

# I. PRESENTACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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