

Transformando los modelos de crecimiento y cohesión: cambios en la gobernanza de Barcelona y Madrid

Fernando Díaz-Orueta. Universidad de la Rioja, Logroño, España.

María Luisa Lourés. Universidad de Zaragoza, Zaragoza, España.

Marc Pradel-Miquel. Universidad de Barcelona, Barcelona, España.

RESUMEN | El análisis de los modelos de gobernanza urbana requiere tomar en consideración las condiciones estructurales en las que se desenvuelven las ciudades, al igual que sus condiciones locales propias. La evolución de los modelos de gobernanza de Barcelona y Madrid muestra no solo su gran complejidad, sino también las fuertes especificidades de cada caso. El estudio se basa en una batería de entrevistas en profundidad a responsables de la administración y entidades de la sociedad civil, así como en la revisión de la literatura existente y el análisis de fuentes secundarias referidas a la evolución de la gobernanza y las agendas para la competitividad y la cohesión social de las dos ciudades. El análisis da cuenta de dos modelos de gobernanza urbana con características propias y evoluciones históricas diferentes. Sin embargo, en ambos casos el progresivo agotamiento de los modelos ha abierto la puerta a sendos intentos de articulación de nuevas propuestas sociopolíticas y económicas que, en estos momentos, avanzan en el desarrollo de una nueva agenda urbana.

PALABRAS CLAVE | gobierno local, competitividad urbana, sociología urbana.

ABSTRACT | *Analysis of urban governance models not only requires consideration of the structural context but also the specific local conditions of cities. The evolution of the Barcelona and Madrid urban governance models show an extreme complexity and strong particularities for both cases. This study is based on a series of in-depth interviews with public authorities and civil society entities, a literature review and an analysis of secondary sources referred to the evolution of governance and the agenda for competitiveness and social cohesion in Barcelona and Madrid. Results clearly show two different models of urban governance, each with its own characteristics and its specific historical development. Nevertheless, in both cases the accelerated exhaustion of the previous models allowed for new attempts of socio-political and economic proposals in the context of the new urban agenda.*

KEYWORDS | *local government, urban competitiveness, urban sociology.*

Recibido el 25 de octubre de 2016, aprobado el 15 de enero de 2017.

E-mails: F. Díaz-Orueta, fernando.diaz@unirioja.es | M. L. Lourés, mloures@unizar.es | M. Pradel-Miquel, marcpradel@ub.edu

Introducción¹

El estallido de la burbuja inmobiliaria española puso en evidencia la fragilidad de un modelo productivo sustentado en la alianza entre el sector financiero y el de la construcción, el cual mantuvo un crecimiento económico ininterrumpido durante más de diez años pero, simultáneamente, no dejó de generar desigualdad social. El desarrollo de este modelo no habría sido posible sin los cambios legales pertinentes orientados hacia una masiva liberalización del suelo, lo que, a su vez, facilitó a los ayuntamientos una vía de financiación de las políticas locales. El derrumbe del modelo produjo no solo un desplome de la actividad económico-financiera y del sector de la construcción, sino también un crecimiento exponencial de las desigualdades sociales. Todo ello, junto a la existencia de numerosas tramas de corrupción ligadas a la actividad urbanística, contribuyó poderosamente a la deslegitimación del sistema político. Por otra parte, el declive de algunos actores hegemónicos locales y el surgimiento de nuevos actores colectivos, el quebrantamiento de ciertas normas institucionales firmemente asentadas durante un largo periodo y la aparición de nuevas demandas ciudadanas, han llevado a la reformulación de los modelos de gobernanza.

Barcelona y Madrid, las dos principales regiones metropolitanas españolas, han conservado su papel decisivo en el sistema de ciudades debido a su mayor diversificación económica y a la concentración en sus territorios de sectores estratégicos. Sin embargo, también han acusado los efectos de la crisis y de la aplicación de las políticas de austeridad.

En este texto se analiza y compara la evolución de los modelos de gobernanza y crecimiento económico en las regiones metropolitanas de Barcelona y Madrid y cómo se han visto afectadas por la crisis. Así, esta debe ser entendida como un factor que ahonda en tendencias presentes anteriormente en sus modelos de desarrollo. Por un lado, el contexto de crisis ha permitido ampliar las políticas neoliberales en nombre de la austeridad. Por otro, ha profundizado las dinámicas de exclusión social existentes en los modelos de crecimiento precrisis, agudizándose con el progresivo desmantelamiento del sistema de protección social. Estas transformaciones profundas y la deslegitimación de un sistema político incapaz de ofrecer respuestas explican la emergencia de nuevas formas de organización colectiva ciudadana, especialmente en los barrios más afectados por la crisis. Su objetivo principal ha sido frenar los efectos producidos por las políticas de austeridad, proponiendo para ello nuevos modelos de organización económica y gobernanza local y cuestionando

1 El texto se basa en los resultados de investigación del proyecto INNOSOGO: "Innovación Social y Gobernanza: prácticas emergentes para ciudades en transformación" (CSO2013-47127-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de España y cuya investigadora principal es Marisol García Cabeza (Universidad de Barcelona). Asimismo, en el caso de Fernando Díaz Orueta, el trabajo realizado formó parte de las actividades desarrolladas durante la estancia en el otoño de 2016 en el Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale de la Università degli Studi di Milano-Bicocca, financiada por el Programa de Ayudas para Estancias de Internacionalización del Profesorado de la Universidad de La Rioja. Agradecemos a los revisores anónimos los comentarios y sugerencias realizados.

no solo las políticas desarrolladas durante la crisis, sino también el conjunto del sistema institucional ligado a los modelos de crecimiento precrisis. La quiebra de los modelos de gobernanza instituidos facilitó que en las elecciones municipales celebradas en mayo de 2015 nuevas plataformas electorales propusieran una agenda ciudadana renovada y un nuevo modelo de gobernanza.

Con el fin de comprobar estas hipótesis, el artículo analiza en Barcelona y Madrid los modelos de crecimiento y cohesión hasta el año 2008, abordando posteriormente cómo estos entraron en crisis y se redefinieron en un contexto caracterizado por las políticas de ajuste estructural. Desde el punto de vista metodológico, el texto se basa en 20 entrevistas en profundidad a responsables de la administración y entidades de la sociedad civil, llevadas a cabo en el periodo 2014-2016 (11 en Madrid y 9 en Barcelona), así como en una revisión de la literatura existente y el análisis de fuentes secundarias referidas a la evolución de la gobernanza y las agendas para la competitividad y la cohesión social de las dos ciudades estudiadas.

En primer lugar, se realiza una aproximación a los modelos de competitividad urbana forjados durante los años ochenta y noventa en cada una de las regiones metropolitanas, y el impacto de la crisis sobre ellos en términos no solo económicos, sino también políticos y sociales. A continuación, se analiza cómo la crisis y las políticas de austeridad concomitantes han elevado el protagonismo de los sectores privados en la gobernanza de la ciudad. Por último, se analiza brevemente el auge de las plataformas ciudadanas que alcanzaron el gobierno de ambas ciudades tras las elecciones de mayo de 2015 y que proponen modelos de gobernanza alternativos.

Cambios en la gobernanza: un marco para el análisis

El análisis de la gobernanza urbana se ha convertido en un elemento central en el estudio de los cambios en la organización estatal en el marco de la globalización. A lo largo de las últimas décadas del siglo veinte, las ciudades fueron desarrollando formas locales de gobernanza para crear modelos de desarrollo económico y cohesión social que les permitieran competir en los mercados internacionales, atraer recursos y garantizar a la vez ciertas formas locales de bienestar a sus ciudadanos. Este proceso puede interpretarse como el resultado de una serie de decisiones estratégicas para maximizar el crecimiento económico, que pasan por dar centralidad a las ciudades y regiones metropolitanas. Varios autores, como Brenner (2004) o Jessop (2002), han definido estas estrategias como medidas de reterritorialización en el marco de la reestructuración neoliberal del capitalismo. Dicha reterritorialización se basa en ceder a las ciudades y a las regiones mayor autonomía política para el desarrollo de políticas locales y formas locales de cohesión. Este proceso forma parte del despliegue de las nuevas estructuras globales del neoliberalismo que ha afectado intensamente a los espacios locales, convirtiendo progresivamente las ciudades en mercancías que compiten entre sí. Para alcanzar dicho objetivo se adoptaron nuevas políticas urbanas que, con el paso del tiempo, han generado cambios profundos en las estructuras socioespaciales urbanas de numerosas ciudades, crecientemente desiguales y segmentadas (Díaz Orueta, 2013).

Desde la sociología política se ha matizado este marco explicativo poniendo un mayor énfasis en el papel de las ciudades a la hora de explicar esta emergencia y, sobre todo, el desarrollo desigual de estrategias de crecimiento y bienestar. Desde este punto de partida, Le Galès (2002, 2011) ha propuesto una ‘sociología de la gobernanza’ que preste atención a los aspectos institucionales de la gobernanza local para entender la construcción de modelos de desarrollo local y de cohesión social. Estos elementos institucionales (relaciones sociales consolidadas y transformadas en una ‘institución social’) implican limitaciones y oportunidades para los actores que participan en la toma de decisiones. Existe, por ejemplo, un conjunto de normas formales e informales sobre la actividad económica y la redistribución que hacen más difícil implantar unas políticas que otras. También existen sectores o espacios de la ciudad que históricamente no han recibido atención y que han quedado fuera de la gobernanza de la ciudad. Esta perspectiva tiene en cuenta el desarrollo histórico y también la relevancia de la gobernanza multinivel a la hora de organizar las estrategias de desarrollo local de una ciudad. Las ciudades se articulan, con mayor o menor consenso, como un actor colectivo con intereses propios, pero sus acciones están constreñidas por un contexto global que empuja a la competitividad. Sin negar la existencia de estrategias estatales para maximizar el crecimiento económico, sí cabe resaltar la capacidad desigual de las ciudades para organizarse como actores colectivos y adaptar dichas presiones a su trayectoria histórica, desarrollando sus propios modelos de gobernanza, que pueden tener diferentes orientaciones y buscar formas particulares de competir en la esfera global (Keil, 2011). Es esta capacidad de las ciudades la que permite, al menos potencialmente, que también se puedan poner en marcha proyectos contrahegemónicos que cuestionan las estrategias a escalas mayores.²

Con el fin de articular las dos perspectivas, este artículo presenta un modelo de análisis de la gobernanza de las grandes ciudades a partir de la propuesta de Kantor y Savitch (Kantor & Savitch, 2005; Savitch & Kantor, 2010), que plantea prestar atención a las variables “motrices y directrices” del desarrollo local, las cuales pueden ser interpretadas también como las condiciones estructurales y locales para la competencia global. Por un lado, las condiciones estructurales obligan a las ciudades a competir en determinadas circunstancias: las condiciones del mercado y la gobernanza multinivel, que posibilitan a la ciudad contar con unas u otras competencias y una mayor o menor autonomía. Por otro lado, el contexto local, que incluye las relaciones de gobernanza dentro de la ciudad (el poder de los diferentes grupos, el grado de centralización de la toma de decisiones, etcétera) y la cultura local, que resumen las variables sociales y culturales que determinan tanto los valores de la ciudadanía y la correlación de fuerzas políticas, como las normas informales sobre lo que es legítimo y no es legítimo hacer desde el gobierno local.

Este modelo permite dar cuenta de los cambios en la gobernanza de Barcelona y Madrid. Si bien las dos ciudades consolidan sus modelos locales de desarrollo

2 Desde otra perspectiva, Brenner, Peck y Theodore (2010) enfatizan también la diversidad de los modelos urbanos. Lejos de la repetición de formas neoliberales idénticas en todas las ciudades, lo que aparece es una gran heterogeneidad, puesto que el neoliberalismo no es independiente de los procesos históricos y de las formas regulatorias preexistentes.

en el marco de una descentralización del Estado, esta descentralización da lugar a estrategias muy distintas que se explican por factores institucionales locales, como la trayectoria histórica, las estructuras económicas locales, la constelación de actores existente y las normas formales e informales que rigen la vida pública en cada ciudad. El análisis presentado presta atención tanto a las dinámicas internas que han experimentado Barcelona y Madrid, como a la transformación de las condiciones estructurales bajo las que operaban. En otras palabras, tanto la gobernanza multinivel como las condiciones de mercado han ido cambiando para las dos ciudades a través de fenómenos como la descentralización del Estado, la apertura estratégica española a los mercados latinoamericanos o, en el caso de Barcelona, el reposicionamiento en la escena global a partir de los Juegos Olímpicos de 1992. Si bien ambas ciudades se ven afectadas por la reestructuración neoliberal del capitalismo, sus condiciones concretas y las respuestas adoptadas presentan pautas propias que dan lugar a dos modelos urbanos diferentes con características específicas.

Por todo ello, en primer lugar se analizan brevemente las trayectorias históricas de las dos ciudades en el marco de la consolidación del Estado democrático y la descentralización, así como el desarrollo de dos modelos diferenciados de gobernanza. Posteriormente, se examinan en profundidad las transformaciones de dichos modelos con la llegada de la crisis y las políticas de austeridad, y la aparición de propuestas alternativas.

Modelos de gobernanza de Barcelona y Madrid (1979-2008)

A pesar de que desde los años setenta las elites locales de las grandes ciudades españolas habían intentado hacer valer sus intereses desde dentro de las estructuras del régimen, su falta total de autonomía impidió que construyeran modelos de gobernanza local. Así, hubo que esperar a 1979, cuando se celebraron las primeras elecciones municipales tras más de cuarenta años, para que Barcelona y Madrid pudieran comenzar a desarrollar una gestión autónoma respecto a otros niveles de gobierno y a establecer mecanismos de colaboración con actores privados, sociedad civil y movimientos sociales, dando lugar a modelos distintivos de gobernanza urbana y estrategias propias de crecimiento económico. Estas transformaciones se desarrollaron en paralelo a la consolidación de las instituciones democráticas, influidas por el desarrollo de un modelo de gobernanza multinivel en España, marcado por la descentralización estatal a través de la creación de las comunidades autónomas como una administración intermedia entre el nivel local y el central. Las nuevas administraciones autonómicas recibieron competencias y recursos del gobierno central, sin que esta descentralización alcanzase de igual forma a los ayuntamientos. Pese a que la ley de régimen local prevé competencias amplias para el nivel local, ellas no vienen acompañadas de una partida presupuestaria suficiente que permita desarrollarlos. Así, la creación de los gobiernos autonómicos y la descentralización significaron en buena medida la recentralización de los recursos a escala regional y una debilidad financiera de los municipios, pese a contar con un gran número

de competencias recogidas en la legislación.³ Estos procesos de descentralización se pueden interpretar como una adaptación del Estado a las nuevas exigencias de la acumulación flexible, que fortalece la competencia entre territorios subnacionales en el marco de la globalización como estrategia para la maximización del crecimiento capitalista (Brenner, 2004, p. 47; Brenner & Theodore, 2002; Jessop, Brenner & Jones, 2008).

La situación de falta de recursos de los gobiernos locales se vio agravada por la necesidad de realizar grandes inversiones en políticas urbanas que habían sido largamente pospuestas durante el franquismo, como la creación y mejora de espacios públicos, de infraestructuras de transporte o de equipamientos culturales, educativos y sociales. Asimismo, los nuevos ayuntamientos debieron afrontar un gravísimo problema de vivienda, que se expresaba no solo en la existencia de enormes bolsas de chabolismo en la periferia de las principales ciudades, sino también en las pésimas condiciones de una parte importante del parque residencial, precario y en gran medida obsoleto, fruto de la política especulativa desarrollada por el franquismo en las décadas anteriores. El problema de la falta de financiación y la tensión que esto generaba en las administraciones locales se convirtió en algo endémico.

La consolidación de este modelo de gobernanza multinivel dio lugar a un desarrollo del Estado de bienestar descentralizado, con los gobiernos autonómicos asumiendo progresivamente competencias en aspectos como la sanidad, la educación o las políticas culturales, entre otros. Sin embargo, este desarrollo fue muy inferior al de otros países europeos y desigual en la medida en que los gobiernos autonómicos podían articular diferentes orientaciones políticas.

Por otro lado, las condiciones de mercado en las que operaban las ciudades españolas fueron modificándose a medida que la economía española se liberalizaba e integraba en los mercados internacionales. La incorporación al Mercado Común y el sí definitivo a la OTAN supusieron pasos decisivos en la integración en una Europa que ya entonces tomaba un rumbo neoliberal (Fernández Durán, 1996).

La crisis del modelo productivo de la primera mitad de los noventa se superó a través de un ciclo expansionista iniciado en 1996, que significó el inicio de una burbuja especulativa en el sector de la construcción que terminaría estallando once años más tarde. Este ciclo expansivo, fuertemente vinculado a la desregulación del suelo, fue impulsado no solo por el gobierno central,⁴ sino también por la mayoría de los gobiernos autonómicos. La especulación urbanística se convirtió en un elemento esencial de la financiación municipal, alterando el papel de los diferentes actores locales en los procesos de toma de decisiones. Por otro lado, la terciarización de la economía y el auge de la industria del turismo urbano también contribuyeron a la aparición de nuevos actores privados cuyo poder aumentó dentro de las

3 En España, las regiones (comunidades autónomas) cuentan con un elevado nivel de autonomía, aunque no idéntico en todas. El sistema de financiación, insatisfactorio para muchas de ellas, se ha convertido en una cuestión clave de la agenda política española. En la actualidad existe una fuerte controversia respecto a la necesidad de introducir cambios en el sistema, si bien todavía se está muy lejos de alcanzar un consenso en cuanto a su alcance y contenidos.

4 En 1998, el gobierno central aprobó una nueva Ley del Suelo que flexibilizó las condiciones para posibilitar la urbanización de amplias zonas anteriormente no urbanizables.

ciudades. Las estrategias de crecimiento económico y los modelos de gobernanza de Barcelona y Madrid se pueden entender como fórmulas para adaptarse a este contexto cambiante.

A lo largo de los años ochenta, las dos ciudades sufrieron problemas similares en cuanto a la falta de equipamientos e infraestructuras, especialmente en los suburbios y en los barrios de clase trabajadora. Sin embargo, el punto de partida era diferente. Madrid se había expandido durante el franquismo absorbiendo algunos municipios limítrofes, llegando a alcanzar una población de más de tres millones de habitantes. Alrededor de la capital, pero no incorporada administrativamente a ella, se consolidó un área metropolitana con numerosos municipios, cuyo peso poblacional no dejaría de aumentar en las décadas siguientes.⁵ Barcelona, por el contrario, no integró a sus municipios vecinos, formando un área metropolitana de población similar a la de la ciudad de Madrid,⁶ pero con múltiples unidades administrativas.

Ambas ciudades han desarrollado regiones metropolitanas, pero mientras que en Madrid el espacio administrativo de la comunidad autónoma se aproxima al de la región urbana funcional (Leal, 2015), Barcelona ha tenido que articular sus políticas metropolitanas a través de mecanismos de coordinación entre municipios de carácter no vinculante. Aunque en 1974 se creó la Corporación Metropolitana de Barcelona, una entidad de gestión metropolitana, esta nunca tuvo la capacidad de gestión de un ente local. Dicho organismo fue disuelto por el gobierno autonómico catalán en 1987, y no se creó un mecanismo de gobernanza similar hasta 2011. En el caso de Madrid, con la creación en 1983 de la comunidad autónoma, la ciudad pasó a convertirse en capital de la región. La nueva autonomía, coincidente en sus límites con la antigua provincia de Madrid, incluyó a la capital y a los municipios de su área metropolitana, además de a otros que, con el paso del tiempo, han ido profundizando su dependencia respecto al núcleo central de la región.⁷ En cierto modo, a través de las competencias autonómicas se ejerció *de facto*, aunque de forma muy limitada, un gobierno metropolitano.

A la hora de establecer alianzas con otros niveles de gobierno, Madrid contaba con un mayor apoyo del gobierno central, por su condición de capital del Estado y con un gobierno autonómico que potencialmente podía ejercer funciones próximas a las de un gobierno metropolitano, con capacidad para planificar y desarrollar infraestructuras y servicios metropolitanos. Barcelona, en cambio, no contaba con la condición de capitalidad, a la vez que la necesidad de políticas metropolitanas se enfrentaba a la voluntad del gobierno catalán de ‘reequilibrar’ el territorio de la comunidad autónoma, con frecuencia invirtiendo fuera de la región metropolitana (Pradel, 2016). Sin embargo, estas condiciones de partida no significan que Madrid haya gozado de forma efectiva de una mayor integración vertical entre niveles de gobierno.

5 En 2015, la ciudad de Madrid contaba con 3.141.991 habitantes, frente a los 2.756.551 del Área Metropolitana. En el conjunto de la Comunidad de Madrid residían 6.436.996 personas (Fuente: Padrón Continuo Comunidad de Madrid).

6 El área metropolitana de Barcelona tiene una población de 3.239.337 habitantes (2015), incluyendo a los 1.620.943 habitantes de Barcelona (fuente: www.amb.cat).

7 En 2015, en esta zona oficialmente “no metropolitana” de la región habitaban 538.454 habitantes (fuente: Padrón Continuo Comunidad de Madrid).

Entre 1983, año en que comenzó a desarrollarse la comunidad autónoma, y 1989, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) gobernó, no sin ciertas discrepancias, tanto el ayuntamiento de Madrid como los gobiernos regional y central. En aquel periodo, la comunidad autónoma tendió ya a asumir progresivamente las exigencias del nuevo régimen de acumulación. Por el contrario, el ayuntamiento mantuvo algún tiempo más su compromiso con la aplicación del urbanismo de la austeridad, una corriente crítica de pensamiento urbano cuyos principios habían sido puestos en práctica en diversas ciudades italianas gobernadas por el Partido Comunista Italiano (PCI) (Campos Venuti, 1978). De hecho, el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 se alimentó en buena medida de esos principios (De Santiago, 2012). Esta dicotomía comenzó a romperse con el acceso a la alcaldía en 1989 de Agustín Rodríguez Sahagún, perteneciente al Centro Democrático y Social (CDS), gracias al apoyo del Partido Popular (PP).

Las diferencias entre Madrid y Barcelona y los cambios en los liderazgos políticos explican en parte las distintas estrategias de crecimiento y de modelos de gobernanza. Tras las elecciones municipales de 1979, en ambas ciudades se establecieron gobiernos progresistas que desarrollaron una agenda redistributiva destinada a paliar las graves deficiencias urbanísticas en los barrios más desfavorecidos, y a promover mecanismos de planificación urbana después del crecimiento urbano descontrolado del tardofranquismo. Cuestión aparte es la referida al papel otorgado a los movimientos sociales y la sociedad civil en la toma de decisiones, a través de la creación de mecanismos de participación y consulta a los ciudadanos (Blackeley, 2005). Mientras que en Madrid, a pesar de la incorporación de una retórica participativa, prácticamente desde los primeros pasos del nuevo ayuntamiento se produjo una enorme decepción por parte de un movimiento ciudadano que esperaba mucho más del nuevo gobierno local; en Barcelona, la situación fue muy diferente. De hecho, en Barcelona este modelo se consolidó y el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC)⁸ se mantuvo en la alcaldía con apoyo del partido ecosocialista Iniciativa per Catalunya (ICV). En Madrid, por el contrario, se produjo un relevo más rápido en la hegemonía política: al cambio en 1989 en el ayuntamiento de Madrid, consolidado ya en 1991 con una mayoría absoluta del PP que se extendería hasta 2015, le siguió en 1995 el relevo en el gobierno regional, que contó con mayoría absoluta del PP también hasta 2015. Desde ese año, el PP se mantiene en el poder gracias al apoyo de Ciudadanos, un joven partido político conservador.

En Barcelona, la falta de recursos condujo a que el ayuntamiento otorgase a las entidades de la sociedad civil un papel central en la provisión de políticas sociales, creando una red de entidades proveedoras coordinada por el ayuntamiento que estará en la base de las políticas de bienestar social. Este proyecto redistributivo se combinó con la planificación estratégica del desarrollo económico de la ciudad, creando estrategias a medio plazo en las que colaboraban representantes de los intereses privados, así como sindicatos y otros actores de la sociedad civil de la ciudad. La elección, en 1986, de Barcelona como sede de los Juegos Olímpicos de 1992 resultó clave para fortalecer la posición de la ciudad respecto a los otros niveles

8 Partido catalán federado con el PSOE.

de gobierno y obtener recursos e inversiones tanto del gobierno catalán como del central, a la vez que reposicionaba la ciudad a escala global convirtiéndola en un destino para el turismo de ocio y de negocios.

El éxito de los Juegos Olímpicos, sin embargo, afectó profundamente el modelo de gobernanza, ya que debilitó el papel de la ciudadanía en la toma de decisiones y transformó la cultura local con la emergencia de una clase media y la diversificación de estilos y formas de vida de la clase trabajadora y de la sociedad civil, con un conjunto de entidades cada vez más diverso y una disminución de la relevancia de las asociaciones de vecinos. A lo largo de los años noventa, el ayuntamiento acometió una serie de reformas internas con el objetivo de hacer más eficiente la gestión, las cuales fueron en detrimento de la participación ciudadana. Esta tendió a institucionalizarse, pasándose de una participación en el sentido político a una participación en el sentido administrativo (García, 2008, p. 102). A la vez, los actores privados ganaron peso a medida que la ciudad se internacionalizaba. Emergieron nuevos actores económicos, como el sector turístico, que tendrían una influencia creciente en la toma de decisiones, e hicieron su aparición inversores internacionales en diferentes sectores, desde los grandes eventos a la inversión inmobiliaria.

Estas transformaciones provocaron que los apoyos al gobierno de centro-izquierda que administraba la ciudad desde 1979 empezaran a debilitarse.⁹ Si bien los ecosocialistas consiguieron mantener su estabilidad electoral, el psc pasó a recibir un apoyo cada vez menor en las elecciones locales.¹⁰ El gobierno municipal intentó revitalizar el modelo de gobernanza a través de la realización de un nuevo gran evento, el Forum de las Culturas de 2004, que no obtuvo el apoyo de la ciudadanía, recibiendo las críticas de buena parte de la sociedad civil y movimientos sociales de la ciudad. También intentó, en el periodo 2007-2011, reforzar el modelo redistributivo y de proximidad a los vecinos, pero finalmente el partido perdió las elecciones municipales de 2011, haciéndose con la alcaldía una coalición conservadora nacionalista, liderada por *Convergència i Unió* (ciu).

En Madrid, la definición del modelo de gobernanza local debe tomar como referencia los cambios de gobierno ya mencionados, producidos en primer lugar en la capital y posteriormente en la Comunidad de Madrid. El pp alcanzó una hegemonía política absoluta en las instituciones que utilizó para desarrollar sus planteamientos sin apenas cortapisas. Si durante los primeros años ochenta, aun cuando fuera con limitaciones, se desarrolló un modelo de naturaleza más redistributiva reforzado por prácticas de planificación urbana orientadas a favorecer un cierto equilibrio social y ambiental, a partir de los noventa fue tomando forma un modelo de orientación nítidamente neoliberal. Este nuevo modelo se hizo especialmente evidente desde 1995, con el acceso a la presidencia de la Comunidad

9 La pérdida de confianza progresiva fue ligada también a la retirada de la política local del carismático alcalde Pasqual Maragall en 1997, que había sido capaz de generar un consenso alrededor del proyecto de ciudad.

10 En 1995, el psc perdió cuatro ediles, situándose en dieciséis. En 1999, con Joan Clos como candidato, volvió a obtener veinte escaños, aunque en 2003 obtendría quince y en 2007, catorce. Desde 1995, icv, bajo distintas formulaciones, mejoró tímidamente sus resultados, pasando de los tres ediles en 1995 a los cinco de 2007.

de Madrid de Alberto Ruiz Gallardón. La alianza estratégica establecida entre el bloque empresarial y financiero con el poder político a distintos niveles promovió un crecimiento acelerado y especulativo. El gobierno local continuó manteniendo un papel relevante en el desarrollo económico de la ciudad, pero su iniciativa política se orientó primordialmente a satisfacer los intereses de los principales grupos económicos privados, articulados alrededor del crecimiento del sector financiero y de la expansión de las empresas de la construcción. En conjunto, conformaban una sólida máquina de crecimiento que definía las estrategias económicas y territoriales para Madrid (Camacho, Díaz Orueta, Gadea, Ginés & Lourés, 2015).

Desde el punto de vista territorial, la especulación urbanística masiva condujo a una intensa ocupación del suelo. El territorio se urbanizó de forma caótica y dispersa, dando lugar a lo que algunos autores (entre ellos, Naredo, 2010) han calificado como conurbación difusa madrileña, un espacio tejido en torno a los principales ejes de un viario cada vez más denso y transitado.

En cuanto a la provisión de servicios públicos y la definición de las políticas sociales, tanto a nivel autonómico como local se estableció un modelo de gobernanza que tendió a sustituir al sector público, bien externalizando o directamente privatizando. Los nuevos organismos prestadores de servicios fueron no solo empresas privadas, sino también organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones y otras instituciones próximas de una u otra forma al PP. En este escenario se abrieron, además, diferentes frentes de conflicto con las asociaciones vecinales, los sindicatos y otros movimientos sociales cuyos planteamientos quedaron fuera de los muy limitados espacios abiertos a la participación, reducidos a un plano meramente formal y marcadamente clientelar. De hecho, la tensión entre los proyectos municipales y las demandas vecinales se hizo también evidente en el desarrollo de diferentes planes de intervención en algunas áreas de la ciudad, como por ejemplo en el céntrico barrio de Lavapiés (Díaz Orueta, 2007).

Sin embargo, globalmente el modelo gozó de un importante nivel de consenso, que se expresó también en unos resultados electorales notablemente favorables al PP. Este respaldo se explica, al menos en parte, por la transformación de la estructura de clases sociales madrileña producida durante este periodo. Dicha modificación se vio alimentada por el cambio de modelo productivo, en el que aumentó la relevancia de los sectores financieros y de servicios y su expansión a mercados internacionales. Se produjo así una modificación sensible, tanto en el volumen como en la composición de las clases medias y en su adscripción ideológica, crecientemente escorada a posiciones conservadoras. Simultáneamente tuvo lugar un debilitamiento de los sectores de clase trabajadora que habitaban tradicionalmente los barrios industriales del sur y el este de la ciudad. El comportamiento del mercado de la vivienda favoreció aún más el incremento de la segregación urbana, evidente no solo al interior de la ciudad, sino también en el conjunto de la región metropolitana. A los barrios consolidados en etapas anteriores de la periferia social, se sumaron los nuevos barrios fallidos de la periferia (Camacho et al., 2015, pp. 26-28).

A diferencia de Barcelona, en Madrid no se llegó a realizar ningún gran evento que tuviese el impacto de los Juegos Olímpicos de 1992, aunque no dejó de intentarse. De hecho, la ciudad presentó en tres ocasiones consecutivas (dos de ellas ya en

la etapa de crisis) la candidatura para organizar unos Juegos Olímpicos (los de 2012, 2016 y 2020). Si bien en las tres ocasiones fracasó, estos intentos fueron utilizados como justificación del desarrollo de nuevas infraestructuras y de distintos procesos de renovación urbana.

Crisis, austeridad y cambios en la gobernanza (2008-2015)

Como plantean Luengo & Vicent (2014), el estallido de la crisis de 2008 produjo una reconfiguración del mapa social, político y económico que se manifestó en tres dimensiones: global, en la medida en que afecta, aunque de forma desigual, a todo el mundo capitalista; plural, por su origen; y sistémica, dado que son los sistemas de acumulación y distribución capitalista bajo la globalización los que han quebrado. Este cambio de escenario incidió de forma notable, y diferenciada, sobre los modelos de gobernanza local.

En España, y en sintonía con lo sucedido en otros países de la Unión Europea, las políticas de ajuste económico y de reorganización del Estado emprendidas tanto en el segundo periodo de gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE, 2008-2011) como en el gobierno presidido por Mariano Rajoy (PP) desde diciembre de 2011, han condicionado decisivamente el devenir de las ciudades. En esta etapa se ha avanzado un paso más en el proceso de mutación neoliberal del Estado, en marcha desde la segunda mitad de los años ochenta. Como señala Alonso (2011), el sentido de la intervención estatal se ha transformado, pasando de un modelo de gobierno caracterizado por un Estado social fuerte fundamentado sobre titularidades sociolaborales, a un Estado convertido en agente de titularidades económico-financieras. Así, la gestión de lo social ha quedado subordinada a los intereses financieros.

En ese sentido, la reforma del artículo 135 de la Constitución de 1978, aprobada en el verano de 2011 con los votos del PSOE y el PP, resultó fundamental, puesto que introdujo el principio general de la estabilidad presupuestaria en el funcionamiento de todas las administraciones públicas españolas. A partir de entonces, el pago de la deuda se ha convertido en la primera obligación, por delante de cualquier otra. En el ámbito local, la aprobación en 2013 de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) completó sus efectos, al modificar notablemente el marco competencial de las comunidades autónomas y los ayuntamientos. La prestación de las competencias que no son delegadas ni propias ha quedado ligada a la existencia de una financiación suficiente, lo que, en la práctica, ha supuesto para muchos ayuntamientos la aplicación de nuevos recortes en la prestación de servicios públicos. En Barcelona y Madrid el impacto de esta ley resulta menor, puesto que la disposición adicional quinta de la LRSAL reconoce la posibilidad de un régimen especial para ambas ciudades, aunque “con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera” (LRSAL, Disposición Adicional Tercera).

El efecto de estas reformas se ha visto agravado por las reducciones continuadas de ingresos de los ayuntamientos. Como se señalaba anteriormente, su financiación en España depende en una parte importante de la evolución del mercado inmobiliario. Durante la etapa del *boom*, la construcción desaforada se vio favorecida por la

confluencia entre un régimen de tenencia basado en la propiedad y la debilidad de la financiación de los entes locales (Naredo, 2015). Por ello, el estallido de la burbuja inmobiliaria supuso un fuerte mazazo en la capacidad de los consistorios para hacer frente no ya solo a las crecientes necesidades sociales derivadas de la propia crisis, sino incluso, en no pocos casos, a los gastos de funcionamiento corriente. En definitiva, y más allá de las especificidades propias de cada ciudad, como tendencia general durante este periodo ha tenido lugar un recorte muy significativo en los servicios públicos prestados por los ayuntamientos.

Asimismo, en línea con lo observado en otros países, el abandono de los modelos de gobernanza urbana basados en la centralidad del Estado de bienestar ha supuesto también el giro hacia nuevas formas de regulación moral y penal de la pobreza (Peck, 2006). El Estado respalda un proyecto de “nueva ciudad” dirigido a promover los negocios y la competitividad, en el que se consolida una estructura de clases cada vez más polarizada y un modelo de gobernanza crecientemente autoritario (Ávila & García, 2015). Estas tendencias son también visibles en las dos ciudades analizadas en este artículo.

De entre ellas, es en Barcelona donde los cambios producidos en esta etapa presentan una mayor profundidad. Como ya se ha explicado, desde finales de los noventa el gobierno municipal promovía un modelo de gestión más empresarial y un mayor enfoque hacia la competitividad. En 2011, el nuevo gobierno municipal de carácter conservador presidido por Xavier Trias abrió una tercera etapa en Barcelona, en la que se consolidó el énfasis en el crecimiento económico y se minimizó la dimensión de la cohesión social como eje vertebrador de las políticas sociales, a través de modificaciones formales tanto en la estructura del gobierno como en la relación con otros actores de la sociedad civil. Todo ello conllevó cambios en los mecanismos de implicación de los actores no estatales en la toma de decisiones.

En primer lugar, se eliminaron los mecanismos de diálogo social que se habían establecido para las políticas de empleo y de actividad económica, creándose mecanismos más amplios de gobernanza donde podrían entrar todo tipo de actores y donde las empresas privadas pasaron a contar con una mayor capacidad de influencia. Así, la generación de empleo quedó supeditada al crecimiento económico, activándose un foro de actores entre los que se encontraban entidades financieras, escuelas de negocios, universidades públicas y privadas y entidades del tercer sector (Cano, García & Pradel-Miquel, 2016). En línea con lo anterior, el papel de la planificación estratégica como herramienta para la concertación de intereses se vio debilitado en favor de una mayor libertad de los actores privados. Por ejemplo, se eliminó el plan estratégico del turismo y se dejó en un segundo plano el plan estratégico metropolitano elaborado por el anterior consistorio.

En segundo lugar, los mecanismos de participación ciudadana establecidos por los gobiernos anteriores fueron rediseñados, creándose foros de participación orientados a encontrar soluciones técnicas y/o administrativas a los problemas sociales, más que a la deliberación política. Ejemplos de este tipo de iniciativas fueron el portal del gobierno abierto, en el que se pueden hacer sugerencias al ayuntamiento; o los concursos de ideas destinados a solucionar problemas sociales en ciertos

campos, como el paro juvenil. En todas estas experiencias se obvió la existencia de conflictos entre los diversos intereses de los ciudadanos.

En tercer lugar, y apelando como justificación a la crisis económica, se reestructuró la aproximación a las políticas sociales y a la participación ciudadana, impulsándose una serie de nuevas iniciativas cuyo objetivo declarado era coordinar mejor a los agentes implicados y ampliar el involucramiento de la ciudadanía en la gestión de lo público. Desde esta óptica, el liderazgo público debía pasar a un segundo plano, cediendo espacio a la sociedad civil, que contaría con una mayor participación en cuanto a la toma de decisiones y la implementación de las políticas sociales. En ese contexto, la ‘innovación social’ fue entendida como una herramienta para conseguir la mayor eficiencia en su provisión. No puede desconocerse que, en realidad, este tipo de planteamientos lleva implícito un significativo ahorro de costes para el gobierno local, tal y como se observa, por ejemplo, en el Pla Buits.¹¹ Dicho enfoque coincidió con la emergencia de iniciativas ciudadanas en los barrios, que abogaban por la cogestión y formas alternativas de prestación de servicios ante un contexto de ausencia o retirada del gobierno local. De esta forma, aparentemente, hay una coincidencia entre el enfoque liberal del ayuntamiento sobre innovación social y el de los movimientos vecinales sobre la cogestión y los comunes urbanos surgidos en el marco del movimiento 15M, aunque se parta de principios muy distintos.

En la línea de otorgar mayor responsabilidad a la sociedad civil, una de las modificaciones más relevantes es la referida al Acuerdo para una Barcelona Inclusiva, aprobado en una primera versión en 2005, pero del que se redactó una segunda versión para el periodo 2012-2015. En este documento se detecta la concepción de inclusión social adoptada por el consistorio conservador. Si, en la etapa anterior, el énfasis discursivo se centraba en la inclusión y la ciudadanía, posteriormente las referencias se dirigieron prioritariamente a la calidad de vida y la atención a las personas. El área de Bienestar Social desapareció y sus competencias fueron asumidas por el área de Calidad de Vida, Igualdad y Deportes. Desde la nueva perspectiva, la responsabilidad del ayuntamiento se reducía a garantizar las soluciones a las situaciones de exclusión social, pero dejando claro que estas pueden ser desarrolladas por entidades de la sociedad civil o por actores privados.

En Madrid, Alberto Ruiz Gallardón revalidó en mayo de 2011 la alcaldía para el PP. Unos meses después, al incorporarse como ministro al gobierno presidido por Mariano Rajoy, la vara de mando pasó a manos de Ana Botella, quien se mantendría en el cargo hasta 2015, cuando el PP perdió el ayuntamiento de Madrid tras veinticuatro años ininterrumpidos de gobierno. En todo caso, más allá de algunos cambios de matiz, la sustitución de Alberto Ruiz Gallardón por Ana Botella no supuso una ruptura sustancial con el estilo de gobernanza neoliberal característico de los años anteriores. Textos clave, como el documento estratégico *M20. Futuro Ciudad Madrid 2020*, muestran la continuidad, como objetivos prioritarios, de la “creación de un clima propicio para los negocios”, la “estimulación del emprendizaje” o el

11 El Pla Buits (Plan de Vacíos) consiste en poner temporalmente solares públicos en desuso a disposición de entidades de la sociedad civil, para que sean destinados a usos sociales para el barrio.

fomento de la marca Madrid para proyectar la ciudad internacionalmente. Durante este periodo, las inversiones públicas disminuyeron notablemente, lo que, unido a la continuación de las privatizaciones,¹² generó una agudización aún mayor de la segregación y la desigualdad en la ciudad y su área metropolitana (Camacho et al., 2015; Díaz Orueta & Lourés, 2012; Observatorio Metropolitano, 2013). La crisis económica y el endeudamiento (Madrid es el municipio más endeudado de España) fueron utilizados como argumentos para continuar aplicando los principios de la gobernanza neoliberal. En definitiva, como señalan Fernández y Roch (2012), la acción de los niveles de gobierno central local y autonómico en favor del capital financiero y de la producción inmobiliaria determinó la imposición de un nuevo espacio social construido sobre las normas de la exclusión.

Aunque en un entorno económico mucho más volátil y con la dificultad de gestionar unos recursos públicos cada vez más escasos, la sintonía entre el poder político y los principales grupos económicos se mantuvo. No en vano entidades como La Caixa (2011) consideraban que la actuación de las administraciones madrileñas propiciaba un clima muy favorable para los negocios. Sin embargo, algunas de las medidas tomadas a favor del sector privado, como la privatización de los servicios de recogida de basuras o los de jardinería, generaron un escenario de confrontación en el que en un lado se situaban el ayuntamiento y las empresas adjudicatarias, y en el otro, un largo listado de organizaciones sociales, políticas y sindicales.

Uno de los ámbitos más afectados por el principio de cumplimiento con el límite de gastos fue el de las políticas sociales, las cuales se vieron alteradas debido a:

- el recorte de recursos humanos y financieros;
- la venta del patrimonio público a grandes empresas privadas y a fondos de inversión;
- la colaboración de entidades de capital riesgo en la captación de fondos con el objetivo de impulsar nuevas empresas en el marco de las políticas de empleo (Agencia de Desarrollo Económico Madrid Emprende, 2013, p. 3);
- la gestión privada de los servicios públicos;
- el fomento del voluntariado activo.

En marzo de 2012, Madrid se sumó a la red internacional *Cities of Service*, promotora del voluntariado, como una forma de afrontar la crisis. El gobierno local impulsó la creación de una estructura orientada al apoyo a las organizaciones de voluntarios

12 Uno de los ejemplos más controvertidos fue la venta en 2013 de 1.860 viviendas públicas al fondo buitre Magic Real State/Blackstone. De acuerdo con un informe de la Cámara de Cuentas de Madrid, en la venta de estas viviendas, alquiladas por el ayuntamiento en su mayoría a jóvenes y familias de recursos escasos, se produjo hasta una decena de irregularidades. Las viviendas se vendieron por un valor mucho menor al del mercado y los nuevos propietarios incrementaron el precio del alquiler, desconociendo su carácter social y provocando numerosos desahucios. Esta venta de viviendas sociales se suma a otras realizadas por la Comunidad de Madrid. De acuerdo con la información aportada por la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM), en 2015, seis de cada diez desahucios ejecutados en la capital se produjeron en las viviendas de alquiler social vendidas a fondos de inversión.

como proveedores de servicios, marcando los derechos ciudadanos con un sesgo inevitablemente caritativo. Al mismo tiempo, desde el poder local se destacaba el ahorro que el voluntariado suponía para las arcas públicas en términos de empleo.

Durante la crisis, la profundización en los aspectos socialmente más conflictivos y controvertidos del modelo de gobernanza madrileño, unida a un contexto general de descrédito del sistema político en su conjunto, aceleró el nacimiento de nuevos movimientos sociales de naturaleza muy diversa. La ciudad se convirtió en una de las principales referencias de las grandes movilizaciones que se sucedieron a partir de la primavera de 2011 en España y que tuvieron en el 15M, surgido en la madrileña Puerta del Sol, su principal referencia.¹³ El gobierno local, sacudido como otras administraciones y grupos empresariales por numerosos casos de corrupción, mantuvo una actitud reactiva hacia esta oleada de movilizaciones, buscando su freno a través de la descalificación en todos los frentes, el entorpecimiento del uso de los espacios públicos y una represión sistemática.¹⁴

En el ámbito institucional, las Juntas Municipales de Distrito continuaron sin ejercer su papel de órganos esenciales de participación y toma de decisiones. Por otro lado, su financiación resultaba completamente insuficiente. A pesar de todo, algunos agentes sociales, como la FRAVM, intentaron cumplir un rol mediador entre la ciudadanía y las instituciones, lo que se tradujo, por ejemplo, en la firma de varios acuerdos dirigidos a la mejora de algunos barrios de la ciudad a través de los llamados Planes de Barrio.

Tanto en Barcelona como en Madrid, los resultados de las elecciones municipales de mayo de 2015¹⁵ supusieron el cambio más notable desde 1979. Las elecciones de 2015 se saldaron con los excelentes resultados cosechados por una serie de nuevas candidaturas ciudadanas que alcanzaron el gobierno local con el apoyo de partidos políticos situados a la izquierda del PSOE. Tanto en Barcelona como en Madrid, el programa de estos nuevos gobiernos se basa en el desarrollo de una nueva agenda de ciudadanía que combina las políticas redistributivas con políticas de participación y cogestión ciudadana. Aunque es demasiado pronto para valorar en qué medida estos gobiernos están desarrollando un nuevo modelo de gobernanza, al menos discursivamente sí manifiestan una clara voluntad de revertir los modelos anteriores.

En Barcelona, la plataforma electoral Barcelona en Comú, encabezada por Ada Colau, ganó las elecciones con 11 regidores de 41, en un contexto de amplia fragmentación política del consistorio, con hasta siete partidos representados (tres de derechas y cuatro de izquierdas). La segunda fuerza política del consistorio es el partido conservador nacionalista CiU, que obtuvo 10 regidores. Esta victoria por margen escaso obliga al nuevo partido a mantener equilibrios entre los distintos

13 Posteriormente la movilización se descentralizó hacia los barrios, dando lugar a la aparición de numerosas y muy diversas experiencias de organización ligadas a la reivindicación de derechos esenciales como la vivienda, la sanidad, la educación, etcétera.

14 Esta tendencia general encontró alguna excepción en la utilización colectiva de ciertos espacios públicos abandonados, la que fue “consentida” e incluso, en ocasiones, hasta tibiamente apoyada por el ayuntamiento, al menos de forma temporal. Así ocurrió, por ejemplo, con el permiso otorgado al desarrollo de huertos urbanos en distintas parcelas de la ciudad.

15 En Madrid fueron también elecciones autonómicas.

partidos de la izquierda para aprobar una agenda social y de limitación del papel de los actores privados en la gobernanza. El nuevo gobierno ha visado una serie de medidas de inversión en los barrios más desfavorecidos alrededor de un plan de emergencia. Aparte de las medidas programáticas concretas dirigidas a una nueva agenda redistributiva, la organización del mismo ayuntamiento ha estado orientada a dejar clara esta voluntad de promover un nuevo modelo de gobernanza en la que la justicia social sea una prioridad por delante de la agenda competitiva. De forma significativa, el Departamento de Bienestar Social, que había sido reconvertido por la administración Trías en Departamento de Calidad de Vida, Ocio y Deporte, se ha convertido en el Área de Derechos Sociales, mientras se abre otra área referida a los derechos de ciudadanía y de participación. Por otra parte, se ha puesto en marcha una serie de medidas para fortalecer la coparticipación y la implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

En el caso de Madrid, la candidatura se presentó con el nombre Ahora Madrid, alcanzando 20 de los 57 escaños en juego. En realidad, el PP volvió a ganar las elecciones, aunque con tan solo 21 concejales. Dado que Ciudadanos consiguió siete concejales, el apoyo de los nueve concejales del PSOE fue imprescindible para que Manuela Carmena, cabeza de lista de Ahora Madrid, pudiera convertirse en alcaldesa de Madrid, por delante de Esperanza Aguirre, figura clave de la derecha madrileña que hasta el último momento trató de establecer todo tipo de alianzas que evitasen el acceso al ayuntamiento de Ahora Madrid. La candidatura estuvo conformada por una gran pluralidad de sensibilidades políticas y de los movimientos sociales surgidos en los últimos años en Madrid y, del mismo modo que en Barcelona, planteó explícitamente una ruptura con el anterior modelo de gobernanza. Esta tarea no resulta sencilla, tanto por la dura oposición planteada por la coalición pro crecimiento, todavía muy poderosa en la ciudad, como por la necesidad de pactar las decisiones estratégicas con el PSOE, e incluso por la propia heterogeneidad interna de la candidatura que se ha hecho presente en varias ocasiones, mostrando claras fisuras ante decisiones importantes. En el tiempo transcurrido desde su acceso a la alcaldía, se ha confirmado la voluntad de dar forma a un modelo diferente de ciudad, aunque a la vez se acusa una falta de definición respecto a cuáles serían sus contenidos esenciales. Por otro lado, si bien en el plano discursivo se apela a la implementación de la participación y a la necesidad de contar con el tejido asociativo en los procesos de toma de decisión, se detecta un cierto alejamiento entre los movimientos sociales y el gobierno local.

Conclusiones

El análisis de los casos de Barcelona y Madrid muestra cómo, para entender el cambio en los modelos de gobernanza, es imprescindible atender tanto a las condiciones estructurales como al contexto institucional local de cada ciudad. Dichos modelos no se imponen con un simple cambio de gobierno, sino que se institucionalizan a lo largo del tiempo, generando un marco de oportunidades para movimientos sociales y actores privados dentro de las ciudades. Tal y como han apuntado diversos autores, el surgimiento de modelos de gobernanza local puede ser interpretado como parte de un proceso de reestructuración del Estado en el que ciudades y

regiones desarrollan sus propias formas de regulación para asegurar la competitividad en un espacio global crecientemente estructurado a partir de principios neoliberales. Sin embargo, estos modelos responden también al contexto institucional local y a la capacidad de sus actores para organizar respuestas políticas concretas y desarrollar consensos sobre la ciudad. El poder de cada uno de los grupos, los procedimientos a través de los que se articulan los procesos de tomas de decisiones y la correlación de fuerzas políticas son factores esenciales en el análisis del ámbito local.

Esta perspectiva permite entender las diferencias en la composición, propuestas y resultados de los modelos de desarrollo urbano orientados a lo social surgidos en Madrid y Barcelona. Al analizar su evolución histórica reciente, se hace evidente cómo en ambas ciudades surgieron formas innovadoras de organización de la sociedad civil, que se vieron condicionadas por los modelos de gobernanza y, en particular, por los contextos institucionales locales. En Barcelona se consolidó un modelo de gobernanza redistributivo que posteriormente se fue transformando, perdiendo gran parte de su legitimidad. Esta pérdida de respaldo social se encuentra en la base de las tentativas recientes de reelaboración y redefinición en profundidad de los esquemas de gobernanza, con nuevas propuestas que adoptan como ejes estratégicos la participación de la ciudadanía y la apuesta por un desarrollo económico alternativo, socialmente más inclusivo y alejado del modelo desarrollista anterior. A diferencia de Barcelona, en Madrid las características específicas del contexto local y una serie de condicionantes estructurales, ligados —entre otros factores— a su condición de capital del Estado español, favorecieron la consolidación de un modelo de gobernanza neoliberal muy arraigado económica y sociopolíticamente. En ese escenario, el espacio para otros planteamientos alternativos quedó muy reducido, contando con una fuerte oposición institucional que únicamente se suavizó, de forma muy parcial y en aspectos muy concretos, al final del periodo previo a las elecciones municipales de 2015.

Por lo tanto, también para entender la emergencia y consolidación desigual de las nuevas plataformas políticas surgidas del 15M en España, hay que interpretar este movimiento como altamente dependiente de los contextos locales de cada ciudad y de la capacidad de sus miembros para articular propuestas contrahegemónicas a lo largo del periodo comprendido entre 2011 (emergencia del movimiento) y 2015 (momento de las elecciones locales). Asimismo, el enraizamiento en lo local puede ayudar a explicar las dificultades para generar propuestas políticas de características similares que pudieran dar forma a candidaturas electorales que concurriesen a las elecciones autonómicas e, incluso, a las generales.

En definitiva, este enraizamiento contribuye a fijar una agenda de investigación centrada en los nuevos gobiernos locales surgidos a partir de 2015 en Barcelona, Madrid y otras ciudades españolas. En la definición de esta agenda, dos cuestiones resultarían clave. En primer lugar, establecer en qué medida dichos gobiernos son capaces de promover modelos de desarrollo orientados a lo social y con implicación de la ciudadanía, en un contexto fuertemente condicionado por las políticas de ajuste y austeridad impulsadas desde el resto de los niveles de gobierno, incluida la Unión Europea. En segundo lugar, valorar hasta qué punto esos modelos podrían convertirse en la base de nuevas propuestas políticas a escala autonómica, nacional o supranacional.

Referencias bibliográficas

- Agencia de Desarrollo Económico Madrid Emprende. (2013). *Memoria Madrid Emprende 2013*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- Alonso, L. E. (2011). ¿Gobierno o gestión? El Estado remercantilizador y la crisis de lo social. *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, (1), 7-12. En <http://www.encrucijadas.org/index.php/ojs/article/view/108>
- Ávila, D. & García, S. (coords.). (2015). *Enclaves de riesgo. Gobierno neoliberal, desigualdad y control social*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Blackeley, G. (2005). Local governance and local democracy: The Barcelona model. *Local Government Studies*, 31(2), 149-165. <https://doi.org/10.1080/03003930500031959>
- Brenner, M., Peck, J. & Theodore, N. (2010). Variegated neoliberalization geographies, modalities, pathways. *Global Networks*, 10(2), 1-41. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2009.00277.x>
- Brenner, N. & Theodore, N. 2002. Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”. *Antipode*, 34(3), 349-379. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00246>
- Brenner, N. (2004). Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe 1960-2000. *Review or International Political Economy*, 11(3), 447-488. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-9480-4_3
- Camacho, J., Díaz Orueta, F., Gadea, E., Ginés, X. & Lourés, M.L. (2015). Madrid: el agotamiento de un modelo urbano y la construcción de nuevas propuestas para una ciudad en transformación. *Revista Quid* 16, 5, 5-45. En <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/1358>
- Campos Venuti, G. (1978). *Urbanismo y austeridad*. Madrid: Siglo XXI.
- Cano, A., García, M. & Pradel-Miquel, M. (2016). Barcelona's development: policies for social cohesion in the context of urban competitiveness. En C. Rancic & R. Cuca (eds.), *Unequal cities: Economic development and social cohesion in six European cities* (pp. 115-137). Nueva York: Routledge.
- De Santiago, E. (2012). Una lectura de las políticas de suelo y los modelos urbanísticos madrileños. *Geopolítica(s)*, 3(1), 83-116. En <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/viewFile/39303/38732>
- Díaz Orueta, F. (2007). Madrid: Urban regeneration projects and social mobilization. *Cities*, 24(3), 183-193. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2006.11.004>
- Díaz Orueta, F. (2013). Sociedad, espacio y crisis en la ciudad neoliberal. En J. Cucó (ed.), *Metamorfosis urbanas. Ciudades españolas en la dinámica global* (pp. 81-107). Barcelona: Icaria
- Díaz Orueta, F. y Lourés, M.L. (2012). Suburbanización y cambio social en la metrópoli madrileña. *Revista de Ciencias Sociales*, (138), 111-124. <http://dx.doi.org/10.15517/rcs.v0i138.12090>
- Fernández Durán, R. (1996). *Contra la Europa del capital y la globalización económica*. Madrid: Talasa.
- Fernández, C. & Roch, F. (2012). La quiebra de la ciudad global y sus efectos en la morfología urbana. Madrid, bajo la lógica inmobiliaria de la acumulación-desposesión. *Urban*, NS03, 45-63. En <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/1807/2138>

- García, M. (2003). The case of Barcelona. En A. Kreukels, W. Salet & A. Thornley (eds.), *Metropolitan Governance and Spatial Planning* (pp. 337-358). Londres: Taylor & Francis.
- García, M. (2008). Barcelona: ciudadanos y visitantes. En M. Degen & M. García (eds.), *La metaciudad: Barcelona, transformación de una metrópolis* (pp. 97-113). Barcelona: Anthropos.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, B., Brenner, N. & Jones, M. (2008). Theorizing sociospatial relations. *Environment and Planning D: Society and Space*, 26(3), 389-401. <http://dx.doi.org/10.1068/d9107>
- Kantor, P. & Savitch, H. V. (2005). How to study comparative urban development politics: A research note. *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(1), 135-151. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2427.2005.00575.x>
- Keil, R. (2011). The global city comes home: Internalised globalisation in Frankfurt Rhine-Main. *Urban Studies*, 48(12), 2495-2517. <https://doi.org/10.1177/0042098011411946>
- La Caixa (2011). *La economía de la Comunidad de Madrid. Diagnóstico estratégico*. Barcelona: La Caixa.
- Le Galès, P. (2002). *European cities, social conflicts and governance*. Oxford: Blackwell.
- Le Galès, P. (2011). *Le Retour des villes européennes* [2ème édition augmentée d'une préface inédite]. París: Presses de Sciences Po.
- Leal, J. (2015). Crecimiento y crisis: dinámica reciente de Madrid y Barcelona. En M. Domínguez & C. López (coords.), *Barcelona y Madrid: procesos urbanos y dinámicas sociales* (pp. 21-42). Madrid: Síntesis.
- Luego, F. & Vicent, L. (2014). ¿La Unión Monetaria explica la crisis? *Revista de Economía Crítica*, (17), 156-161. En http://revistaeconomicacritica.org/sites/default/files/revistas/n17/09_Luego-Vicent_UnionMonetaria_Crisis.pdf
- Naredo, J. M. (2010). *Presión inmobiliaria y destrucción de sistemas agrarios y suelos de calidad. El ejemplo de la Comunidad de Madrid*. Zaragoza: Sociedad Española de Historia Agraria, DT-SEHA n. 10-04. En <http://bit.ly/2uaedSB>
- Naredo, J. M. (2015). Un tema clave: el modelo de financiación local y su relación con los distintos modelos inmobiliarios. *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, (129), 53-55.
- Nel-lo, O. (2013). Barcelona y Cataluña: las raíces del debate sobre el policentrismo del sistema urbano catalán. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, 45(176), 317-332.
- Observatorio Metropolitano de Madrid (2013). Del Madrid global a la crisis urbana. Hacia la implosión social. En Observatorio Metropolitano de Madrid (ed.), *Paisajes devastados. Después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis* (pp. 123-177). Madrid: Traficantes de Sueños.
- Peck, J. (2006). Liberating the city: Between New York and New Orleans. *Urban Geography*, 27(8), 681-713. <http://dx.doi.org/10.2747/0272-3638.27.8.681>
- Pradel, M. (2016). *Catalunya xarxa de ciutats. L'impacte de Pasqual Maragall en la governança de Catalunya*. Barcelona: Llegat Pasqual Maragall.
- Savitch, H. V & Kantor, P. (2010). *Las ciudades en el mercado internacional*. Madrid: Bayer Hermanos / Ayuntamiento de Madrid.

