

12 Conclusiones: Las condiciones materiales y discursivas de las estrategias urbanas

Marc Martí-Costa / Clemente Navarro

Los capítulos previos han mostrado el carácter que adopta la crisis en cada una de las ciudades, así como los discursos sobre sus causas, consecuencias y posibles respuestas. En su conjunto aparecen algunos aspectos comunes, pero también bastantes diferencias. En este capítulo pretendemos sistematizarlas con el objetivo de ofrecer una visión de conjunto y comparativa del trabajo realizado.

Para ello, en primer lugar nos centraremos en los cambios que presentan las ciudades en cada uno de los aspectos o dimensiones analizados, sintetizados en cuatro grandes sub-apartados: la dinámica demográfica, el desempleo y las desigualdades, la dinámica política de las ciudades y el reto de la gestión del urbanismo tras un periodo en el que era considerado el elemento central del gobierno y la vida económica y social de las ciudades.

En segundo lugar, trataremos en sintetizar los distintos discursos que se han ido detallando en cada ciudad en la forma de discursos-tipo. Estos suponen la síntesis de los argumentos centrales que hemos podido observar en el conjunto de las entrevistas realizadas. Obviamente, existen aspectos que pueden considerarse comunes en los discursos de todas las personas entrevistadas, pero aquí presentaremos algunos modelos que dan cuenta de argumentaciones que tienen bastante coherencia interna y diferencia entre sí como para considerarse discurso-tipo, si se quiere, los dos elementos que configuran los marcos interpretativos sobre la crisis, o en nuestro términos, estrategias urbanas.

En este sentido, y en tercer lugar, hemos tratado de analizar si existen afinidades entre los discursos tipo referidos al diagnóstico y los referidos al pronóstico, bajo la forma de marcos interpretativos que den cuenta de diferentes estrategias urbanas. Es decir, identificando los posicionamientos sobre las causas de la crisis y, en coherencia con ello, cuáles han de ser las respuestas, los objetivos e iniciativas a desarrollar, así como los actores llamados a ser protagonistas. Después de analizar la existencia de distintos tipos de estrategias urbanas, trataremos de conocer su extensión y variabilidad según los tipos de actores entrevistados y los contextos locales considerados.

El ejercicio comparativo esas tres secciones nos permitirá volver a las preguntas que originaron este trabajo y las respuestas propuestas al respecto, este será el objeto del

último de los apartados de este capítulo. Con ello se pretende extraer algunos argumentos analíticos para el estudio de las estrategias y modelos de gobernanza en las ciudades españolas después de 6 años de crisis, pero también extraer algunos argumentos de carácter propositivo que ayuden a reflexionar y articular propuestas al respecto.

1. Los cambios en las ciudades

Las ciudades son realidades complejas y en continua evolución. Los cambios son constantes en múltiples ámbitos y en direcciones a veces contrapuestas. Por ejemplo, como señalamos en nuestra anterior publicación (Subirats i Martí-Costa, 2014), mientras que la crisis ha afectado de forma negativa en muchos ámbitos, en otros su impacto puede considerarse positivo, como por ejemplo respecto a la disminución de la contaminación atmosférica debido a la reducción del tránsito de vehículos. Esto puede comportar a su vez una mejora en la incidencia de enfermedades respiratorias asociadas a la polución urbana. La crisis ha demostrado también de forma patente la insostenibilidad social, económica y ecológica del anterior modelo desarrollo basado de forma intensiva en trabajo de baja cualificación, altos consumos energéticos y en una intensísima artificialización del territorio. En este apartado no pretendemos realizar un análisis sistemático de los cambios en las ciudades -que ya elaboramos en el anterior informe- sino más bien profundizar en algunos de ellos a partir de los resultados agregados de los estudios de ciudad, aflorar dinámicas conjuntas y explicar, en la medida de lo posible, las diferencias detectadas entre las ciudades.

1.1 Pérdida y envejecimiento de la población

En los análisis de las ciudades hemos podido detectar dinámicas que a lo largo de los últimos años están cambiando nuestras ciudades. Algunas de ellas tienen un largo recorrido mientras que otras se pueden relacionar directamente con la crisis económica actual.

Entre estas últimas, observamos cambios en las tendencias sociodemográficas. Lo que más claramente se refleja en las ciudades es un cambio en las dinámicas de población. Según las proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística¹⁷³ (INE), en los próximos 10 años, si siguen las dinámicas actuales, España perderá 2,6 millones de habitantes. Hasta ahora los mayores descensos en términos relativos se registraron en Catalunya (-10,6%), la Comunitat Valenciana (-8,7%) y La Rioja (-8,3%), aunque de mantenerse la evolución demográfica, la pérdida de población se extendería a la práctica totalidad de las comunidades autónomas.

Así, después de un sostenido ciclo de crecimiento, en muchas ciudades se observa primero un periodo de estancamiento y luego de decrecimiento. Málaga y Zaragoza se mantienen estables e incluso con ligeros incrementos en la primera debido a la

¹⁷³ Ver los informes del Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre la proyección de Población a corto plazo, serie 2013-2023, consultables en <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fp269&file=inebase&L=0>

continua llegada de personas inmigradas. De todas formas, pronto puede haber un descenso en estas ciudades, como vemos que ya ocurre en los casos de Bilbao, Barcelona, Badajoz, Sevilla, Vigo y Valencia si atendemos los últimos datos disponibles del padrón. Bilbao, Madrid y Santander son, de las ciudades estudiadas, las que llevan más tiempo perdiendo población.

Diferentes factores explican estas dinámicas decrecientes. En primer lugar, el freno que la crisis ha supuesto para la llegada de personas extranjeras (exceptuando el caso de Málaga que continúa recibiendo inmigración) y, en menor medida, la emigración de personas extranjeras llegadas en el ciclo anterior y la marcha de población activa de nacionalidad española. Según el citado informe del INE, por cada persona que viene a España se marchan dos y alrededor de 600.000 personas abandonarán durante el año 2014 el país para irse al extranjero.

En buena medida, las diferencias en las pautas del descenso de población se puede explicar por el ritmo de población extranjera que se recibió durante el boom inmobiliario como bien ilustra el caso de Madrid. Lo confirman los datos del INE a nivel autonómico y provincial: aquellas provincias que han recibido más inmigración durante la última década son aquellas donde se observa un saldo migratorio con el extranjero más negativo.

Si unimos esta evolución migratoria a las débiles tasas de crecimiento natural (incluso ya negativas en algunas ciudades) y al mayor índice de envejecimiento, es muy probable que tarde o temprano casi todas las ciudades acaben perdiendo población si no se compensa con nuevas llegadas desde otros municipios. El citado informe del INE apunta que en 2017 para el conjunto de España el número de defunciones superará a los nacimientos ya en 2017. El número de nacimientos seguirá reduciéndose en los próximos años dada la reducción del número de mujeres en edad fértil. Por otro lado, a pesar de la pérdida de población y la mayor esperanza de vida, el número de defunciones seguirá creciendo.

Estas tendencias (pérdida de población por emigración, crecimiento vegetativo negativo y mayor envejecimiento) representan uno de los principales retos ante los cuales se enfrenta el país y también los gobiernos locales. Sin embargo, rara vez han aparecido en las entrevistas realizadas, ya sea en el apartado de impactos de la crisis o bien cuando se preguntaba por los retos futuros de las ciudades. Es posible que estas tendencias no sean consideradas aún como problema porque en la actualidad alivien otro problema considerado aún más acuciante por parte de los gobiernos locales: el desempleo. La mayor parte de la emigración se concentra en la franja de edad que representa la población activa. Sin embargo, la dinámica de decrecimiento significa un reto mayúsculo, por ejemplo, en relación a la planificación urbanística existente, pensada para un ritmo de crecimiento más propio de la década de los 2000 que para las proyecciones decrecientes actuales. También supone un importante reto para el diseño de la ciudad (sus equipamientos, sus accesibilidad, etc.) que tiene que facilitar la vida a una población cada vez más envejecida.

1.2 El desempleo y el aumento de las desigualdades

El desempleo se ha convertido, obviamente, en una de las principales preocupaciones de la población desde el inicio de la crisis. El empleo continúa siendo la principal vía de integración social y es fundamental para el dinamismo económico del país (especialmente para el consumo) y la sostenibilidad del sistema de bienestar (pensiones, prestación de paro, etc.). España, como consecuencia de la crisis económica y del modelo de crecimiento pasado, cuenta en la actualidad con una de las tasas de desempleo más altas de Europa, sólo superada por Grecia. En los últimos datos consultados de la Encuesta de Población Activa¹⁷⁴, la tasa de paro era del 24,5% y la tasa de desempleo juvenil llegaba al 55%.

Como sabemos, estas tasas de desempleo no se distribuyen igual por sexo ni edad, pero tampoco a nivel territorial. Así, encontramos importantes diferencias entre los municipios españoles y, concretamente, entre las ciudades estudiadas. Como principales factores explicativos de la diferente evolución espacial del desempleo en España podemos apuntar los siguientes (Méndez, 2013):

- **Los orígenes y la propia dinámica de la crisis actual.** Como apuntábamos en el último informe de POLURB (Subirats y Martí-Costa, 2014), se pueden distinguir diferentes etapas en la evolución de la crisis. En una primera fase (2007-2009) la crisis afectó especialmente a aquellas regiones que habían basado su economía en el sector de la construcción y las obras públicas, además de empresas en sectores industriales y de servicios ligados al mismo. En este sentido, las áreas más afectadas en esta primera fase fueron el litoral peninsular y, en menor medida, la región metropolitana de Madrid. En una segunda fase (2010-2013), cuando el endeudamiento privado se convierte en endeudamiento público y se endurecen las políticas de austeridad, la destrucción de empleo se focaliza más en el sector público y en el de servicios. En esta segunda etapa, el sector industrial se estabiliza e incluso gana puestos de trabajo (aunque con aumento de la precariedad y con evidentes reducciones de la cuantía de los salarios) después de un primer periodo de intensa pérdida de puestos de trabajo. Como consecuencia, aquellos municipios más dependientes del sector público y para-público que no habían sufrido tanto los efectos de la crisis porque su estructura productiva no estaba tan ligada al desarrollo inmobiliario y a la obra pública, se ven cada vez más afectados por el desempleo. La dinámica de destrucción de empleo nos muestra que el sector servicios (principal sector en las ciudades) no ha sido un sector refugio de empleo, sino que también ha sido un sector destructor de empleo. Si tomamos 100 como índice de paro para el 2006, en 2012 vemos en el sector de la construcción el índice de desempleo llegaba a 319, en el agrario a 309, en los servicios a 244 y en el sector industrial a 192 (Méndez, 2013: 654). Entre nuestros casos de estudio, destacamos Valencia, que con una tasa de paro que en 2013 llegaba casi al 26% de la población, puede ser un buen ejemplo de capital de una región que durante el ciclo económico alcista se especializó en los sectores que acabaron siendo los más afectados por la crisis.

¹⁷⁴ II trimestre de 2014

· **Las salidas de las anteriores crisis.** La configuración de la estructura económica de las ciudades españolas cuando empezó la crisis era el resultado, en buena medida, de cómo estas fueron capaces de sobreponerse a la crisis industrial de los 80 y sus estrategias de inserción en la globalización. En general, es de destacar en la actualidad el menor nivel de desempleo en la cornisa cantábrica que en las ciudades del sur y de la costa mediterránea. Es decir, aquellas ciudades que no pudieron o no quisieron desarrollar una estrategia intensiva basada en el sector de la construcción han acabado sufriendo menos el impacto del desempleo. Aunque muchas de ellas aún afrontan las dificultades de reestructuración de los sectores primario e industrial, sus problemas de desempleo están más ligados a estos procesos anteriores que no a la crisis actual, aunque obviamente también les haya acabado afectando. Lo vemos en los casos de Vigo, Santander y Bilbao. Así, el País Vasco y Galicia demuestran ahora mayor resiliencia en términos de desempleo que durante la crisis industrial de los 70 y 80. Zaragoza fue una de las ciudades donde creció más el paro entre 2008 y 2009 debido a la combinación del inicio de la crisis con la finalización de la Exposición Universal del 2008. El caso de Valencia expresa como las dinámicas de transición postindustrial de cariz neoliberal en las que se subsumió y que produjeron un gran crecimiento económico a partir de mediados de los 90, no eran para nada sostenibles. El tamaño, la complejidad económica, la capitalidad y la posición internacional de Madrid atenúan estas consecuencias respecto a Valencia, a pesar de haber mantenido estrategias similares. Barcelona, debido a su tamaño, complejidad y éxito turístico, ha atenuado los efectos de la crisis sobre el empleo, a pesar de que el sector turístico también está reduciendo su número de empleados. En cualquier caso, no se deben olvidar tampoco las diferentes tasas de desempleo al interior de las propias ciudades (por barrios y distritos), que a pesar de no disponer de datos más específicos, parecen ser claras y profundas.

· **Las desigualdades socio territoriales.** Además de lo mencionado anteriormente, se deben tener en cuenta las históricas desigualdades socio territoriales entre el Sur y el Norte de la península. Las comunidades y provincias con más desempleo son claramente las del Sur de la península (la mayor parte ubicadas en Andalucía), mientras que las provincias con menor paro se encuentran en Navarra y el País Vasco. Actualmente (2014) la diferencia entre la provincia de la península con más paro (Cádiz) y la que menos paro tiene (Navarra) es de 26 puntos. En cambio, al inicio de la crisis (2008), la diferencia entre la que estaba en una peor situación (Granada) y la mejor (Guipúzcoa) era de 11 puntos. A nivel de ciudades, también se puede observar una profundización de las desigualdades: Bilbao pasó del 5,6% de desempleo¹⁷⁵ al 12,9% entre 2008 y 2011, Málaga partió de un 9,6% y llegó al 20,3%. Así, mientras que la diferencia en 2008 entre las dos ciudades era de 4 puntos porcentuales, en 2011 ya era 7. Por poner otro ejemplo comparativo entre ciudades del Sur y del Norte, Sevilla pasó del 9,3% a 18,1% en el mismo periodo, mientras que Zaragoza pasó del 4% al 12,8%. En definitiva, la crisis viene a empeorar y profundizar también las desigualdades regionales existentes y pone más dificultades aquellas ciudades que ya partían de una peor posición.

¹⁷⁵ Paro registrado en % sobre población potencialmente activa. Fuente: Anuario económico La Caixa.

A pesar de ser el desempleo uno de los problemas principales en las ciudades estudiadas, en las entrevistas queda patente la dificultad y las limitaciones que existen por parte de los gobiernos locales para hacer frente a esta situación en la actualidad. En el mejor de los casos se activan planes de ocupación municipal (Vigo); se acuerda que no habrá despidos en los servicios municipales (Zaragoza); se renuevan o impulsan pactos locales para la ocupación (Badajoz) y en general se lanzan nuevos programas de formación y emprendizaje con resultados más bien dudosos. Tampoco en los discursos más alternativos es ésta una cuestión central y se pone más el acento en la redistribución de la riqueza.

Como ya hemos mencionado, no tenemos datos sistemáticos y comparativos de cómo la crisis está afectando de forma diferencial a los barrios de las distintas ciudades. Los pocos datos de que disponemos apuntan a un aumento de las desigualdades entre los barrios por un empeoramiento de la situación entre las clases medias y trabajadoras y una mejora de la situación de la población más acomodada. En Barcelona se calcula anualmente un indicador sintético para aproximarse a la renta familiar de los diferentes barrios y distritos de la ciudad. Desde el año 2008 hasta el 2011 (año en que se cambió la metodología de cálculo y ya no se puede ver la evolución posterior) se observa que aquellos distritos que estaban por encima de la media de ciudad han visto aumentar su riqueza, mientras que la renta ha caído en los que ya se encontraban debajo. La excepción es Ciutat Vella cuyo índice crece a pesar de estar por debajo de la media de la ciudad (lo que puede ser atribuible al mayor impacto del turismo en esa zona).

Según la percepción de algunos de los entrevistados y entrevistadas los tipos de barrios que más están notando la crisis serían de tres tipos: en primer lugar, los barrios tradicionalmente desfavorecidos de las ciudades que vería disminuida su inversión pública y en los cuales los programas sociales focalizados encuentran mayores dificultades de ser efectivos al disminuir las oportunidades de empleo. En segundo lugar, estarían los barrios de trabajadores originados y consolidados en los 60 y 70 donde también se concentró parte de la población extranjera que vino durante la última década. Son barrios donde el paro es más elevado y dónde los desahucios son más frecuentes, además de tener una población crecientemente envejecida. Esta situación se detecta en los casos de Madrid, Badajoz o Zaragoza. Por otro lado, estarían los nuevos barrios fallidos en las periferias a los que hacíamos referencia anteriormente. Estos nuevos barrios, construidos para las familias de "clases medias" emancipadas durante la última década que decidieron hipotecarse y comprar un piso en estas nuevas promociones, en la actualidad cuentan con problemas para hacer frente a sus hipotecas, pero también se ven afectados al disponer de escasos servicios públicos de proximidad y falta de conectividad con sus respectivos centros urbanos.

1.3 ¿Hacia un nuevo ciclo político?

En los gobiernos locales del Estado Español se produjo, a grandes rasgos, una importante hegemonía del partido socialista desde las elecciones locales del 79 hasta

principios de los 90. A partir de entonces, progresivamente, los gobiernos locales fueron pasando a manos del Partido Popular. Una transición que, con diferentes temporalidades y excepciones, también se ha ido produciendo a nivel autonómico.

Debido a particularidades históricas y a la diferente cultura política, este proceso no se ha dado en el caso de Bilbao y Barcelona. En la primera de ellas se ha dado un interrumpido liderazgo del Partido Nacionalista Vasco hasta el día de hoy, con el potente liderazgo del alcalde Azkuna hasta tiempos recientes. En Barcelona encontramos gobiernos con alcaldes socialistas en coalición con otros grupos de izquierdas hasta el 2011, cuando la alcaldía cambia a manos de Convergencia i Unió. Vigo y Zaragoza también tienen sus singularidades ya que el partido socialista, gracias a diferentes coaliciones con partidos de izquierdas, retomaron el poder en 2003 y 2007 respectivamente después de un periodo de alternancia con el PP. Santander destaca entre las ciudades seleccionadas por haber mantenido, de forma ininterrumpida, consistorios con mayoría del Partido Popular desde el retorno de la democracia.

Más allá de la lógica estrictamente partidista también es importante mencionar los lógicas de gobernanza en las ciudades y, específicamente, la capacidad de algunos actores para generar visiones más o menos hegemónicas respecto al rumbo que debe tomar la ciudad. Eso explica en gran medida la potencia de las inercias institucionales adquiridas y la facilidad o dificultad de cambios más allá de los cambios en la alcaldía. En este caso vemos ciudades que, por diferentes motivos, cuentan con dinámicas de planificación estratégica más consolidadas que otras, como por ejemplo en el caso Barcelona, Zaragoza o Málaga, mientras que otras se mantienen en dinámicas de mayor fragmentación entre los actores urbanos, como es el caso de Vigo.

Finalmente, tampoco se puede menospreciar el papel de los movimientos sociales y la protesta en estas ciudades y su influencia en los diferentes regímenes institucionales. Tal y como ya apuntamos anteriormente (Navarro et al 2013), a partir del 2007 el número de la actividad política contenciosa va en aumento, tanto en frecuencia como en densidad, en la mayoría de las ciudades españolas. Este nuevo ciclo contencioso se vincula claramente con el inicio de la crisis y su cúspide se sitúa en los meses posteriores al 15 de mayo del 2011. Recientemente, este ciclo de protesta se está traduciendo en la arena político-institucional con el auge y surgimiento de nuevos partidos políticos. Esto se observó claramente con la irrupción de Podemos en las elecciones europeas de 2013, opción política que fue capaz capitalizar el descontento con la situación económica y social así como con los partidos tradicionales. A nivel local, mientras que las movilizaciones no afectaron significativamente a los resultados de las elecciones locales del 2011, en las elecciones locales de 2015 es posible que ya se observen cambios debido al ciclo de movilización. Aunque es aún temprano para valorar su impacto, en la actualidad se están organizando nuevas candidaturas, con composiciones y lógicas no siempre coincidentes, en Barcelona (Guanyem Barcelona), Madrid (Ganemos Madrid), Málaga (Ganemos Málaga), A Coruña (Marea Atlántica), Zaragoza (Ganemos Zaragoza), entre otras. Por un lado, esto haría aumentar la pluralidad de partidos políticos con representación en los consistorios, por el otro, abre una nueva posible aritmética en la constitución de mayorías locales.

1.4 Urbanismo: la gestión de la herencia

En lo que se refiere a los proyectos urbanos, el principal impacto de la crisis es sin duda la paralización de grandes proyectos e infraestructuras que habían poblado todas las ciudades durante la época anterior. Ejemplos de proyectos paralizados son la línea 9 del metro en Barcelona, los retrasos en la línea de metro de Málaga, el proyecto Moneo en Vigo, Ciudad de la Justicia en Madrid, etc. Los grandes infraestructuras o proyectos que aún a día de hoy se prevén desarrollar son resultado de la inercia de la planificación de la época anterior, como por ejemplo infraestructuras asociadas a la extensión del AVE.

Progresivamente, también parece abandonarse (por convicción o de forma circunstancial por falta de presupuesto) el participar en concursos internacionales para la consecución de nuevos eventos, nacionales o internacionales. Estos eventos han justificado, en muchas ocasiones, las grandes infraestructuras y proyectos. En Barcelona vemos como se pospone el interés en estar en la carrera para los Juegos Olímpicos de Invierno y en Zaragoza se ha descartado la realización de Expo Paisajes en 2014. La excepción a esta tendencia es sin duda Madrid y su intención para conseguir las Olimpiadas de verano, aunque con mucho menor encono tras sus sucesivos intentos fallidos.

Un reto importante para los gobiernos locales es la gestión de los crecimientos anteriores, que se presenta en diferentes ciudades con dos tipologías urbanas similares. En primer lugar, nuevas zonas de equipamientos e infraestructuras en zonas más o menos centrales de las ciudades en desuso o claramente infrutilizadas. Es el caso de la Ciudad de las artes y las ciencias en Valencia, la zona de Madrid Arena o el meandro de Ranillas de Zaragoza donde se celebró la Exposición Universal del 2008. En segundo lugar, encontramos también los nuevos grandes desarrollos habitacionales en las afueras, pero que no se terminaron de desarrollar debido al hundimiento del sector inmobiliario. El resultado son promociones a medio hacer, con menos densidades de las previstas y con problemas de transporte público con sus núcleos centrales. Casos paradigmáticos de este tipo de situaciones, con sus propias singularidades, son Arco Sur en Zaragoza, los PAU de la región metropolitana de Madrid (Valdebebas, Montecarmelo, Los Cerros, Valdecarros, etc.) o Sociópolis en Valencia.

Además de la paralización de grandes proyectos por falta de inversión pública y privada, la falta de expectativas de negocio para los promotores privados ha paralizado diferentes proyectos inmobiliarios de menor escala en zonas centrales de las ciudades. Esto ha dado segundas oportunidades para preservar zonas amenazadas con una intensa transformación, como es el barrio de Cabañal en Valencia. Por otro lado, el ciclo de desinversión también ha abierto nuevas oportunidades para iniciativas sociales que dan un uso a espacios y solares vacíos en las ciudades. Un ejemplo el caso del recinto industrial de Can Batlló en Barcelona, cuya ralentización en la implementación del plan urbanístico y el retraso en los equipamientos comunitarios largamente reivindicados supuso su ocupación por parte de los vecinos. En Madrid encontramos, entre diferentes ejemplos, el Campo de la

Cebada o “Esto es una plaza” como experiencias de autogestión ciudadana de espacios centrales en desuso. Otros ejemplos, son los numerosos huertos urbanos que han proliferado por todas las ciudades españolas, incluso con apoyo institucional.

2. ¿Cuáles son los discursos sobre la crisis y sus salidas?

Una vez puestos de relieve algunos cambios profundos detectados a lo largo del estudio a nivel sociodemográfico, político, socioeconómico en las ciudades estudiadas, queremos entrar en otro nivel de análisis. En este sentido, hemos trabajado con los discursos que plantean diferentes actores clave en cada una de las ciudades. Un primer análisis de estos discursos se ha realizado ya en los capítulos de las ciudades, pero aquí nos proponemos dar un paso más allá. A través de una lectura transversal de las entrevistas realizadas en las diferentes ciudades se ha elaborado de forma inductiva una serie de tipos ideales tanto en relación a las causas (diagnóstico) como a las salidas de la crisis (pronóstico) que más adelante contrastaremos con nuestras hipótesis iniciales.

2.1. El diagnóstico sobre la crisis: causas, consecuencias y principales actores.

2.1.1 La crisis como crisis inmobiliaria

Aquí encontramos aquellos discursos que ponen el acento en el carácter coyuntural de la crisis. Los orígenes de la crisis se sitúan sobre todo en la Ley del Suelo del 1998 impulsada por el gobierno del Partido Popular. En gran medida, ésta es entendida como la causa que originó un círculo vicioso (o para algunos virtuoso) entre propietarios de suelo, bancos, constructores, inmobiliarias, ayuntamientos, etc. que aceleró el desarrollo inmobiliario. Por lo tanto, se identifica al Estado como el principal responsable de la crisis, aunque con la posterior connivencia de un gran número de actores sociales, políticos y económicos. Incluso con el beneplácito de amplias franjas de la población.

Desde esta perspectiva, se identifica una fase de declive que se inicia en 2007/8 por el efecto de la crisis hipotecaria en EEUU y el agotamiento en la demanda de nuevas viviendas, o al menos de demanda solvente, así como por el desorbitado aumento de los precios y el sobrecalentamiento del sector inmobiliario y financiero. La crisis se explicaría como un efecto dominó que se extiende a otros sectores de la economía. Debido a la dependencia de la economía española respecto a la construcción, el despido de gran número de trabajadores en los sectores asociados a la construcción, tanto en la industria como en los servicios, se incrementó abruptamente la tasa de paro. La disminución de la capacidad adquisitiva de esa población sin trabajo repercutió también al consumo en otros ámbitos, lo que produjo más despidos en sectores no ligados a la construcción, etc. Además, el descuido de la economía productiva (como por ejemplo con políticas industriales o de I+D+i) por parte de los poderes públicos durante la época de crecimiento estaría dificultando la posible

recuperación en la actualidad. La crisis es, pues, resultado de la orientación que adopta el modelo económico en un momento específico.

“Bueno, yo creo que sobre todo es una crisis de abundancia, de morir de éxito. Entiendo que a partir de un crecimiento excesivo y desmedido (...)” VASE_9

“Yo pienso que España nunca ha tenido un modelo de crecimiento de verdad más allá del modelo de la construcción. Hemos crecido siempre sobre el hacer carreteras y casas y casas y carreteras. Y esto con fondos europeos mucho tiempo, y realmente te das cuenta que el modo productivo nuestro es muy simple, poco basado en innovación, poco basado en emprendedor, (...) ¿Para hacer qué? Construcción. B_T2

“Una es la crisis económica tradicional de un sector en el que se ha invertido, en vez del 6% del empleo como en Berlín o en París o en Londres, se llegó a funcionar con un 12% de empleo en el sector inmobiliario y eso generó una burbuja (...)” MD_T9

2.1.2 La crisis como desregulación neoliberal

Para este discurso tipo la crisis tiene un carácter estructural. No se trataría simplemente de una crisis de sobreproducción residencial sino que se enmarcaría en un proceso de cambio del capitalismo contemporáneo. Los orígenes de la crisis se sitúan durante los años 70 con los efectos de la crisis energética y la respuesta tras el auge de los gobiernos neoliberales en EEUU, Reino Unido o Chile y con el reordenamiento de unas organizaciones internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) que aseguraron el desarrollo de una globalización neoliberal en beneficio de los países centrales. Los efectos más claros de este proceso serían los planes estructurales en los países del Sur, la privatización/externalización de servicios públicos y el proceso de desregulación financiera. Los efectos negativos de esto último quedaría de manifiesto, primero en EEUU con su crisis hipotecaria y, posteriormente, con las múltiples crisis monetarias y financieras en la zona Euro.

"En 2007 explota una situación larvada hace tiempo, lo que es una crisis de financiarización fundamentalmente, que se combina con una moderación de la tasa de rentabilidad del capital, con una saturación para muchísimos sectores. En el caso español que hemos padecido un sobredimensionamiento de algunos sectores que habían sido locomotoras del crecimiento, acaba por explotar (...) las crisis son connaturales a la propia dinámica capitalista, lo que pasa es que hay crisis diferentes en función de cada etapa y también porque hay capitalismo distintos y gestión del capitalismo diferentes. Yo creo que para poder entender todo este proceso hay que arrancar por lo menos desde los años 70, donde se produce a partir de ese momento una sobreproducción, con una caída importante de las tasas de rentabilidad a la que se responde con un cambio en el esquema de políticas económicas, pasando de un modelo keynesiano a un modelo particular de neoliberalismo" MD_T6

En el caso de España, este proceso de neoliberalización se estaría dando progresivamente a partir de los años 80 debido a su inserción en el proceso globalizador. Sin embargo, a partir de los años 90 los especuladores financieros aliados con los especuladores inmobiliarios, habrían generando una enorme riqueza para los directamente involucrados, pero con efectos de empleo precario y la percepción de un "efecto riqueza" para el resto de la población abocada al crédito. Los poderes públicos, en vez de asegurar los derechos de la ciudadanía como el derecho a la vivienda, habrían sucumbido (en el mejor de los casos) o asociado (en el peor) al poder económico y financiero facilitando la especulación, la destrucción del territorio y la acumulación de riqueza en pocas manos. Así pues, los principales responsables de la crisis serían el proceso de desregulación financiera a nivel internacional, el poder de las entidades financieras y la connivencia de diferentes administraciones públicas, también la local.

La explicación del desarrollo de la crisis posterior se alinearía con el discurso anterior, pero sobretodo pondría el acento en cómo las políticas de austeridad contribuyen a empeorar una crisis, una crisis que ya no sería meramente económica, sino fundamentalmente política y social. A la vez, se observa como los cambios institucionales introducidos para salir de la crisis no benefician a la mayoría de la población: benefician a los responsables de la crisis como las entidades bancarias receptoras de dinero público mientras que la población sufre los recortes en los servicios públicos y ven cómo merman sus derechos sociales y laborales.

2.1.3 La crisis como crisis de valores

Finalmente, existe un discurso que suele atravesar a los anteriores. En este caso el origen de la crisis no se sitúa solo en el ámbito económico, sino que se trataría de una crisis cultural, generalizada, que afectaría a los principales valores que en el día a día mueven la sociedad.

Este discurso tipo es de carácter estructural, y, a diferencia de los anteriores no identifica una fecha, no se puede saber con exactitud el inicio de estos cambios que condujeron a la crisis actual. Sería un proceso largo y con diferentes temporalidades según cada entrevistado/a. Además, al tener un carácter generalizado, tampoco se suelen identificar unos responsables concretos, más allá de la responsabilidad que cada uno pueda tener.

En este discurso tipo cabría diferencias dos acepciones u orientaciones. Una de ellas, sin existir corpus específico de valores que reiteradamente se citen como los causantes de la crisis actual, hay una referencia modal al 'individualismo' como un valor negativo en la forma, por ejemplo, de la simple búsqueda del éxito individual, la competitividad a ultranza, el consumismo generalizado o el egoísmo. Cuando los entrevistados/as realizan un juicio moral, los valores anteriores se contraponen a otros valores que se consideran más positivos como la empatía, la solidaridad o la

austeridad. La crisis sobre todo pondría en evidencia las limitaciones o insuficiente entidad de estos valores y lo que realmente nos han aportado.

“La defino esta crisis, como una crisis social, una crisis social y una crisis de valores sobre todo, de una manera de hacer que nos ha llevado a esta situación que tenemos de, de recesión económica y de nosotros, pues sabes que le llamábamos desde el inicio de emergencia social (...) para mí no es una crisis económica sino que es una crisis de esta manera de hacer que es una manera de, que unos están encima de los otros, sin tener en cuenta para nada, ni las necesidades de las personas, ni la viabilidad del día a día de muchas familias y de muchas personas”. (...) crisis de valores, de “determinada forma de hacer, yo me lucro a cualquier precio, sin importar nada”. B_A2

“Pero, ¡jojo!, la crisis financiera no es la única crisis que tenemos. La crisis de valores...tenemos un detonante que ha hecho de esto, digamos, que tenga unos efectos gigantescos, pero evidentemente, detrás ¿qué es lo que había? Pues un gigante con pies de barro.” NOMBRE o código? (SE_P1)

La otra acepción adquiere unos tintes más liberales. Se trata del discurso que se presenta bajo el *meme* "todos hemos vivido por encima de nuestras posibilidades". En él existe una cierta comprensión sobre los excesos anteriores, a saber: en época de vacas gordas es comprensible que las personas intenten maximizar su beneficio individual, a veces sin valorar muy bien todas sus consecuencias futuras, como por ejemplo el hecho de hipotecarse durante muchos años o depender excesivamente de los créditos al consumo. En este caso el juicio negativo, siendo quizás comprensivo con el comportamiento de las personas guiadas por su propio interés, vendría más bien por el hecho de que muchos eran poco conscientes de los efectos de sus decisiones. Así, mientras en la primera acepción se criticaría más bien la avaricia y la búsqueda de beneficio individual, en esta segunda la crítica se sitúa en el derroche en el consumo de la población.

“La conversación que vamos a tener de la crisis que estamos viviendo que se podría titular "el haber vivido por encima de nuestras posibilidades", todos hemos vivido por encima de nuestras posibilidades, y el haber vivido por encima de nuestras posibilidades tanto el sector público como el sector privado ha hecho que estemos pagando el exceso.” ZA_P6

Tabla 12-1. Los discursos-tipo sobre las causas de la crisis

	Sobreproducción residencial	Desregulación neoliberal	Crisis de valores
¿Cómo es?	Coyuntural: el modelo económico de un periodo	Estructural: el modelo económico de una época	Estructural: valores, cultura, expectativas
¿Por qué?	Dependencia la construcción ('burbuja inmobiliaria')	Cambio del capitalismo contemporáneo	Cambio cultural individualista Percepciones y decisiones incorrectas: 'vivir por encima de las posibilidades'
¿Quién es responsable?	1º) El Estado 2º) Sector inmobiliario y financiero	1º) Sectores especulativos 2º) Estado	Responsabilidad difusa ('todos', 'la sociedad')

2.2. Las salidas de la crisis: adaptación, resistencia o transformación

2.2.1. La adaptación, no queda otra

El carácter definitorio de este discurso es que no se pretende un cambio de grandes políticas o alguna reforma en profundidad. No se acostumbra a cuestionar las relaciones de poder existentes ni las políticas de crecimiento anteriores. Más bien lo que se plantea es adaptarse al nuevo escenario económico a través de reformas en la administración y la potenciación de algunos sectores que se consideran estratégicos. La adaptación pasaría sobretodo por fomentar el emprendizaje, la innovación y la creatividad. Estas son las palabras clave. En este marco el "el emprendedor" sería el 'sujeto histórico' que nos hará salir del agujero en el que estamos y salir hacia adelante. Para que esto ocurra, se debe fomentar el cambio cultural del "quiero ser funcionario/a" al "quiero ser emprendedor/a". También es necesario que vuelva a "fluir el crédito" por parte de las entidades bancarias y poner las menos trabas posibles por parte de la administración de manera que se cree un marco favorable para el emprendimiento. Así, las políticas públicas deberían ir enfocadas a este público-objetivo, aunque también debería dispensarse la atención debida a los más pobres y/o aquellos que la crisis les haya afectado más. Si se plantea algún cambio en la administración es para que esta sea más ágil, ligera, menos burocrática o "pesada".

"(...) hacer un país aprovechando la crisis más moderno, más equilibrado entre lo público y lo privado y donde haya un espacio, desde el punto de vista de la iniciativa privada, la iniciativa emprendedora. Cultura emprendedora. Los países que van a la vanguardia son los que tienen una cultura emprendedora y cultura innovadora." MA_P1

"Qué instrumentos tenemos de política económica, pues mira: hacer fácil las cosas a los ciudadanos, que cuando un ciudadano quiere hacer un tipo de actividad económica la pueda hacer rápidamente y sin demasiados problemas por parte de la administración local. Algún tipo de ayudas que se puedan prestar digamos a las empresas cuando

empiezan, esto es las políticas económicas que hay... hay una política económica muy importante que es crear un marco de confianza, esto sí que lo podemos hacer nosotros” B_P3

En este discurso tipo en donde en mayor medida se mencionan algunas ‘metapolíticas’ que encajan con el espíritu emprendedor de las sociedades locales y que deben fomentar sus responsables políticos. Por ejemplo, las ciudades inteligentes (“smart cities”) se promueven y se ven con buenos ojos como símbolo de modernización de la ciudad y como proyecto de futuro, sobretodo si no se problematiza el concepto, sino que trata de aplicarse o adaptarse sus principios básicos a la ciudad que se trate. Lo mismo pasa con el turismo, siendo aquí lo importante el aumentar sobre todo el flujo de visitantes y sus gastos, obviándose las posibles consecuencias negativas.

2.2.2. Resistir y preservar lo que nos queda hasta que la tormenta amaine

En este discurso se priorizan las ayudas sociales y el mantenimiento del empleo público. Se continúa confiando en la capacidad redistributiva de los gobiernos y su papel como último bastión para contener los efectos negativos de la crisis económica. Se interpela sobre todo al Estado (en sus diferentes niveles) y a su capacidad de regulación y distribución para hacer frente a la crisis. No obstante, también se suele mencionar la limitada capacidad del gobierno local y la necesidad de una ciudadanía activa a través de sus diferentes organizaciones civiles que colaboren con las políticas que ha de poner en marcha el primero.

Más que promover cambios importantes o la incorporación de estrategias que se basen en la innovación -sin negarla-, se pone el acento en que no se pierdan derechos (y los servicios y prestaciones que los garantizan) ganados durante las últimas décadas. El Ayuntamiento, con sus limitaciones, pero también con su margen de maniobra, tiene que poner todo el empeño en garantizarlos, aunque competencialmente sea responsabilidad de otra administración. Además, se ponen en valor los activos o recursos locales existentes como fuentes de empleo y bienestar. Por ejemplo, la rehabilitación de edificios y viviendas, los servicios locales, el turismo o los sectores industriales ya implantados. En el fondo, aunque a veces no de una forma explícita, se reivindica la necesidad de potenciar una economía real (es decir, no dar tanta importancia a las finanzas o la economía financiarizada) ligada al territorio y a la posición estratégica del mismo (ej. aprovechando las infraestructuras existentes o las ventajas de localización). Se trataría, pues de un pronóstico que centra las estrategias de actuación en el denominado ‘nuevo localismo’, el desarrollo de iniciativas que consideren las potencialidades locales, tanto aquellas ligadas a factores de localización, como de recursos y del tejido asociativo, en donde el estado aparecería como el actor ‘facilitador’ de tales iniciativas.

“Y por tanto puedo imaginar que hay una resistencia de final si tú quieres profesional, vecinal y ciudadana que va a permitir que la ola no se lo acabe de llevar todo por delante, y esa es mi esperanza, para que eso aguante y luego ya no nos encontremos con una sociedad claramente

fracturada, con las escuelas devastadas, con los equipos destrozados, desmotivados.” B_P6.

2.2.3. Transformar lo existente, cuestión de supervivencia

El principal protagonista para la superación de la crisis, en este discurso, no sería el Estado, ni los emprendedores, sino la ciudadanía organizada y sus múltiples iniciativas, como fuentes democratizadoras de los poderes públicos y generadoras de nuevas oportunidades sociales y económicas. Los poderes públicos pueden tener también un rol importante como mecanismo de redistribución, por ejemplo expropiando viviendas vacías como resultado de las demandas populares, pero el motor del cambio debe ser otro actor muy diferente de los que han sido protagonistas previamente.

No hay grandes soluciones que se formulen de una forma concreta sino más bien una apelación generalizada a transformar lo existente y especialmente a cambiar lo que se ha diagnosticado como causas de la situación actual: especulación, desregulación financiera, corrupción, avaricia, consumismo.... Pero también las políticas actuales que atentan directamente al bienestar de la ciudadanía. En este sentido se mencionan como ejemplos las luchas sociales (como por ejemplo la PAH o 15M-Indignados). En este contexto, la desobediencia civil se considera una vía legítima para transformar lo existente.

“Yo creo que toda la sociedad, toda la sociedad, pero siempre desde... al final el lema ese de la economía al servicio de las personas, ¿no? A mí me parece que los destinatarios beneficiarios de un cambio de modelo a algo... tiene que ser el conjunto de la sociedad otra cosa es que cuando hablamos del conjunto de la sociedad las personas que peor están puedan estar también....” BO_A11

Se apela también a una sociedad más justa, igualitaria y ecológica, pero también se proponen conceptos como el de "decrecimiento" o la "economía del bien común", "economía solidaria", etc. La participación o la profundización democrática serían elementos fundamentales, en el sentido que tan importante sería el objetivo como el proceso (democrático) para conseguirlo. También se mencionan como buenas prácticas, experiencias comunitarias y de autogestión, con o sin apoyo del gobierno local.

Tabla 12-2. Los discursos-tipo sobre el pronóstico

	Adaptación	Resistir y preservar	Transformar
¿Qué hacer?	Crecimiento y modernización administrativa	Garantizar derechos existentes y redistribución	Democratización, participación y redistribución
¿Quién debe hacerlo?	Emprendedores (públicos y privados)	Estado regulador Ciudadanía activa y responsable	La iniciativa ciudadana Estado facilitador
¿Cómo hacerlo?	Emprendimiento: creatividad, innovación, aprendizaje	Políticas públicas redistributivas e iniciativas locales	Experiencias y redes comunitarias

3. El análisis comparado de los discursos: las estrategias urbanas y su variabilidad.

Los discursos recién presentados muestran que existe cierta diversidad sobre cuáles han sido las causas de la crisis y cómo afrontarla. Pero, ¿cuáles de ellos está más extendidos?, ¿qué relación existe entre el diagnóstico que realizan los entrevistados/as y su pronóstico para sus ciudades?, ¿esa relación es diferente según el tipo de actores entrevistados y/o la ciudad en la que desarrollan su acción?

Aunque sea de forma tentativa, para tratar de ofrecer respuestas a esas cuestiones de una forma sistemática y comparativa, hemos codificado y cuantificado la correspondencia de la presencia de los discursos-tipo para cada uno de las personas entrevistadas, habiendo delimitado cuatro categorías. En la primera de ellas indicamos si existe una correspondencia alta entre lo enunciado por la persona entrevistada y el tipo elaborado a partir del análisis de las entrevistas (valor igual a 3); en la segunda si existe un nivel de correspondencia medio (valor igual a 2); en la tercera si la correspondencia es baja (valor igual a 1) y, por último, en la cuarta si el discurso-tipo no está presente, no es mencionado por la persona entrevistada (valor igual a 0). Esto permite sistematizar la posición de cada una de las personas entrevistadas en los seis tipos elaborados, y por tanto, analizar si existe alguna dimensión que subyace a lo largo de sus entrevistas que de cuenta de la relación entre los diferentes tipos de diagnóstico y de pronóstico. A esta relación entre diagnóstico y pronóstico es a lo que denominaremos 'estrategia urbana', porque configura posibles salidas al modo en que gobernar la ciudad a partir de la descripción, si se prefiere, la valoración de las causas que han originado la crisis y sus salidas.

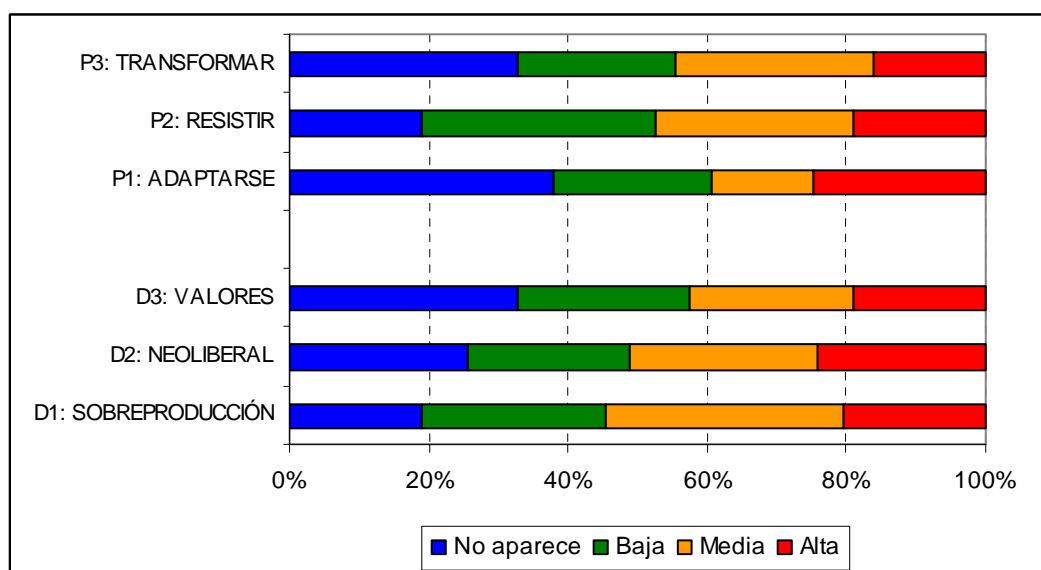
En ningún caso los análisis que se presentan a continuación pretenden ofrecer datos representativos de las estrategias presentes en las ciudades españolas desde un punto de vista cuantitativo. Esto es, no se pretende realizar inferencias de corte estadístico que den cuenta de cuán representativas son las estrategias. Deben tomarse como un ejercicio de sistematización de los discursos analizados que permitirá obtener una visión de los rasgos característicos de los distintos tipos de

estrategias urbanas detectadas en las ciudades analizadas, así como los espacios territoriales y actores que les son más característicos. Se trata, pues, de un proceso de inducción analítico, un ejercicio comparativo que pretende, sobre todo, aportar ideas al análisis de la gobernanza urbana desde la perspectiva de los propios sujetos implicados, sin pretender con ello cerrar el análisis al respecto, ni dar cuenta de la importancia cuantitativa de cada uno de ellos, sino ofrecer posibles vías para su estudio. El hecho de utilizar una escala de 0 a 3, nos permite ver las distintas modulaciones que hemos encontrado y presentar de manera más gráfica la comparativa entre ciudades y estrategias.

3.1. La presencia de los discursos-tipo.

Para empezar, ¿qué discursos-tipo están más extendidos?. Puede apreciarse que existe bastante equilibrio en la presencia de los tres tipos de diagnóstico entre las personas entrevistadas (gráfico 12-1). Aún así, destaca el discurso referido a la sobreproducción y el neoliberal frente al que se centra en la crisis de valores. En concreto, el primero tiene una presencia media o alta entre el 55% de las personas entrevistadas y el segundo llega al 51%, mientras que el tercero sólo llega al 42%, siendo el que acumula más entrevistados/as que no lo mencionan (el 33%). También existe bastante equilibrio entre los tres tipos de pronóstico, aunque destacan aquellos referidos a 'resistir' y 'transformar' frente a la adaptación: el primero tiene una presencia media o alta en el 47% de las personas entrevistadas, el segundo llega al 45% y el tercero al 39%, pero además, en el 38% de los entrevistados este último discurso sobre la necesidad de adaptarse no aparece mencionado.

Gráfico 12-1. La presencia de los discursos-tipo. Porcentajes sobre el total de entrevistas



Nota: el total de casos para todos los discursos-tipo es igual a 142 entrevistas

Así pues, aún existiendo bastante equilibrio en la presencia de los tres tipos de diagnóstico y pronóstico, parece que concebir la situación actual de los ámbitos urbanos como consecuencia de una crisis de valores, así como el desarrollo de una estrategia orientada a la adaptación, son las posturas que alcanzan menos apoyo entre nuestros informantes. En cambio, el diagnóstico centrado en causas derivadas del modelo productivo característico de las ciudades (sea más o menos estructural) y el desarrollo de estrategias que vayan más allá de ese modelo gozan de mayor apoyo. Pero, ¿cómo se articulan tales posiciones?, ¿dan cuenta de diferentes estrategias urbanas?.

3.2. Los elementos discursivos de las estrategias urbanas: diagnósticos, pronósticos y modelos de gobernanza.

¿Existe afinidad entre tipos de diagnóstico y de pronóstico?. Tal y como se ha indicado a lo largo de los capítulos previos para cada ciudad, parece haber cierta afinidad entre ellos, por ejemplo, entre el diagnóstico de la sobreexplotación residencial y el pronóstico de la adaptación, por un lado, o el diagnóstico crítica neoliberal y la transformación, por otro lado. Aquí hemos tratado de evidenciarlo más sistemáticamente considerando el conjunto de las entrevistas realizadas, habiendo aplicado para ello un análisis clúster a las puntuaciones de cada entrevista en los seis discursos tipo. Su resultado es la existencia de cuatro tipos de estrategias urbanas. Veámoslas.

Una es articulada por aquellos que consideran que la crisis es consecuencia, fundamentalmente, de una sobreproducción residencial, aunque también, en menor grado, lo relacionen con la crisis de valores. Este diagnóstico se relaciona claramente con la propuesta de estrategias orientadas a la adaptación a la situación actual, que en muchas ocasiones pasa por la innovación en la forma de emprendimiento individual (empresas, actores,...). Se trata, pues, de un discurso que se basa en la puesta en marcha de estrategias basadas en lo que podría denominarse 'innovación emprendedora', esto es, la búsqueda y desarrollo de nuevas iniciativas que permitan superar un fenómeno coyuntural como es el modelo económico centrado en la construcción. A tenor de los análisis previos de las entrevistas, cabe concluir que en esta estrategia urbana la innovación significa emprendimiento, tanto público, para hacer más ágil y eficiente la administración pública, como privado, para desarrollar nuevos productos y procesos productivos. Este discurso es característico de alrededor del 26% de los entrevistados y entrevistadas (un total de 37).

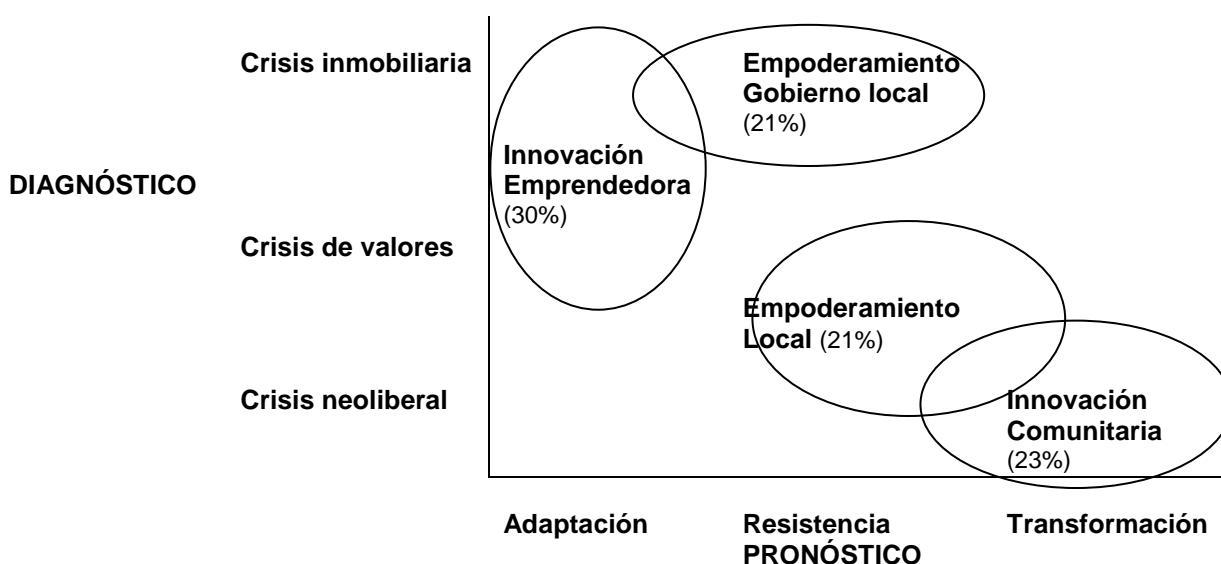
Tabla 12-3. Estrategias urbanas: la relación entre diagnósticos y pronósticos

Estrategias urbanas	Componentes		N	%
	Pronóstico	Diagnóstico		
Innovación emprendedora	Crisis inmobiliaria Crisis de valores	Adaptarse	37	26
Empoderamiento estatal (Gobierno Local)	Crisis inmobiliaria	Resistir Adaptarse	43	30
Empoderamiento local	Crisis neoliberal Crisis de valores	Resistir Transformar	30	21
Innovación comunitaria	Crisis neoliberal	Transformar Resistir	32	23
Total			142	100

Otra estrategia detectada se centra asimismo en la sobreproducción residencial como diagnóstico de la crisis, pero sin que parezca tan claramente la crisis de valores. En este caso también está presente la adaptación como estrategia, pero destaca algo más el discurso de la resistencia. Así pues, desde esta perspectiva el Estado es el actor llamado a impulsar políticas de carácter redistributivo que atienda los problemas de desigualdad a los que han dado lugar la crisis, así como también, aunque en menor medida, el desarrollo de iniciativas ligadas a la idea del ‘emprendimiento urbano’, la puesta en marcha de iniciativas y políticas que promuevan el desarrollo económico mediante proyectos orientados a competir con otras ciudades para atraer negocios y/o visitantes. Por tanto, en este caso la idea central es rescatar la centralidad del Estado como actor regulador de la vida económica, política y social de la comunidad local para garantizar el bienestar e impulsar el emprendimiento como estrategia de desarrollo económico. Se trata, pues, de una estrategia de ‘empoderamiento del gobierno local’ que es articulada discursivamente por alrededor del 30% de las personas entrevistadas.

La tercera estrategia sitúa en la expansión del neoliberalismo, tanto en su dimensión económica (desregulación), como socio-cultural (la cultura individualista), como causa de la crisis, centrándose tanto en el discurso de la resistencia como el de la transformación como pronóstico, tanto la preservación de los servicios de bienestar existentes, como también el desarrollo de una cultura cívica de ciudadanía implicada y responsable erosionada por los valores individualistas. No se trataría, pues, únicamente de cambiar las expectativas (‘haber vivido por encima de las posibilidades’), sino de la creación de una pautas culturales basadas en la confianza y la cooperación. El Estado debería ser un actor central en la comunidad local, pero en su versión de ‘estado facilitador’. Por un lado, potenciando políticas redistributivas que atajen los problemas derivados de la crisis, y por otro lado, como agente promotor de iniciativas que tengan en cuenta las potencialidades locales y la cooperación con la sociedad civil organizada. Se trata, en fin, de empoderar a la política y sus actores principales en el ámbito local para mantener logros alcanzados respecto a los derechos sociales y explorar nuevas iniciativas de base local que consideren la participación de la sociedad civil organizada. Desde un punto de vista cuantitativo, esta estrategia, a la que subyace la idea del ‘empoderamiento político de la comunidad local’ de la mano del estado es característico del 21% de las personas entrevistadas (en concreto, 30 entrevistados/as).

Gráfico 12-2. El espacio discursivo de las estrategias urbanas



La última estrategia se caracteriza por centrar claramente el diagnóstico de la crisis en la progresiva desregulación económica de corte neoliberal y el pronóstico en el discurso de la transformación, siendo el tipo en el que menor presencia tiene el diagnóstico como crisis de valores. Se considera que las sociedades locales deben enfrentar un cambio de modelo económico, social y político a partir de la innovación que surge de iniciativas ciudadanas sea la estrategia protagonistas, sin que el diagnóstico sobre la crisis de valores tenga el mismo nivel de presencia que en los otros discursos. El Estado aparecería, pues, como un agente regulador que apoya tales iniciativas y garantiza políticas redistributivas orientadas a reducir desigualdades sociales, pero desde pautas que profundicen en la democratización y la participación para dar protagonismo decisorio, y no sólo voz, a las iniciativas ciudadanas que postulan nuevas formas de relaciones políticas, sociales y económicas. Este discurso se plantea, pues, como 'innovación radical', como un conjunto de estrategias de cambio estructural para reemplazar las bases sociales y productivas del modelo neoliberal que según los entrevistados que lo enuncian han dado lugar a la crisis. Se trata del discurso que articula un mayor número de entrevistados, en concreto, el 23% del total de entrevistas analizadas.

En su conjunto, las estrategias se diferencian por el grado y el tipo de innovación, o al menos, por la forma en la que configuran la idea de cambio de orientación en las estrategias a seguir en la ciudad, los actores llamados a ser protagonistas y en particular, el papel del estado, en general, y del gobierno local, en particular. La estrategia centrada en el empoderamiento del gobierno local es la que, quizás, de

forma más clara adopta una postura en donde es menos evidente la orientación hacia el cambio y la innovación. Se trata, sobre todo, de devolver la centralidad al estado como agente regulador de la comunidad local, debe ser quien garantice derechos, a la vez que ponen en marcha estrategias de emprendimiento urbano. Los otros tres contienen elementos que suponen la presencia de cambios e innovación en la orientación de las estrategias urbanas, pero con grados y de formas diferentes. La innovación emprendedora supone, sobre todo, un cambio de orientación en el 'foco' de las políticas, esto es, del emprendimiento en el 'ladrillo' al emprendimiento en otros sectores productivos a partir de la iniciativa privada, pero sin que se configure cambios sustanciales en la forma de gobernar la ciudad. La estrategia del empoderamiento local implica un modelo en el que el estado, el gobierno local, es actor principal, pero incorporando en mayor medida la participación e iniciativas que surgen de la innovación social, de la sociedad civil organizada; esto es, el gobierno local debe ser su facilitador. Se trata, pues, de fomentar e incorporar las energías e innovación sociales como motores de nuevas pautas de desarrollo y gobierno de lo local. Por último, la estrategia de innovación comunitaria es la que apuesta más claramente por un cambio, o incluso una ruptura respecto a las estrategias urbanas anteriores a la crisis: se trata de transformar el modelo socio-económico, pero sobre todo, desde abajo, desde las experiencias y aportaciones innovadoras de la propia comunidad local. Aquí, más que emprendimiento o innovación social organizada, se trata, sobre todo, de 'experimentación social' debiendo el estado (el gobierno local) incorporarlas en sus decisiones, políticas y lógica de acción.

3.3. La condiciones de producción de los discursos sobre las estrategias urbanas: contexto local y tipos de actores.

¿Quiénes enuncian esos discursos?, ¿en que contextos locales son más prevalentes? Respecto a la primera cuestión parece existir una pauta bastante clara (tabla 5). El discurso de la innovación emprendedora sería característico, sobre todo, de representantes políticos del gobierno municipal y del ámbito empresarial (56% y 63%, respectivamente), y en cierta medida, de directivos de la administración (31%). No obstante, estos destacan en mayor medida en la estrategia del empoderamiento político (55%), al igual que los representantes políticos de la oposición municipal (31%) o las asociaciones orientadas a la provisión de servicios (39%). La estrategia centrada en el empoderamiento de la comunidad local también es encabezada por parte de los representantes políticos de la oposición (38%) y las asociaciones orientadas a la provisión de servicios (39%), aunque en este discurso también destacan las asociaciones político-institucionales (36%), y en menor medida los nuevos movimientos ciudadanos (21%). No obstante, estos dos últimos tipos de actores son centrales, sobre todo, en la estrategia de innovación comunitaria (55% y 58% respectivamente). Por último, los expertos consultados se distribuyen entre las distintas estrategias urbanas más o menos igual que el conjunto de los entrevistados, aunque destacan algo más en la referida a la innovación comunitaria.

Tabla 12-4. La crisis y las estrategias de futuro según los tipos de actores. Porcentajes sobre filas

Tipos de actores	Estrategias urbanas				Total
	Innovación emprendedora	Empoderamiento estatal	Empoderamiento local	Innovación comunitaria	
Gobierno municipal	56,3	31,3	0,0	12,5	100,0 (16)
Oposición municipal	18,8	31,3	37,5	12,5	100,0 (16)
Directivos municipales	31,8	54,5	9,1	4,5	100,0 (22)
Asociaciones: político-institucionales	0,0	9,1	36,4	54,5	100,0 (11)
Asociaciones bienestar/culturales	7,7	38,5	38,5	15,4	100,0(13)
Nuevos movimiento ciudadanos	5,3	15,8	21,1	57,9	100,0 (19)
Empresarial	63,2	21,1	15,8	0,0	100,0 (19)
Expertos	15,4	30,8	23,1	30,8	100,0 (26)
Total	26,1 (37)	30,3 (43)	21,1 (30)	22,5 (32)	100,0 (142)

¿Existen diferencias según el contexto local? Aunque con pautas menos claras que respecto a los tipos de actores, cabe señalar que existen estrategias que parecen ser características de cierto tipo de ciudades según los dos criterios utilizados para seleccionarlas en este estudio: los tipos o tendencias de vulnerabilidad urbana y tamaño poblacional. Si atendemos al tamaño poblacional, puede apreciarse que en las menores de 500 mil habitantes destaca la estrategia de empoderamiento estatal (44% de los entrevistados) y la de empoderamiento local (28%). En cambio, en las de mayor tamaño, destacan las estrategias más innovadora, tanto al de carácter comunitario (26%), como, algo más, la emprendedora (34%). Así pues, un mayor tamaño poblacional implica una mayor presencia de las estrategias de carácter innovador que implica la implicación activa de otros actores frente a las más centradas en el papel del estado, del gobierno local (Ver Tabla 12-5.)

Tabla 12-5. Estrategias urbanas según tamaño poblacional. Porcentajes sobre total de filas

Tipo de contexto según tamaño poblacional	Estrategias urbanas				Total
	Empoderamiento estatal	Innovación Emprendedora	Empoderamiento Local	Innovación Comunitaria	
Menos 500 mil	44,0	12,0	28,0	16,0	100,0 (50)
Más de 500 mil	22,8	33,7	17,4	26,1	100,0 (92)
Total	30,3	26,1	21,1	22,5	100,0 (142)

El análisis de la distribución de las estrategias según el tipo de vulnerabilidad muestra que los contextos menos vulnerables parecen incentivar de forma bastante clara la articulación de la estrategia de empoderamiento estatal (61%) y, en cierta medida, el empoderamiento local (22%). En las ciudades que sobresalen por una mayor vulnerabilidad económica destaca, en cambio, la presencia de la innovación emprendedora (40%) y, si caso, la referida al empoderamiento local (24%). Las

ciudades que destacan por su vulnerabilidad socio-política presentan un mayor grado de equilibrio en la presencia de las cuatro estrategias, aunque destaca, en cierta medida, la innovación emprendedora (32%), destacando, en cambio, la innovación comunitaria en aquellas otras que presentan un mayor grado de vulnerabilidad al combinar tanto los aspectos socio-económicos, como los socio-políticos (36%) (Ver Tabla 12-6).

Tabla 12-6. Estrategias urbanas según vulnerabilidad. Porcentajes sobre el total de filas

Tipos de contexto según vulnerabilidad	Estrategias urbanas				Total
	Empoderamiento estatal	Innovación Emprendedora	Empoderamiento Local	Innovación Comunitaria	
Menos vulnerable	60,7	3,6	21,4	14,3	100,0 (28)
Vul. política	25,0	32,1	19,6	23,2	100,0 (56)
Vul. económica	18,2	39,4	24,2	18,2	100,0 (33)
Mayor vulnerabilidad	24,0	20,0	20,0	36,0	100,0 (25)
Total	30,3	26,1	21,1	22,5	100,0 (142)

En general, parece, pues, que la presencia de distintos discursos responde más claramente a la lógica que caracteriza al posicionamiento de los diferentes tipos de actores que a las condiciones del contexto local, al menos para las 142 entrevistas y las diez ciudades aquí analizadas. No obstante, en su conjunto, los rasgos que caracterizan a cada estrategia urbana, sus bases socio-políticas, y en cierta medida, sus bases territoriales, parecen apuntar a diferentes modelos de gobernanza para las ciudades. Así, la estrategia del empoderamiento estatal parece apuntar a los clásicos modelos redistributivos (*caretaker*), en donde el gobierno juega un papel central en el desarrollo de políticas redistributivas, siendo sus actores característicos representantes políticos y directivos de la administración municipal. La estrategia del empoderamiento local, en cambio, parece responder a un modelo orientado a la combinación de bienestar y desarrollo con participación de la sociedad civil organizada, muy cercano al clásico modelo de las 'coaliciones progresistas' (*progressive regimes or social reform*), en donde juega un papel importante las asociaciones como aliadas del gobierno municipal. En cambio, la estrategia de la innovación emprendedora parece responder, sobre todo, el clásico modelo de la '*growth machine*' o el '*local regime*', pero centrado no tanto en el sector inmobiliario, que ha sido su rasgo distintivo en España antes de la crisis, sino en nuevas formas de emprendimiento urbano en un contexto de creciente competitividad entre las ciudades, mediante la conformación de una estrecha alianza entre autoridades locales y el sector empresarial. Por último, la estrategia de la innovación comunitaria configura

un modelo de gobernanza claramente participativo en donde prima la cooperación en torno al gobierno de 'bienes comunes'¹⁷⁶

Además de esta afinidad entre tipos de actores y estrategias urbanas, puede apreciarse también cierta afinidad con el tipo de contexto (ciudad). Parece, por un lado, que la innovación (sea emprendedora o comunitaria) se da, en mayor medida, entre los municipios de mayor tamaño demográfico. Por otro lado, un menor nivel de vulnerabilidad se asocia con el empoderamiento estatal, mientras que las ciudades con un mayor grado de vulnerabilidad aparecen como el espacio de la innovación comunitaria. La innovación emprendedora aparece como estrategia modal en los otros dos tipos de contexto, pero combinada con la comunitaria cuando la vulnerabilidad es socio-política, y con si caso, con el empoderamiento local, cuando es socio-económica.

Así pues, parece que las estrategias más centradas en el estado aparecen, especialmente, en contexto locales más reducidos y menos sujetos a la vulnerabilidad, mientras que la innovación aparece en los más amplios y que están sujetos a la vulnerabilidad. Se trata, pues, de contextos que presentan coyunturalmente menos 'ventajas competitivas', o si se prefiere, una 'posición de mercado' menos favorable en el 'mercado de las ciudades' pero que en cambio disponen de más recursos potenciales, dado su mayor envergadura poblacional y de escala (Kantor y Savitch, 2005). Ahora bien, si la vulnerabilidad es, principalmente económica, la innovación se centra en una estrategia ligada al mundo empresarial, mientras que gira más entorno a la comunidad cuando es socio-política y/o es más amplia, se da en las dos dimensiones.

Tabla 12-7. Estrategias urbanas como modelos de gobernanza: grado de innovación, actores principales, bases socio-políticas y territoriales.

	Empoderamiento Gobierno Local	Innovación Emprendedora	Empoderamiento Local	Innovación Comunitaria
Presencia de la innovación	Baja	Media	Media	Alta
Innovación como....	Gestión Pública	Emprendimiento	Innovación Social	Experimentación Comunitaria
Actores principales	Estado	Sector privado (Emprendedores)	Organizaciones civiles y estado	Comunidad local
Papel estado	Regulador de la vida local	Emprendedor y fomento del emprendimiento	Facilitador de iniciativas locales	Mediador en la creación de redes comunitarias
Objeto	Redistribución	Crecimiento económico	Redistribución y desarrollo local	Desarrollo comunitario

¹⁷⁶ Existe una multitud de 'etiquetas' para denominar diferentes tipos o modelos de gobernanza. Aquí hemos utilizado algunos de los más comunes para ejemplificar nuestros resultados. Sobre modelos de gobernanza puede consultarse, entre otros, Pierre (1999); DiGaetano y Klemanski (1999), DiGaetano y Strom (2003), Ramírez, Navarro y Clark (2008).

	Empoderamiento Gobierno Local	Innovación Emprendedora	Empoderamiento Local	Innovación Comunitaria
				('bienes comunes')
Base socio- política (tipos de actores)	Oposición y directivos municipales	Gobierno local y mundo empresarial	Oposición, directivos municipales y asociaciones de servicios	Nuevo movimiento ciudadano y asociaciones político- institucionales
Base territorial (ciudades)	Menos vulnerable y menos de 500 mil habitantes	Vulnerable en la dimensión socio- económica o en la política y más de 500 mil habitantes	Más equilibrado entre diferentes contextos de vulnerabilidad, destacando las de menos de 500 mil habitantes	Más vulnerables y más de 500 mil habitantes

4. Crisis y gobernanza en las ciudades: contextos locales y nuevas estrategias de gobernanza urbana

Así pues, los actores articulan diferentes estrategias urbanas que, al menos en parte, responden a su posición en las comunidades locales y a algunos rasgos de éstas. Además, hemos visto que aunque existen algunas tendencias comunes, también es cierto que las ciudades presentan diferencias sustanciales entre ellas. Existen suficientes diferencias en los dos aspectos analizados como para profundizar, aún más, en el análisis de cada ciudad, pero también dimensiones que permitirían situarlas, desde una perspectiva comparativa, así como las similitudes existentes entre ellas. Esto nos sitúa ante la posibilidad recapitular lo expuesto en relación con las preguntas y respuestas presentadas al inicio de este texto.

1) ¿Cómo están cambiando nuestras ciudades desde el inicio de la crisis?, ¿cómo y en qué ciudades ha incidido más?

Hay dos factores claves para entender los cambios que están experimentando nuestras ciudades a raíz de la crisis. La primera de ellas es su posición regional. Indudablemente, además de particularidades que caracterizan las dimensiones socio-económicas y políticas de cada una de las ciudades, y las fuerzas más o menos homogeneizadoras que suponen los procesos de globalización, las ciudades se sitúan en un entorno intermedio que es especialmente importante en el caso español, a saber: el ámbito regional. En el caso español, son bien conocidas las diferencias en los niveles de desarrollo socioeconómico, en algunas pautas de cultura política o incluso de orientación de políticas públicas entre Comunidades Autónomas. En relación al desarrollo socioeconómico, parece claro que aquellas ciudades más

dependientes económicamente (ya sea por el empleo directo en el sector de la construcción o la especialización de sus industrias en este sector) son las que han sufrido más los efectos de la crisis actual, por ejemplo algunas ciudades del eje mediterráneo y del centro de la península. Aún así, la diversificación económica presente en las ciudades y medianas grandes como las que estamos estudiando, hace que el efecto de la crisis se haga notar sobretodo cuándo esta se profundiza y afecta también al empleo ligado al sector servicios por el descenso de la capacidad adquisitiva de la población.

Así, el efecto diferencial de la crisis se relaciona con la especialización diferencial de las provincias y comunidades autónomas españolas en este ciclo económico, que a la vez está estrechamente conectada con la historia de la geografía económica de la península y su proceso de industrialización. En este sentido, vemos como "la crisis" en las ciudades estudiadas de la cornisa cantábrica de la península aún está más relacionada con la crisis industrial de los ochenta o, si se quiere, con la reestructuración económica que se inicia en los 90, que con la crisis actual. Vemos que ciudades como Santander, de hecho, aprovechan la nueva coyuntura para posicionarse mejor en el mercado interurbano de las "ciudades inteligentes". La combinación de estas dos circunstancias, la dependencia de su camino de desarrollo económico con el impacto diferencial de la crisis actual ha tenido como resultado profundizar aún más, como mínimo en términos de desempleo, las desigualdades entre las ciudades del norte y el sur de la península.

Más que en términos de desempleo, la crisis también parece estar erosionado políticamente aquellos gobiernos que más han apostado claramente por un modelo de "máquina de crecimiento" con diferentes eventos y macro proyectos como bien ilustran los casos de Madrid y Valencia y que, a pesar del agotamiento de este tipo de políticas, parecen persistir en ellas. Aún así, los cambios que se puedan producir en las próximas elecciones dependerá no solo del agotamiento del modelo anterior sino la capacidad de articular modelos y alianzas suficientemente amplias por parte de la oposición.

Todo lo anterior pone de manifiesto un rasgo común, de índole analítico, para el conjunto de las ciudades, a saber: el impacto de la crisis y las estrategias relacionadas con ello dependen, en buena parte, de las dinámicas previas. Las condiciones y decisiones adoptadas previamente condiciona la intensidad y formas que adopta la crisis, y con ello, las estrategias que los actores configuran. Una segunda constatación es que, independientemente de la intensidad de la crisis, lo que estamos viendo es un cambio brusco y fuertemente estructural en las dinámicas de empleo, un cambio importante y de largo recorrido de las dinámicas sociodemográficas, un cambio gradual en relación al aumento de las desigualdades socio-territoriales y, hasta el momento, observamos también un gran continuidad de las políticas anteriores si exceptuamos la paralización de los grandes proyectos urbanos.

2. ¿Cómo pretenden responder las ciudades a la crisis?, ¿Qué respuestas o estrategias aparecen?

En primer lugar, las estrategias analizadas, a grandes rasgos, muestran orientaciones similares a tres de las cuatro grandes respuestas a la crisis presentadas en la introducción (nuestra primera hipótesis de trabajo). Así, el tipo ‘emergencia social’ se podría ajustar a la estrategia de ‘empoderamiento estatal’ (la resistencia atenta a las desigualdades sociales), el tipo de ‘emprendimiento urbano’ a la estrategia de ‘innovación emprendedora’ y el tipo de ‘nuevas políticas urbanas’, en su visión más "bottom-up" a la estrategia de ‘innovación comunitaria’.

No obstante, lo que denominamos como tipología de ‘retramiento’ no aparece como una estrategia urbana identificable; al menos, no aparece como una estrategia específica. Se trata, más bien, de una orientación que en mayor o menor medida atraviesa a las cuatro estrategias identificadas. De una u otra forma, ante un contexto de crisis socioeconómica y política, en todas las ciudades los gobiernos locales vienen reaccionando mediante reformas administrativas orientadas al ajuste y que tiene un fuerte componente recentralizador. En ese contexto debe considerarse también, o incluso especialmente, reformas legislativas desarrolladas por el gobierno central cuya orientación básica es precisamente esa y que, con independencia del impacto y/o forma de la crisis en cada ciudad, todos los gobiernos locales deben atender. Quizás por esto no aparece como una estrategia única, identificable, sino que se sitúa como un punto de partida común a todas las estrategias urbanas que pretendan desarrollar los gobiernos locales en España, al menos, en este momento.

Por otro lado, la estrategia centrada en el ‘empoderamiento local’ no fue contemplada al inicio de este trabajo como una posible respuesta a la crisis. Esta estrategia supone, en buena medida, una cierta combinación de otras dos posteriormente identificadas a través del análisis inductivo: la estrategia de empoderamiento estatal y la innovación comunitaria. En esta estrategia se trata de resistir, pero también de transformar la lógica de la gobernanza local, en sus iniciativas y sus actores principales. Se trata, pues, de una estrategia que configura una respuesta que contienen tanto elementos de innovación, como de continuidad, y tanto elementos proactivos, como reactivos. Sería de hecho la combinación entre la respuesta de ‘emergencia social’ y la de las ‘nuevas políticas urbanas’.

Tabla 12-8. Los escenarios de gobernanza urbana: hipótesis iniciales y principales hallazgos

Hipótesis de partida		Principales hallazgos		
Tipos	Actores	Tipos	Actores	Contextos
Retramiento	Gobierno local	No existe en solitario: es transversal		
Emergencia social	Gobierno local	Empoderamiento estatal	Gobierno local	Menos vulnerabilidad y tamaño
Empoderamiento urbano	Gobierno local y agentes empresariales	Innovación emprendedora	Gobierno local y agentes empresariales	Vulnerabilidad económica y más tamaño

Hipótesis de partida		Principales hallazgos		
Nuevas políticas urbanas	Gobierno local y nuevos actores civiles	Innovación comunitaria	Nuevos actores civiles y asociaciones político-institucionales	Más vulnerabilidad y tamaño
No formulada: supondría la combinación de 'emergencia social' y 'nuevas políticas urbanas		Empoderamiento local	Gobierno local y asociaciones	Menos tamaño

3. ¿En qué contextos y qué actores articulan las diferentes respuestas?

De hecho, cada tipo surge en contextos locales diferentes y es enunciada por actores diferentes. De nuestro análisis se desprende que un mayor grado de vulnerabilidad (de incidencia de la crisis) promueve un mayor grado de innovación urbana, al contrario que la llamada al sector público en exclusiva, como supone la estrategia del empoderamiento estatal. Ahora bien, si, en términos comparativos, el contexto local destaca por un mayor grado de vulnerabilidad económica la innovación es emprendedora, pero si es de índole socio-política o se combinan las dos, aparece acompañada o incluso en menor medida que la innovación comunitaria, esto es, una apertura hacia lógicas de gobernanza que supongan la incorporación de la sociedad civil, y en particular, hacia los nuevos actores o movimientos surgidos a raíz de la crisis. Esto pudiera estar poniendo de manifiesto, al menos, dos cuestiones. Por un lado, que la crisis no supone únicamente una reestructuración del modelo económico de las ciudades, sino también, o sobre todo, una reestructuración de su dinámica socio-política. La innovación emprendedora surge para responder a situaciones de riesgo en las economías urbanas, pero la comunitaria lo hacen los contextos en donde la crisis se deja sentir más y se manifiesta en mayor medida desde el lado de nuevos actores de la sociedad civil (movilización, protesta, voto en blanco o a otras formaciones políticas, ...). La innovación urbana supone, pues, un reto no sólo socioeconómico (en contenido de sus propuestas), sino especialmente un reto político para las ciudades (en sus entramados de actores y en sus formas de hacer y relacionarse).

Por otro lado, y en relación con esto último, decir que este tipo de innovación urbana de índole comunitario aparece, sobre todo, como demanda de nuevos actores de la sociedad civil más que como estrategia por parte de los actores gubernamentales (del gobierno local). Estos, o los agentes económicos, delimitan estrategias de corte reactivo o estrategias que apuntan a un cambio en los contenidos de la gobernanza urbana, las iniciativas a desarrollar (del ladrillo a otros sectores o iniciativas), pero sin modificar sustancialmente las relaciones de poder, las reglas del juego y sus actores principales. Esto pone de manifiesto que en nuestras ciudades no sólo existe debate sobre qué hacer, sino sobre todo en la forma en que debe hacerse y quien debe hacerlo. No se trata, pues, únicamente de un debate sobre qué sectores o actividades deben potenciarse, sino sobre la necesidad –o no- de cambiar la forma en la que se gobiernan nuestras ciudades.

Lo anterior supone, en definitiva, que las ciudades se enfrentan a un doble reto. El primero, que parece más evidente, supone el cambio del modelo económico y social que ha caracterizado a los contextos urbanos en las dos últimas décadas. Se trata, pues, de la búsqueda de iniciativas, proyectos y políticas públicas que sean más eficientes y más eficaces respecto al bienestar de quienes habitan las ciudades. El segundo, menos evidente, pero que va progresivamente cobrando fuerza y presencia, supone la demanda de nuevas formas de gobernar la ciudad, la incorporación de dinámicas que incorporen nuevas ideas, nuevos actores y procedimientos participativos para orientar el futuro de nuestras ciudades. No se trata, pues, únicamente de la eficacia o la eficiencia de las iniciativas y las políticas públicas que se ponen en marcha, sino sobre todo de la calidad de la democracia local, la legitimidad de los actores que toman esas decisiones y la forma en la que lo hacen.

7. Bibliografía

- Benford, R. D., & Snow, D. A. (2000). Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual review of sociology*, 611-639.
- Chong, D., & Druckman, J. N. (2007). A theory of framing and opinion formation in competitive elite environments. *Journal of Communication*, 57(1), 99-118.
- DiGaetano, A. and JS Klemanski (eds) (1999) Power and city governance: comparative perspectives on urban development. University of Minsesotas Press, Minneapolis
- DiGaetano, A., & Strom, E. (2003). Comparative Urban Governance An Integrated Approach. *Urban Affairs Review*, 38(3), 356-395.
- Hay, C. (2002). *Political analysis: a critical introduction* (Vol. 45). Basingstoke: Palgrave.
- Iglesias et. al. (eds.) (2013). Políticas urbanas en España: Grandes ciudades, actores y gobiernos locales. Icaria: Barcelona
- Navarro, C. J., & Larrinaga, P. J. (2006). Funciones, actividades y facilitación pública de las asociaciones. In *Ciudadanos, asociaciones y participación en España* (pp. 223-240). Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Navarro et al (2014) "Gobernabilidad y crisis urbana: causas, manifestaciones y estrategias" en Iglesias et. al. (eds.) (2013). Políticas urbanas en España: Grandes ciudades, actores y gobiernos locales. Icaria: Barcelona, pp. 85- 136
- Pierre, J. (1999). Models of urban governance the institutional dimension of urban politics. *Urban affairs review*, 34(3), 372-396.
- Ramírez Pérez, A., Navarro Yáñez, C. J., & Clark, T. N. (2008). Mayors and local governing coalitions in democratic countries: A cross-national comparison. *Local Government Studies*, 34(2), 147-178
- Subirats, J. y Martí-Costa, M. (2014) Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España. Fundación Centro Estudios Andaluces: Sevilla
- Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel, 2008.