gobierno Post-burocrático», en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid.
- (2005), «El liderazgo en las organizaciones públicas: problemas metodológicos y éticos», en Natera, A. y Vanaclocha, F.J. (dirs.), *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, Madrid.

- VOCES, C. et al. (2007), *Delimitación das Áreas Metropolitanas funcionais da Coruña e Vigo*, EGAP (Xunta de Galicia), Santiago de Compostela.
- VV.AA. (1986), «Crisis Social de la Ciudad» en *Revista Alfoz*, n.º 34.
- (1986), «Plan General de Madrid. ¿Alternativas para afrontar la crisis?» en *Revista Alfoz*, n.º 18-19.
- (1987), «La Remodelación de Barrios, vivienda pública y desarrollo urbano» en *Revista Alfoz*, n.º 39.
- (1988), «Que viene el Plan» en *Revista Alfoz*, n.º 52.
- (1990), «Plan General de Madrid. Una propuesta de revisión», en *Revista Alfoz* n.º 73.
- (1992), *Atlas de la ciudad de Madrid*. Consorcio para la Organización Madrid Capital Europea de la Cultura.
- (2006), *As conurbacións galegas desde unha perspectiva comparada*, EGAP (Xunta de Galicia), Santiago de Compostela.
- (2007), *Anuario Estadístico de Madrid*. Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- (2007b), *Delimitación da Área Metropolitana Funcional de Vigo*, Grupo de Traballo sobre Áreas Metropolitanas, EGAP (Xunta de Galicia), Santiago de Compostela.
- (2008), *Madrid Economía*. Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- (2009), *Observatorio Municipal de la Vivienda. 3er. trimestre*. Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- (2009b), *Barómetro de Economía de la Ciudad de Madrid*. Ayuntamiento de Madrid., Madrid.
- WACQUANT, L. y WILSON, W. (1993), «The cost of racial and class exclusion in the inner city», en Wilson, W. (ed.), *The ghetto underclass: socialscience perspectives*. Sage, Newbury PARK.
- WACQUANT, L. (2001), *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad*. Editorial Manantial. Buenos Aires.
- WARD, K. y IMBROSCIO, D. L. (2011), «Urban Politics: An Interdisciplinary Dialogue» en *International Journal of Urban and Regional Research*, n.º 35(4), pp. 853-71.
- WILSON, W. (ed.) (2001), *The ghetto underclass: Social science perspectives* en Sage. Londres, pp. 25-42.
- WILSON, R. y LEACH, M. (2011), *Civic Limits. How much more involved can people get?*, ResPublica. Disponible en www.respublica.org.uk.
- WILSON, W.J. (1987), *The truly disadvantaged: The inner city, the underclass and public policy*. The University of Chicago Press, Chicago.
- WIRTH, L. ([1938] 1996), «Le phénomène urbain comme mode de vie» en Grafmeyer, Y. y Joseph, I. (eds.), *L'École de Chicago*. Éd. du Champ urbain, París.

- XAMBÓ, R. (2001), *Comunicació, política i societat. El cas valencià*. Edicions 3i4, Valencia.
- ZAFRA, M. (2004), «Gobernanza local», en Escribano, L. (dir.), *Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La gestión de Redes de Ciudades*, Consejería de Gobernación (Junta de Andalucía), Sevilla.
- ZUKIN, S. (1998), «Cultural Strategies of Economic Development and the Hegemony of Vision» en Merrifield, A. y Swyngedouw, E. (eds.), *The Urbanization of Injustice*. University Press New York, Nueva York.

BIOGRAFÍAS EXNURB

Felipe Alcalá-Santaella es licenciado en Ciencias Políticas y Sociología. Su campo de especialización han sido los servicios sociales y la realidad urbana. El trabajo de investigación y planificación en esta materia lo ha desarrollado básicamente como responsable técnico de una sección de estas características en el Ayuntamiento de Valencia.

Julio Alguacil es profesor titular de Sociología en la Universidad Carlos III de Madrid. Siendo, además, director y colaborador de numerosos cursos de posgrado, seminarios y máster. Centra su actividad en la sociología urbana, los movimientos sociales, el desarrollo local, la exclusión social, las políticas locales y la participación ciudadana, habiendo participado y dirigido para diversas administraciones públicas y entidades sociales, numerosos estudios relacionados con estas áreas de investigación que han dado lugar a más de un centenar de publicaciones.

José Francisco Beltrán Abellán es licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Granada, y en Ciencias del Trabajo por la Universidad de Murcia, es profesor asociado del Departamento de Ciencia Política en la Universidad de Murcia. Ha trabajado y colaborado como técnico investigador en diversos estudios sobre desarrollo local, ámbito en el que se dedica profesionalmente.

Ismael Blanco es investigador Ramón y Cajal en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra. Obtuvo su título de doctor en Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Barcelona. Fue investigador del IGOP y profesor en

el Departamento de Ciencia Política de la UAB. También ha sido investigador posdoctoral en la Local Governance Research Unit de la De Montfort University. Sus temas de investigación incluyen las políticas de regeneración urbana, las redes de gobernanza urbana y la participación ciudadana.

Patricia Campelo es doctora en Sociología por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) donde imparte docencia como profesora agregada en el Departamento de Sociología I en el Grado de Trabajo Social y la Licenciatura de Administración y Empresas. Es miembro del equipo de investigación CIVERSITY y ha participado en diversos proyectos en el área de la Sociología urbana y de la Sociología del trabajo.

Ma Luz de la Cal es profesora titular en la Escuela Universitaria de Relaciones Laborales de la UPV/EHU. Profesora de los Másteres de la UPV/EHU sobre «Globalización y Desarrollo», «Gestión de los Recursos Humanos y del Empleo» y «Estudios Feministas y de Género». Áreas de investigación: pobreza, exclusión, mercado de trabajo y protección social. Miembro del Consejo Económico y Social Vasco en el Grupo de Expertos desde 2000 hasta 2010.

Rosa de la Fuente es profesora contratada doctor en el Departamento de Ciencia Política III de la Universidad Complutense de Madrid donde imparte entre otras asignaturas «Geografía política» y «Políticas urbanas». Sus investigaciones se centran en el estudio de la producción política del espacio social y sus relaciones con la identidad y la desigualdad, a través del análisis de diferentes casos del contexto europeo y latinoamericano.

Fernando Díaz Orueta es doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y técnico urbanista por el Instituto Nacional de Administración Pública. En la actualidad es Profesor titular de Sociología en la Universidad de La Rioja y vicepresidente del Comité de Investigación 21 (Sociología del Desarrollo Urbano y Regional) de la Asociación Internacional de Sociología (ISA). Ha sido profesor invitado en diversas universidades europeas y latinoamericanas. Su principal área de investigación son los estudios urbanos y, en particular, el análisis de las desigualdades sociales y espaciales, las políticas urbanas, la vivienda y los movimientos urbanos. En todos estos campos es autor de numerosas publicaciones.

Manuel Fernández-García es licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Granada, ha sido becario de investigación en el Centro de Estudios Andaluces. En la actualidad disfruta de una Beca JAE-Predoc en el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC) donde prepara su tesis en cuestiones relacionadas con las distintas dimensiones de la participación y la protesta política. Otros temas de investigación en los que trabaja son las políticas urbanas y los estudios de movimientos sociales.

Maria Elena Gadea es doctora en Sociología por la Universidad de Valencia y profesora del Departamento de Sociología y Política Social de la Universidad de Murcia. Ha participado en diversas investigaciones sobre asociacionismo y participación ciudadana y, en los últimos años, su trabajo se centra en cuestiones relativas a las migraciones internacionales.

Xavier Ginés Sánchez es profesor de Sociología en la Universitat de València y técnico en desarrollo local en el Ayuntamiento de Benlloch. Investiga temas relacionados con el desarrollo rural, la participación ciudadana, los movimientos sociales y la comunicación social. Es miembro del Observatorio de la Ruralidad de la Universitat Jaume I (Castelló).

Alejandro González Rodríguez es licenciado en Economía y profesor asociado en el Departamento de Economía, Historia y Métodos Cuantitativos de la Universidad Pablo Olavide de Sevilla. Trabaja como investigador en el Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria de la Universidad de Sevilla donde ha participado en diversos proyectos de investigación en el ámbito de la socioeconomía y especialmente en contenidos relacionados con el mercado de trabajo y la Evaluación de Políticas Públicas.

María José Guerrero Mayo es licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y técnica superior en Análisis y Evaluación de Políticas Públicas por la Universidad Politécnica de Madrid. Profesora en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, Investigadora del Grupo PAI (Análisis Sociológico sobre Tendencias Sociales) y coordinadora de investigación en el Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Sus líneas de investigación tratan sobre análisis de políticas públicas,

desigualdad y exclusión social, sobre las que ha publicado numerosos trabajos y artículos.

Mariela Iglesias Costa es socióloga por la Universidad de Buenos Aires y máster en Políticas, Proyectos y Gestión de Ciudades, por la Universidad de Barcelona. Ha sido docente por la Universidad de Buenos Aires y actualmente colabora con el máster de gestión de ciudades de la UOC. Es investigadora y doctoranda del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la UAB. Su trayectoria en investigación y docencia se ha orientado a la integración de la perspectiva social y territorial en el ámbito de las ciudades, trabajando en proyectos de servicios sociales, espacio público y políticas urbanas.

Amaia Izaola es licenciada en Sociología por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y especialista universitario en migraciones. Es investigadora contratada en el grupo de investigación CIVERSITY-Ciudad y Diversidad.

Purificación López Igual es licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Sevilla, posee la suficiencia investigadora en el área de Economía Regional. Es técnica superior en Análisis y Evaluación de Políticas Públicas, por la Universidad Politécnica de Madrid, materia sobre la que ha publicado diversos trabajos y artículos. Ha sido coordinadora de Investigación en la Línea de Evaluación y Seguimiento de Políticas Públicas del Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Actualmente es profesora asociada en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

Álvaro Xosé López Mira es profesor titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidade de Vigo, donde también dirige la Cátedra Alexandre Bóveda. Su diversificada propuesta investigadora incluye líneas que abarcan temas como nacionalismo y federalismo, organización territorial, modelos electorales o sistemas políticos comparados, que han dado lugar a cerca de un centenar de publicaciones en distintos países de Europa y América. Es miembro, entre otros, del equipo de investigación Observatorio de Gobernanza G³, de la Universidad de Vigo.

Ma Luisa Lourés Seoane es doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y docente en la Facultad de

Ciencias Sociales y del Trabajo de la Universidad de Zaragoza. Destacan sus publicaciones sobre el desarrollo regional y la construcción europea, la ciudad y el cambio social, las políticas de vivienda, el concepto de patrimonio y el significado de las prácticas ligadas a su protección. Ha sido profesora e investigadora invitada en diversas universidades y centros de investigación internacionales.

Marc Martí-Costa es licenciado en Sociología y doctor en Políticas Públicas y Transformación Social (2010, Universidad Autónoma de Barcelona). Ha sido investigador invitado en la Universiteit van Amsterdam, University of Durham y la Università IUAV di Venezia. Trabaja como investigador del Institut de Govern i Políticas Públicas de la UAB y sus áreas de trabajo son las políticas urbanas, la innovación democrática y la economía social.

Miguel Ángel Martínez López es licenciado en Sociología (UCM) y doctor en Ciencia Política (Universidad de Santiago de Compostela). Actualmente es investigador Ramón y Cajal y profesor de sociología en Universidad Complutense de Madrid (Departamento Sociología II, Ecología Humana y Población). Sus áreas de investigación preferentes son la sociología urbana, las metodologías de participación y los movimientos sociales. La mayoría de sus publicaciones están accesibles en: www.miguelangelmartinez.net.

Pedro Manuel Martínez Monje es doctor en Ciencias Políticas y Sociología, y profesor agregado en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación de la Universidad del País Vasco. Las publicaciones, aportaciones en Congresos y líneas de investigación en las que ha participado abarcan los estudios demográficos y urbanos, las políticas urbanas y sociales, la desigualdad, la pobreza y la exclusión social.

Miquel Pybus Oliveras es geógrafo licenciado por la Universidad Autónoma de Barcelona, máster en Estudios Territoriales y de la Población por la misma universidad y máster en Gestión Urbana por la Erasmus University of Rotterdam. Es investigador colaborador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) donde ha participado en proyectos relacionados con la participación ciudadana y el urbanismo, sea en los procesos de regeneración urbana y los modelos de gobernanza que estos generan, así como en los procesos de elaboración de planeamiento urbanístico.

Argimiro Rojo Salgado es catedrático de Ciencia Política y profesor Jean Monnet en la Universidad de Vigo. Su actividad investigadora se ha centrado preferentemente en temas relacionados con el federalismo y la gobernanza, la Unión Europea, el fenómeno eurorregional, la crisis del Estado-nación y, por último, la gobernanza global y la cosmopolítica. Sus principales publicaciones versan precisamente sobre esta amplia temática. También es miembro del equipo de investigación Observatorio de Gobernanza G³, Universidad de Vigo.

Joan Subirats es doctor en Ciencias Económicas y catedrático de Ciencia Política. Es asimismo investigador y responsable del programa de doctorado del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) (<http://igop.uab.es>) en la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha sido profesor visitante en diversas universidades del mundo. Se ha especializado en temas de gobernanza, gestión pública y en el análisis de políticas públicas, así como en problemas de innovación democrática, sociedad civil y gobierno multinivel, temas sobre los que ha publicado numerosos libros y artículos.

Mariona Tomàs es profesora de Ciencia Política en la Universidad de Barcelona. Su investigación se centra en la gobernanza metropolitana y las políticas urbanas. Ha publicado varios artículos, capítulos de libros y estudios comparativos. Ha sido investigadora en el Instituto Nacional de Investigación Científica (INRS) y de la Universidad de Montreal. Recibió la Medalla Académica de Oro de la Gobernadora General de Canadá y el Premio del INRS por su doctorado en Estudios urbanos.

Thomas Ubrich (Estrasburgo, 1980), sociólogo y urbanista, ha desarrollado su actividad profesional en el ámbito universitario y en empresas municipales de vivienda en Francia. Desde que reside en España ha trabajado en la Universidad de Alcalá de Henares (ETSAG) y en el equipo técnico de EDIS (Equipo de Investigación Sociológica), en estudios relacionados con la exclusión social, la infravivienda, la evaluación de políticas públicas o el tercer sector.

Víctor Urrutia es doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Deusto, Master of Arts por la New School for Social Research (New York) y catedrático de Sociología Urbana de la UPV/EHU. Ha sido director general del Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT).

Se ha especializado en estudios relacionados con «sociología y políticas urbanas» (planificación, movimientos sociales urbanos, asociacionismo), temas sobre los que cuenta con diversos libros y artículos. En la actualidad es director del Gabinete de Prospección Sociológica del Gobierno vasco.

Enrique José Varela Álvarez es doctor en Ciencia Política y de la Administración por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (Universidad Complutense de Madrid). En la actualidad es profesor contratado doctor y se encuentra impartiendo docencia en el Grado en Dirección y Gestión Pública de la Universidade de Vigo; miembro del equipo de investigación, entre otros, OBSERVATORIO DE GOBERNANZA G³ (UVIGO), participa en proyectos sobre gestión pública y gobernanza multinivel, local y transfronteriza entre Galicia y el norte de Portugal.

María Velasco González es licenciada en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración, por la Universidad Complutense y doctora en Ciencias Políticas. Ha desempeñado su actividad docente en el ámbito de los estudios de Turismo y de la Ciencia Política. Su trabajo de investigación responde a dos líneas de interés: el funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas —como ámbito de reflexión teórica— y la política turística y la gestión de los destinos turísticos, como objeto de análisis específico.

Imanol Zubero Beaskoetxea es doctor en Sociología. Profesor de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Investigador principal del grupo de investigación CIVERSITY-Ciudad y Diversidad.

Los grandes procesos de cambio que han atravesado todos los ámbitos de convivencia social han afectado de manera muy intensa a las ciudades y espacios urbanos. El debate de la cuestión social está intrínsecamente unido a la cuestión urbana. En la medida que la propia diferenciación capitalista entre lugares y espacios de producción y lugares y espacios de convivencia, reproducción y cuidado se difumina, se hace más compleja también la relación entre lo urbano y lo social. Es precisamente esa nueva configuración del espacio público la que refuerza la necesidad de una repolitización de lo urbano, a partir de los dilemas que se plantean para las políticas públicas. Son las ciudades las que necesitan más (y más innovadora) capacidad de intervención y son esas ciudades, tras treinta años de gobiernos locales democráticos, donde se constata la falta de capacidades integrales de respuesta.

Este volumen quiere poner de relieve las insuficiencias de una políticas urbanas que han sido esencialmente urbanísticas, que han tendido a ser locales cuando la realidad exigía planteamientos que articularan la intervención de las distintas esferas de gobierno, y que han tendido a ser institucionales cuando cada vez se necesita más implicación y participación ciudadana. El libro recoge una amplia colección de trabajos que informan del estado del arte en políticas urbanas y permiten analizar las experiencias de siete grandes conurbaciones españolas (Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Bilbao, Murcia y Vigo).

PVP: 28 €

