

Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa

Arantxa RODRÍGUEZ & Frank MOULAERT & Erik SWYNGEDOUW

Universidad del País Vasco & Université de Lille I & Oxford University

RESUMEN: Este artículo analiza los cambios en la formulación y gestión de la política urbana en las ciudades Europeas desde mediados de los años 80. La primera parte sitúa el contexto general de reestructuración socioeconómica urbana como consecuencia de la crisis fordista y la globalización en este periodo. La segunda parte analiza la realineación de la política urbana a las exigencias del ajuste competitivo global y su impacto en la agenda política urbana: las nuevas prioridades, los nuevos modelos de gestión empresarial y las nuevas formas de 'gobernanza'. En la tercera sección, se relacionan estas tendencias con el auge de los grandes proyectos urbanísticos como elemento central de las nuevas políticas urbanas para la revitalización. En el último apartado, se plantean algunas reflexiones a modo de conclusión sobre los riesgos de fragmentación y exclusión social y territorial que incorporan estas intervenciones y las nuevas políticas urbanas competitivas.

Descriptores: Globalización. Competitividad urbana. Política económica. Rehabilitación urbana. Europa.

I. INTRODUCCIÓN

Las grandes operaciones de renovación urbana se sitúan en el contexto y son, al mismo tiempo, parte integral de los procesos de reestructuración y de globalización que han transformado la suerte de ciudades y regiones en todo el mundo. En numerosas áreas metropolitanas Europeas, la reorganización de las condiciones globales de la producción y la demanda ha traído consigo cambios socioeconómicos y políticos de gran alcance: recomposición de la jerarquía de sectores y localizaciones, declive industrial, aumento del paro y la pobreza, fuerte deterioro medioambiental, etc. Estos cambios han contribuido decisivamente a reorientar las prioridades de la política

urbana realineándose con los imperativos de la reestructuración competitiva global.

Pero la reorientación de los objetivos ha tenido, a su vez, consecuencias importantes para la formulación y gestión de la política urbana. En la mayoría de los casos, las nuevas prioridades vienen de la mano de cambios radicales en la instrumentación y regulación de la intervención urbana. Las grandes operaciones urbanas, aunque decididamente locales, capturan las tendencias globales y las nuevas formas de intervención a escala nacional y local que se materializan en una localización específica y, en este sentido, son uno de los componentes centrales de lo que se viene denominando «Nuevas Políticas Urbanas».

En este artículo introductorio analizamos la transformación y reformulación de la política urbana en las ciudades Europeas desde mediados de los años 80. La primera

Recibido: 15-01-02.

parte sitúa el contexto general de reestructuración socioeconómica urbana como consecuencia de la crisis fordista y la globalización en este periodo. La segunda parte analiza la realineación de la política urbana a las exigencias del ajuste competitivo global y su impacto en la agenda política urbana: las nuevas prioridades, los nuevos modelos de gestión empresarial y las nuevas formas de gobernanza de la intervención urbana. En la tercera sección, se relacionan estas tendencias con el auge de los grandes proyectos urbanísticos como elemento central de las nuevas políticas urbanas para la revitalización. En el último apartado, ofrecemos algunas reflexiones a modo de conclusión sobre los riesgos de fragmentación y exclusión social y territorial que incorporan estas intervenciones y las nuevas políticas urbanas.

I. GLOBALIZACIÓN, REESTRUCTURACIÓN Y FRAGMENTACIÓN SOCIO-ESPACIAL URBANA

A lo largo de las dos últimas décadas, las ciudades europeas han sido el escenario privilegiado de cambios socioeconómicos y políticos de gran alcance. Estos cambios tienen su origen en la crisis del fordismo y en los procesos de reestructuración y globalización económica que han transformado drásticamente el contexto para el desarrollo urbano a finales del siglo XX. La necesidad de adaptación a las nuevas condiciones de la producción y la demanda globalizada ha sido el eje principal sobre el que ha girado la dinámica urbana en este periodo. Pero la reestructuración urbana no es una mera transposición local de la dinámica de reestructuración global. Los cambios a nivel local, urbano, son el resultado de dinámicas estructurales e institucionales que operan a escalas espaciales diversas e interrelacionadas en las que lo global y lo local interactúan mutuamente (MASSEY, 1994; SWYNGEDOUW, 1997). La dinámica de reestructuración urbana es simultáneamente, por tanto, una consecuencia y un elemento clave en la formación de la nueva economía global.

En la mayoría de las ciudades europeas, los procesos de reestructuración y

globalización económica están asociados a cambios en la organización de la producción y de la demanda que han alterado la jerarquía de sectores, han transformado los mercados de trabajo y han favorecido la aparición de nuevas formas de fragmentación y diferenciación social y territorial (FAINSTEIN, GORDON & HARLOE, 1992; BENKO & LIPIETZ, 1992, 2000; MOULAERT, 1996; MARCUSE & VAN KEMPEN, 2000). Al mismo tiempo, el impacto de esta dinámica de cambio estructural se ha agudizado como consecuencia de las políticas neo-liberales de ajuste aplicadas por la mayoría de los gobiernos occidentales desde finales de la década de los 70. Estas políticas, en la medida en que han priorizado el control de la inflación y el gasto público sobre el empleo, no sólo han contribuido decisivamente a aumentar el desempleo y la precarización laboral sino a debilitar, además, los mecanismos y estructuras de bienestar y el Estado social, factores que están en la base de una creciente desprotección y vulnerabilidad de amplios sectores de la población (ROOM, 1990).

Uno de los resultados más notorios y visibles de la reestructuración socioeconómica urbana en este periodo ha sido la intensificación de los procesos de exclusión social y polarización (FAINSTEIN & GORDON & HARLOE, 1992; MINGIONE, 1994; MARTENS & VERVAEKE, 1997; PACIONE, 1997). Tanto en áreas urbanas dinámicas como en declive, el aumento de la exclusión social y la desigualdad forman parte integral del nuevo contexto urbano (MADANIPOUR *et al.*, 1998). Las nuevas divisiones socio-espaciales urbanas reflejan esta dinámica de fragmentación y segregación que ha inspirado una plétora de términos como la ciudad «dual» (MOLLENKOPF & CASTELLS, 1991; VAN KEMPEN, 1994), «polarizada» (SASSEN, 1991), «cuarteada» (MARCUSE, 1989), «dividida» (FAINSTEIN & GORDON & HARLOE, 1992), etc. Estos procesos han sido analizados predominantemente en términos de la combinación y articulación entre las transformaciones socioeconómicas globales y las políticas de ajuste estructural a escala local, regional y/o nacional (HAMMET, 1994; PRETECEILLE, 1997).

La transformación del empleo es, sin duda, uno de los pilares de la reestructuración

socioeconómica urbana y el principal factor que alimenta la creciente desigualdad y fragmentación social urbana (LAWLESS & MARTIN & HARDY, 1998). Los cambios en las formas de organización de la producción y la demanda hacen que amplios sectores de la población encuentren cada vez más dificultades para entrar en el mercado de trabajo formal y adaptarse a las nuevas realidades económicas. De este modo, los procesos de reestructuración contribuyen directamente e indirectamente a aumentar la exclusión social; directamente porque el aumento del desempleo, la pérdida de ingresos, los recortes salariales, etc. tienen consecuencias directas en la disminución del poder adquisitivo así como en la exclusión de las redes sociales relacionadas con el empleo y el consumo; indirectamente porque los niveles de cualificación laboral exigidos por las nuevas condiciones productivas son cada vez menos alcanzables para segmentos importantes de la población y porque la capacidad de acceso institucionalizado a los sistemas de protección social y subsidios se limita considerablemente. Por otra parte, la promoción del crecimiento y el empleo, considerados tradicionalmente como instrumentos claves para combatir la exclusión social, pueden también contribuir decisivamente a aumentar el riesgo de exclusión de grupos vulnerables a través de la extensión de formas flexibles y precarias de empleo (MOULAERT *et al*, 2000). Así, la recuperación de la dinámica de crecimiento y el desarrollo de nuevas oportunidades están favoreciendo el aumento de la desigualdad social y económica en muchas ciudades como consecuencia de la precarización del empleo que introduce un potencial de inseguridad, riesgo y vulnerabilidad social extraordinario (CASTEL, 1995; EUROPEAN COMMISSION, 1997). De manera que la simultaneidad del crecimiento económico y la extensión de nuevas formas de pobreza, precariedad y exclusión es hoy la base sobre la que se produce el agravamiento de las fracturas sociales y territoriales (COMMISARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, 1997).

El aumento de la fragmentación y segregación social urbana no es sólo consecuencia de la reestructuración del empleo; la reorganización del estado social ha contribuido directamente a la intensificación de la exclusión social. Por

una parte, el fin de la dinámica de crecimiento sostenido fordista ha puesto decisivamente en cuestión la capacidad y el compromiso del estado social keynesiano de mantener las políticas de gestión de la demanda y de bienestar e integración social. El aumento de las necesidades de protección social, que acompaña la crisis del empleo, choca así frontalmente con las presiones fiscales y financieras que enmarcan la reorientación del gasto público y el debilitamiento de los sistemas de bienestar social en la mayoría de las economías industriales avanzadas a finales del siglo XX. Las políticas de gestión de la crisis y la austeridad presupuestaria han favorecido una realineación productivista y subordinada de la política social que forma parte de una tendencia a la sustitución progresiva del estado social keynesiano (*welfare*) por un modelo de estado schumpeteriano (*workfare*) guiado predominantemente por la búsqueda del crecimiento y la competitividad (JESSOP, 1994; NAVARRO, 1998). La reestructuración de los sistemas de bienestar social es de este modo arrastrada por los vientos de la liberalización, privatización, desregulación y mercantilización que enmarcan, en mayor o menor medida dependiendo del contexto político e institucional, la reestructuración del sector público en las economías industriales avanzadas.

Por otra parte, la reorganización del estado social keynesiano es parte integral de lo que JESSOP (1994) denomina el «vaciamiento» del estado-nación. Esta noción expresa la erosión progresiva de la capacidad del estado-nación para responder a los desafíos planteados por las nuevas condiciones de la acumulación flexible globalizada, procesos que operan de forma creciente a escala supranacional pero también localizada. La pérdida progresiva de poder y capacidad económica del estado-nación se ve reforzada por la aparición de nuevas estructuras de coordinación supranacional pero también subnacional que asumen buena parte de las competencias y responsabilidades de un estado-nación cada vez más *impotente* (CASTELLS, 1997). De este modo, el vaciamiento del estado nacional conlleva la transferencia de parte de las competencias y capacidades a un número creciente de entidades pan-regionales,

plurinacionales o internacionales, mientras que otras son desplazadas a escala subnacional en el marco de una profunda reorganización del estado local y el desarrollo de nuevas formas de gobernanza local y regional, mientras que otras son apropiadas por redes horizontales de poder, translocales, que al margen del estado nacional conectan localidades y regiones entre países (JESSOP, 1994; PECK & TICKELL, 1994). El resultado es una profunda transformación del contexto de intervención del estado con importantes consecuencias para la fragmentación social y territorial.

La interdependencia entre los procesos globales de reestructuración socioeconómica y los recortes y limitaciones en el acceso a los sistemas de protección social han generado una amplia diversidad de nuevas categorías de pobres urbanos (BENASSI & KAZEPOV & MINGIONE, 1997). Pero, además, los procesos de exclusión social se han visto reforzados también por mecanismos culturales y políticos (MINGIONE, 1994). En la esfera cultural, la aparición de nuevas elites urbanas, beneficiarias directas o indirectas de la reestructuración socioeconómica, contrasta con el aumento de la pobreza y marginalización de los desfavorecidos de ese mismo proceso (MERRIFIELD & SWYNGEDOUW, 1996). La codificación de los valores y símbolos del éxito a la medida de estas nuevas elites urbanas (yuppies, neppies, etc.) y, en su caso, su solapamiento monolítico con nuevas imágenes publicitadas de la ciudad contribuye, asimismo, a construir identidades urbanas excluyentes para los grupos sociales con menos «éxito» (GOODWIN, 1993). Esta dinámica entronca directamente con la dimensión política de la exclusión social.

En la esfera política, la exclusión de los espacios y redes sociales de poder y de los procesos de toma de decisiones constituyen el principal factor de exclusión. En este sentido, la desvinculación de los procesos políticos formales de amplios sectores de la población urbana y la ausencia de los grupos sociales y/o barrios implicados en la elaboración de programas, planes y proyectos estratégicos urbanos son elementos centrales de exclusión y marginalización social del nuevo contexto socioeconómico urbano (GEDDES, 1997).

2. LA REALINEACIÓN DE LA POLÍTICA URBANA: COMPETITIVIDAD, URBANISMO EMPRESARIAL Y GOBERNANZA URBANA

Las nuevas realidades económicas globales y la generalización de las políticas de ajuste y competitividad no han sido los únicos factores determinantes de la reestructuración urbana. La dinámica de transformación urbana se inserta además en las respuestas y estrategias que las propias ciudades han puesto en marcha durante este periodo para adaptarse al nuevo contexto socioeconómico y político. Estas estrategias se articulan en el marco de tres tendencias interdependientes de cambio en la política urbana: a) el desplazamiento de las prioridades de la intervención urbana hacia la crecimiento y la reestructuración competitiva; b) la reorientación del enfoque predominantemente gestor y regulador de la política urbana hacia un enfoque «proactivo» y empresarial; y c) los cambios en la instrumentación de la intervención y la aparición de un nuevo modo de gobernanza urbana.

2.1. Las nuevas prioridades de la agenda política urbana: crecimiento y competitividad

Los desafíos planteados por los procesos de reestructuración económica y los cambios en las condiciones globales de la competencia han tenido importantes consecuencias para la formulación y gestión de la política urbana. El fin de la dinámica expansiva del fordismo y la transición hacia un nuevo modelo de acumulación flexible globalizada ha alterado, en buena medida, la naturaleza de los problemas urbanos y ha forzado una redefinición de las prioridades y objetivos de la intervención pública en la ciudad. Los problemas sociales, funcionales y medioambientales urbanos de las últimas dos décadas son parte integral de los procesos de cambio estructural que han creado ganadores y perdedores a lo largo de toda la geografía urbana. En un contexto marcado por la crisis, el declive o el estancamiento económico, la política urbana de las ciudades europeas ha pasado, en este periodo, de ocuparse

mayoritariamente de la gestión del crecimiento y el control de las externalidades negativas provocadas por los procesos de expansión urbana, a intervenir para compensar los efectos de la crisis y apoyar el desarrollo de nuevas funcionalidades urbanas (HALL, 1988). La preocupación con la base productiva de la ciudad y el desarrollo económico local se incorporan como elementos innovadores y claves de la intervención urbana cuyo eje tradicional ha sido predominantemente físico, de ordenación y equipamiento territorial (BORJA, 1990; VÁZQUEZ, 1993). Pero, en la medida en que la fortuna de las ciudades se considera, cada vez más, dependiente del modo como éstas se articulen a la nueva economía global, el objetivo de la política urbana va a consistir básicamente en reforzar la capacidad local para enfrentar con éxito la competencia global. La búsqueda de la competitividad urbana se transforma así en el principal argumento de las políticas urbanas en la globalización y la política urbana en un instrumento clave de la gestión local de la economía global (BORJA & CASTELLS, 1997).

En un contexto marcado por las nuevas realidades de la economía global y la creciente competencia inter-urbana, la reorientación de las prioridades de la agenda política urbana hacia la reactivación económica y la competitividad ha convertido la revitalización en uno de los ámbitos principales de la intervención urbana en las ciudades europeas (OATLEY, 1998; ROBERTS & SYKES, 2000; *website* <http://www.ifresi.univ-lille1.fr/PagesHTML/URSPIC/URSPIC>, 2001). Sin embargo, en la década de los 90, las estrategias de revitalización urbana están fuertemente marcadas por la realineación productivista de la intervención urbana que implica la subordinación de los objetivos redistributivos a las exigencias de la reestructuración competitiva global (FAINSTEIN, 1991; IMRIE, 1997).

Por otra parte, las nuevas realidades socioeconómicas han puesto drásticamente en cuestión la validez de un modelo de urbanismo funcionalista y regulador diseñado para controlar y orientar los procesos de crecimiento en la ciudad que se revela impotente para afrontar los problemas derivados tanto de la crisis urbana como de la adaptación a las nuevas condiciones de la competencia global (BRINDLEY *et al.*, 1989).

Cuestionado por su inoperancia supuesta o efectiva en el nuevo contexto socioeconómico y, debilitado por el auge del discurso liberalizador y flexibilizador, el enfoque de la gestión urbana, característico del urbanismo fordista-keynesiano, basado en la asignación de inversiones públicas, mediante estructuras de organización burocráticas y formales, a partir de un marco regulador y normativo determinado y orientado por un sesgo redistributivo, deja paso -aunque de forma gradual y desigual- a un enfoque productivista, guiado por la búsqueda del crecimiento y la competitividad, con un énfasis manifiesto en la atracción de inversiones y actividades generadoras de empleo, basado en formas y estructuras de intervención más flexibles, menos formalizadas, y con una retórica de competitividad y eficiencia (GRIFFITHS, 1998; OATLEY, 1998). En este sentido, los cambios en las prioridades de la agenda política urbana reflejan los límites del urbanismo desarrollista de grandes planes de expansión pero también la desconfianza en los instrumentos tradicionales del urbanismo, en particular, los planes urbanísticos. La crisis del plan urbanístico abre paso a una etapa marcada por la valorización estratégica del proyecto y las operaciones urbanísticas a gran escala que desde mediados de los 80 se confirman como una alternativa que combina las ventajas de la flexibilidad con la eficacia de la gestión selectiva y focalizada así como una extraordinaria capacidad de significación simbólica (CAMPOS, 1985; TERÁN, 1985; BORJA & CASTELLS, 1997). De hecho, los grandes proyectos emblemáticos son una pieza clave de las estrategias de revitalización urbana de la última década.

La reorientación de las prioridades y objetivos de la política urbana viene acompañada por el redescubrimiento del papel que las áreas urbanas desempeñan en la dinámica regional y la economía nacional (SASSEN, 1991; OHMAE, 1993).

Paradójicamente, el reconocimiento de las ciudades y regiones urbanas como centros estratégicos se sitúa en un contexto de creciente desconfianza en la capacidad de los estados-nación para responder a los retos planteados por los procesos de globalización y de integración económica (JESSOP, 1994; AMIN, 1994). Frente a la erosión de la capacidad reguladora del estado central, la

revalorización de la escala local y regional refleja cambios importantes en la división institucional del trabajo entre las diferentes escalas territoriales (MAYER, 1994; JESSOP, 1994). Sin embargo, el mayor protagonismo de la escala urbana/regional en las estrategias de adaptación a las nuevas condiciones globales no significa necesariamente un mayor poder de decisión o autonomía de las relaciones central/local (PECK & TICKELL, 1994). A menudo, los procesos de globalización contribuyen a erosionar la autonomía de las ciudades y regiones frente al mercado y a restringir el ámbito de la intervención económica local a la creación de un buen entorno empresarial y reconstituir a escala local las estructuras sociales de regulación debilitadas a nivel nacional; esta dinámica se sitúa en un marco de transferencia de responsabilidades pero no tanto de poder de decisión y no exento de conflictos (MOULAERT *et al*, 1988; AMIN, 1992; SWYNGEDOUW, 1992; LOVERING, 1997). La transferencia de responsabilidades y el aumento de la capacidad de decisión local viene así fuertemente condicionada por los imperativos de la regeneración económica convertida en el eje fundamental de la intervención local y regional en toda Europa (JESSOP, 1993; LOVERING, 1995). En qué medida y cómo estas tendencias se manifiestan en cada caso difiere, sin embargo, considerablemente entre países y en función de condiciones locales concretas.

2.2. De la gestión a la promoción urbana: la irresistible ascensión de la ciudad emprendedora

La reorientación de las prioridades y la mayor implicación local en la gestión de la crisis han transformado radicalmente las bases para la intervención pública en la ciudad y han forzado una reconsideración del papel y el ámbito de la política urbana (ALBRECHTS, 1992; HEALEY *et al*, 1995; SOJA, 1995). La nueva «agenda urbana» incorpora no sólo el objetivo prioritario del crecimiento y la competitividad sino la movilización, además, de la política local para la regeneración económica. El creciente protagonismo de los gobiernos locales y urbanos se asimila así a una mayor

implicación de éstos en la promoción económica tanto en términos cuantitativos como cualitativos, adoptando un estilo dinámico, «proactivo» y empresarial (JUDD & READY, 1986; HARVEY, 1989; LEITNER, 1990; FAINSTEIN, 1991). El enfoque empresarial en la intervención pública local remite a una orientación «empresarial» en el sentido schumpeteriano de crear/identificar oportunidades innovadoras de inversión y la asimilación por parte del sector público de los modos de funcionamiento del sector privado. La noción de «proactividad» sugiere que el liderazgo del mercado y el sector privado es sostenido activamente por el sector público local a través de formas más directas de apoyo a la participación del sector privado. De este modo, la descentralización de responsabilidades a nivel local y las prioridades del crecimiento caminan de la mano de la substitución paulatina del enfoque de la regulación y gestión urbanística, dominante durante las décadas de los 60 y 70, por una política urbana «proactiva» y empresarial orientada hacia el crecimiento económico y la movilización de recursos y actores locales para maximizar la capacidad de atracción de la ciudad. Ya no se trata tanto de minimizar las consecuencias negativas del crecimiento urbano mediante mecanismos de redistribución; se trata de maximizar las oportunidades en un contexto de recursos reducidos y en condiciones de creciente competencia inter-urbana (ALBRECHTS, 1992).

El «empresarialismo» urbano se ha convertido en el paradigma dominante de respuesta a los problemas urbanos que comparten orientaciones estratégicas por demás muy dispares. De acuerdo con JESSOP (1997), el común denominador es el objetivo de crear «nuevas combinaciones» de factores económicos y/o extra-económicos que avancen la competitividad urbana (o regional). Estas «nuevas combinaciones», pueden bien contribuir a asegurar ventajas competitivas dinámicas para una ciudad (o región) o, en un sentido más débil, reforzar las ventajas competitivas estáticas (JESSOP, 1997:31). Específicamente, la búsqueda de la competitividad incluye, en opinión de HARVEY (1989), cuatro estrategias básicas de empresarialismo urbano:

- i) la búsqueda de ventajas competitivas respecto a la producción, mediante

- inversiones públicas y privadas en infraestructuras físicas y sociales que refuercen la base económica y la atracción de la región urbana;
- ii) la mejora de la posición competitiva respecto a la distribución espacial del consumo, a través de inversiones dirigidas a atraer consumidores que se centran cada vez más en la calidad de vida como la innovación cultural, los eventos e infraestructuras de ocio y la mejora física del medio ambiente urbano, que son un componente clave de las estrategias de regeneración urbana;
 - iii) la competencia para captar funciones estratégicas de control y decisión en las finanzas, administración pública o en sectores de las comunicaciones e información, funciones que requieren infraestructuras específicas y muy costosas que garanticen la eficiencia y centralidad de la región urbana en un contexto globalizado; y
 - iv) la búsqueda de ventajas competitivas en la captación de excedentes del sector público que, a pesar de los cambios en las prioridades del gasto público, sigue siendo un mecanismo importante de redistribución. En cada uno de los casos, el objetivo es asegurar la formación de ventajas competitivas (ver PORTER, 1995) y, por ende, el crecimiento.

La reorientación estratégica hacia el urbanismo empresarial asume la existencia de la competencia inter-urbana y, en consecuencia, la búsqueda de ventajas competitivas tanto respecto de la producción como del consumo del urbanismo empresarial exige proyectar una imagen de ciudad dinámica e innovadora, estimulante y creativa capaz de competir con éxito por la atracción tanto de inversiones productivas y funciones direccionales como consumidores internacionales. Y, aunque buena parte de lo que pasa por empresarialismo corresponde más a lo que LOVERING (1995) denomina «mercantilización», es decir, un nuevo envoltorio para vender lo que ya existe (ASHWORTH & VOOGD, 1990; GOODWIN, 1993), lo cierto es que la adopción de técnicas auto-promocionales y publicitarias, de marketing urbano, es uno de los componentes característicos del urbanismo empresarial. La

construcción de una nueva imagen de la ciudad, a la medida de las necesidades promocionales, se asocia con los esfuerzos por proyectar una identidad diferenciada a través de proyectos emblemáticos, eventos internacionales, festivales, etc. (ver BIANCHINI & PARKINSON, 1993 y KEARNS & PHILO, 1993). Paradójicamente, la repetición en serie de los mismos instrumentos y artefactos, desde el diseño de la arquitectura, hasta los eslóganes y las campañas publicitarias, reintroduce la tendencia a la homogeneización e indiferenciación entre distintos proyectos emblemáticos (HARVEY, 1989).

2.3. De la gestión urbana a la gobernanza plural: fragmentación, pluralidad y concertación

La reorientación empresarial de la política urbana viene acompañada de innovaciones radicales en la instrumentación de la política urbana que se manifiestan en el desarrollo de nuevas formas de gobernanza urbana, un aspecto clave de la reestructuración de la intervención pública en las ciudades (STOKER & YOUNG, 1993; LE GALÈS, 1995; NEWMAN & THORNLEY, 1996; HEALEY, 1997). El término «gobernanza urbana» ha sustituido, a lo largo de los últimos años, al de «gobierno urbano» para referirse a la creciente complejidad de la intervención pública en la ciudad. El concepto de gobernanza urbana incorpora a las instituciones formales de los gobiernos locales, la participación de un conjunto de instituciones informales en el gobierno de la ciudad, incluyendo el sector privado, el sector voluntario y el ámbito doméstico. Esta expansión de la esfera de la acción política local implica la fragmentación de las decisiones de intervención local entre un abanico de agencias públicas, semi-públicas y privadas. Pero esto supone, además, que los gobiernos locales han dejado de ser el núcleo central de la integración material e ideológica de las relaciones urbanas y se han convertido en uno entre los muchos actores que intervienen en la gobernanza compitiendo, a menudo, por el control de la agenda urbana y el acceso a recursos (MAYER, 1994; HEALEY, 1995).

Los cambios en las estructuras de gobierno incluyen procesos de

descentralización y fragmentación de responsabilidades en la gestión urbana combinando la participación de distintas agencias locales, regionales, nacionales y supranacionales así como de una mayor implicación directa del sector privado y, en ocasiones, de la sociedad civil (MAYER, 1994). La dinámica de descentralización y transferencia de responsabilidades a nivel local forma parte de la reestructuración del estado nacional fordista-keynesiano. Con la crisis del fordismo, el cuestionamiento de la capacidad de gestión del estado nacional y de la viabilidad de las políticas keynesianas de bienestar, la descentralización de poderes y funciones desde el estado central a las escalas local y regional se propone como una alternativa a la crisis de legitimidad. Al mismo tiempo, la reestructuración del gobierno local según una reorientación productivista orientada por criterios de eficiencia en la provisión de servicios y subordinando los objetivos sociales a los imperativos de la competitividad y la promoción del crecimiento económico (JESSOP, 1994; GAFFIKIN & WARF, 1993). Y, tanto en la esfera social como en la económica, las formas de provisión y gestión pública de servicios se descentraliza y complementa (o sustituye) con una variedad de agencias e iniciativas semi-públicas, privadas o voluntarias mediadas por nuevas estructuras de coordinación (MAYER, 1994). El gobierno local reestructurado se convierte así en uno más de los múltiples agentes que intervienen en la política local con un nuevo papel como facilitador estratégico y promotor de iniciativas en coordinación con otros actores locales (STOKER & YOUNG, 1993).

La sustitución progresiva del estado nacional keynesiano por la administración empresarial local ha llevado a un aumento del peso y la importancia de las coaliciones de crecimiento, las redes multi-agentes, los consorcios público-privados y la externalización de servicios públicos a agencias privadas (MOULAERT *et al*, 1988; SWYNGEDOUW, 1997b; PRETECEILLE, 1997). El resultado ha sido la fragmentación de la responsabilidad y la creciente participación del sector privado y, en menor medida, de las organizaciones civiles, en la definición, planificación e implementación de la política urbana (HEALEY *et al*, 1995). La gobernanza

urbana se difumina entre una multiplicidad de agentes y relaciones sociales que acompaña el «desembarco» de responsabilidades que previamente detentaba el gobierno hacia el sector privado, el sector voluntario y hacia los hogares (HEALEY, 1997). El patrón institucional que emerge se caracteriza por la proliferación de instituciones y organizaciones pero también de estructuras paralelas de coordinación. En efecto, la fragmentación y la extensión de la esfera política local introduce la exigencia de coordinación que se manifiesta en la tendencia a la formación de consorcios de colaboración y ‘partenariados’ público-privados y público-públicos (NEWMAN & THORNLEY, 1996) y del reconocimiento de la importancia de dinámicas de colaboración en la construcción de nuevos consensos entre agentes claves de la ciudad, superando la dinámica conflictiva que ha dominado tradicionalmente los procesos de negociación local (OSBORNE & GAEBLER, 1992; HEALEY, 1997). La recomposición de la fragmentación introduce así la posibilidad de la «ventaja colaborativa» (FONT, 1997) como un componente innovador de la reinención del gobierno local y la gobernanza urbana.

En resumen, puede decirse que a lo largo de las dos últimas décadas, la reestructuración urbana ha venido acompañada de cambios profundos en las prioridades, en la orientación y en la instrumentación que han redefinido el papel y el ámbito de la política urbana. En términos generales, las nuevas políticas urbanas reflejan la prioridad de la búsqueda del crecimiento y la regeneración urbana, subordinando los objetivos sociales a la lógica de la competitividad. En un contexto marcado por la transferencia de poderes y responsabilidades a nivel local, las prioridades del crecimiento caminan de la mano de la substitución paulatina del enfoque de la gestión urbanística por una política urbana «proactiva» y *empresarial* orientada hacia el crecimiento económico y la movilización de recursos y actores locales para la regeneración económica. Pero la instrumentación de la política urbana se desarrolla en el marco de una profunda reconsideración de la forma, funciones y alcance de la política urbana y en paralelo al surgimiento de un nuevo modo de gobernanza urbana en el que la

fragmentación de responsabilidades entre múltiples agentes locales redefine drásticamente el papel del gobierno local.

Las estrategias de revitalización, punta de lanza de las nuevas políticas urbanas, se desarrollan en un marco de progresiva flexibilidad y desregulación en la intervención urbana que combina la eliminación de barreras normativas, reguladoras y extra-económicas con formas más directas de apoyo público al capital privado, incluyendo el uso de subvenciones directas, partenariados público-privados, fondos palanca, etc., con el fin de crear un entorno más atractivo para la inversión privada. De acuerdo con HALL (1988), esta tendencia ha llevado a la «colonización» de la agenda urbana por criterios emprendedores y a una creciente autonomización de la revitalización respecto del conjunto de la planificación urbana. La regeneración urbana se define entonces como la respuesta empresarial y flexible a nuevas oportunidades de desarrollo, segregada del cuerpo básico de la planificación urbana estatutaria que se orienta básicamente a la codificación o normativación de cambios incrementales (HALL, 1988:409). Puede decirse, entonces, que las estrategias de revitalización urbana no son sólo la punta de lanza de las políticas urbanas sino la expresión material de una reorientación radical de la agenda política de las ciudades. Y, aunque el espectro de estilos y modos de intervención es muy amplio (BRINDLEY *et al*, 1989), la regeneración urbana viene, cada vez más, envuelta en un lenguaje común de flexibilidad, «proactividad», eficiencia, competitividad, empresarismo y concertación (HEALEY, 1997; JESSOP, 1998; OATLEY, 1998).

3. NUEVAS POLÍTICAS URBANAS PARA LA REVITALIZACIÓN: LOS GRANDES PROYECTOS URBANÍSTICOS

En toda Europa, las ciudades y regiones han puesto en marcha procesos de reestructuración competitiva a través de una variedad de estrategias de regeneración y revitalización urbana (PRECEDO, 1993; FOX-PRZEWORSKI, 1991). Pero, sin duda, el elemento recurrente de las estrategias de

revitalización urbana son los Grandes Proyectos Urbanísticos (GPU), las operaciones emblemáticas del urbanismo *emprendedor* de los 90. Los GPU tienen como objetivo la reorganización estructural del tejido físico y económico urbano a través de la reconversión de amplios espacios degradados como consecuencia, generalmente, del desplazamiento o cese de actividades y funciones previas. La transformación de estos espacios en áreas cuidadosamente diseñadas para usos mixtos, integrando oficinas, viviendas, actividades comerciales, culturales y de ocio, se vincula a la creación de nuevos espacios de producción y de consumo adaptados a las exigencias de las nuevas realidades locales y globales. Al mismo tiempo, estas grandes operaciones emblemáticas persiguen la reconstrucción radical de la imagen urbana mediante una combinación de proyectos emblemáticos, arquitecturas de prestigio, parques temáticos, exposiciones internacionales, festivales de arte y cultura, y otros eventos que cumplen una función publicitaria importante de la nueva orientación y trayectoria para el futuro de la ciudad. Y si bien es cierto que los grandes proyectos no son una innovación urbanística en sí mismos, la nueva generación de GPU se diferencia de las intervenciones a gran escala de los años 60 y épocas anteriores en dos rasgos básicos:

- i) el objetivo de transformación y reconversión de espacios degradados en áreas de nueva centralidad adaptadas a las requerimientos locacionales de las nuevas formas de producción y consumo en el espacio, creando las condiciones físicas para una nueva fase de urbanización a partir de nuevas funcionalidades, y
- ii) la adopción de técnicas auto-promocionales de marketing urbano y de nuevas formulas de gestión empresariales guiadas por criterios de eficiencia y rentabilidad.

3.1. Lógica desarrollista y predominio físico y formal de los proyectos urbanísticos

Sin excepción, todos los casos analizados en esta investigación revelan que en los últimos 15 años las estrategias de revitalización se han convertido en uno de los

ejes centrales de la política urbana en Europa. Y uno de los elementos más visibles de estas estrategias de revitalización son los proyectos emblemáticos de renovación urbanística a gran escala que ocupan un lugar destacado en todos los casos estudiados.

Los Grandes Proyectos Urbanísticos son la expresión material de la reorientación de la «agenda política urbana» hacia la búsqueda del crecimiento y la competitividad y la eficiencia en la intervención pública urbana. En efecto, los GPU son la manifestación de una lógica desarrollista renovada que considera los mega-proyectos como palancas de relanzamiento del crecimiento y la transformación funcional urbana. Como tales, estos proyectos operan en los intersticios entre el planeamiento físico y las políticas de desarrollo. Sin embargo, el predominio del sesgo físico y la banalización de la dinámica socioeconómica es uno de los rasgos más notorios y una de las principales limitaciones de esta estrategia de revitalización. El predominio del formalismo proyectual, el diseño y la morfología es consustancial a un modelo de urbanismo basado en intervenciones puntuales, fragmentadas y emblemáticas, un urbanismo «post-moderno» (QUERO, 1985; TERÁN 1985), desprovisto en buena medida de una razón social, en el que la estética se convierte en su argumento principal, en una verdadera ética de la actividad urbanística (LEAL 1989; HARVEY, 1989). El abandono progresivo de las propuestas de renovación estructural e integrada de la ciudad y la polarización del planeamiento en torno a proyectos singulares y emblemáticos revalida, de este modo, el predominio de los aspectos físicos y convierte la regeneración económica en un efecto cuasi-automático de la renovación física.

La banalización de la dinámica de crecimiento económico es especialmente notoria en los proyectos donde el fuerte sesgo físico forma parte integral de la tradición urbanística. Este sesgo, es especialmente marcado en algunas ciudades de nuestra muestra, donde las operaciones urbanas responden fundamentalmente a una lógica de determinaciones físicas desconectadas efectivamente de parámetros sociales y económicos que no sean estrictamente derivativos o vinculados a la viabilidad

financiera de la propia operación. Y, a pesar del recurso a una retórica integradora y global, estos proyectos siguen atrapados en una lógica predominantemente morfológica de asignación de usos del suelo, arquitecturas urbanas y dotación de infraestructuras. Los objetivos socioeconómicos de las operaciones se consideran dependientes de la reconversión física pero la relación entre renovación física y regeneración económica se presupone derivativa y no se problematiza. La ausencia de estudios prospectivos de demanda que sustenten decisiones en torno a la provisión de superficies terciarias o comerciales es sólo un ejemplo de cómo estas decisiones vienen determinadas por criterios estrictamente inmobiliarios, cuando no especulativos.

3.2. Empresarialismo de estado condicionado

Los casos de estudio de esta investigación revelan el ascenso y progresiva consolidación del enfoque empresarial en la intervención urbanística en Europa en la década de los 90. Aunque con importantes variaciones en el grado y alcance, en las ciudades europeas se ha impuesto una dinámica competitiva en la que el gobierno local respalda la razón desarrollista de la regeneración urbana basada en grandes proyectos de inversión, que siguen una lógica financiera global, del capital inmobiliario y de la necesidad real o imaginada de la reestructuración competitiva. En otras palabras, el gobierno local lidera, de forma (pro)activa una Nueva Política Económica (NPE) a nivel local promoviendo las inversiones privadas por medio de instrumentos de apoyo directo e indirectos, incluyendo el recurso a la desregulación, los incentivos fiscales y el *marketing* urbano (COX, 1997; MOULAERT *et al*, 2000). Al mismo tiempo, el gobierno local debe mediar en las relaciones políticas y sociales con distintos segmentos de la sociedad urbana: empresas locales, asociaciones de barrios y sus representantes, partidos políticos, activistas, etc. (JUDGE *et al*, 1995). Esta situación contradictoria a menudo lleva a las autoridades locales a perseguir estrategias oportunistas de gestión de las relaciones sociales. Entre éstas, el recurso creciente a la excepcionalidad en los

procedimientos de intervención, sobrepasando normas y regulaciones en curso, el establecimiento de instituciones no gubernamentales y sin obligación de responder democráticamente de sus decisiones, la formación de redes de interés y la puesta en marcha de medidas compensatorias (generalmente escasas) de economía social. De este modo, las autoridades locales se ven atrapadas en una tensión triangular entre esta Nueva Política Económica y el ambiguo discurso de legitimación en un intento por forjar una coexistencia más armónica entre lógicas de desarrollo intrínsecamente opuestas.

3.3. Proyectos urbanísticos y procedimientos «excepcionales»

Una de los elementos centrales de las nuevas políticas de regeneración urbana es la relación de los procedimientos de planificación y desarrollo de los GPU con los instrumentos y regulaciones de planeamiento. A menudo, encontramos que aunque estos proyectos se insertan en el marco de las directrices y normas de planificación estatutaria, la concepción inicial, el diseño y la implementación se sitúan al margen, o en paralelo, de las estructuras formales de planeamiento. El carácter de «excepcionalidad» asociado con estas iniciativas favorece una dinámica de autonomización vinculada a planes especiales, a iniciativas emblemáticas y operaciones de mero ajuste a criterios parciales en que los procedimientos y normas estatutarias quedan relegadas.

La excepcionalidad de los GPU se justifica en base a diferentes factores: la escala, el carácter emblemático y bandera de la operación, las presiones de la «agenda temporal» (por ejemplo en el caso de eventos internacionales como Juegos Olímpicos, Exposiciones Universales, etc.), la necesidad de mayor flexibilidad en la toma de decisiones, los criterios de eficiencia, etc. La excepcionalidad es un rasgo esencial de los nuevos métodos de intervención que abrazan la primacía de las iniciativas basadas y centradas en proyectos por encima de los procedimientos y planes reguladores. De modo que, aunque los planes y las normas estatutarias no han desaparecido de la arena

de la política urbana, su papel y poder ha sido seriamente recortado y los planes especiales y las medidas excepcionales a menudo se imponen. Y, frente a la crisis del planeamiento como previsión global e integral, el proyecto emblemático se presenta como una alternativa eficaz combinando las ventajas de la flexibilidad y de las acciones concentradas con una extraordinaria capacidad de significación simbólica. Y, en un contexto de permanente transformación e inestabilidad, la flexibilidad y la capacidad de adaptación rápida se convierte en una condición necesaria para resultados eficientes.

La regeneración dirigida por proyectos también refleja una reorientación de las prioridades de la planificación a favor de un mayor peso de los criterios de eficiencia en la gestión de la regeneración urbana. En un contexto marcado por fuertes restricciones presupuestarias, numerosas demandas y limitadas oportunidades financieras, la cuestión de la eficiencia en el desarrollo e implementación de la política urbana deja de ser un *desideratum* para convertirse en un requisito. Sin embargo, el significado de eficiencia es, a menudo, ambiguo y se utiliza de forma retórica para justificar el desplazamiento de trabas y restricciones reguladoras y se mide en términos economicistas muy limitados y condicionados por objetivos de muy corto plazo. En la renovación urbana esto se reduce a un esfuerzo por maximizar la valorización inmobiliaria con un mínimo de costes de inversión en el más corto plazo de tiempo posible. Y el carácter de intervención contenida de los GPU se presenta como más adaptada a los imperativos de la eficiencia.

La dictadura de la eficiencia y la rentabilidad suele ir acompañada de fuertes presiones para que los gobiernos locales adopten los modos de funcionamiento estratégico, empresarial y, si fuera necesario, oportunista asociados con el sector privado. La «proactividad», la visión empresarial y la asunción de riesgos están llamadas a reemplazar la gestión burocrática de los gobiernos locales. De este modo, un estilo de intervención afirmativo y empresarial se alinea con los objetivos de flexibilidad y eficiencia que se consideran básicos para el éxito en la regeneración y competitividad local.

4. CONCLUSIÓN: EMPRESARIALISMO URBANO LOCAL Y LA GOBERNANZA ASEDIADA

A lo largo de los últimos 15 años, la política urbana en muchas ciudades europeas se ha realineado con los criterios y objetivos de la Nueva Política Económica (NPE). El objetivo de estas políticas ha sido potenciar la reestructuración competitiva para responder a los efectos de la crisis y el estancamiento de la dinámica urbana desde finales de los años 70. Los Grandes Proyectos Urbanísticos constituyen un ingrediente fundamental de estas nuevas políticas. La simple dimensión de estos proyectos los eleva a la categoría de iconos centrales de la remodelación de la imagen del futuro de las ciudades donde se localizan. No es necesario recalcar que la reimaginación del futuro de la ciudad se articula directamente con las visiones de aquellos que son puntales en la formulación, planificación e implementación del proyecto. Consecuentemente, estos proyectos han sido y, a menudo todavía son, arenas que reflejan intensas disputas de poder y posicionamiento de elites económicas, políticas, sociales o culturales que son instrumentales en el ámbito urbano. La delineación de estos proyectos subraya y refleja las aspiraciones de un conjunto particular de actores locales, regionales, nacionales o, en ocasiones, también internacionales, que dan forma, por medio del ejercicio de poder socioeconómico o político, a las trayectorias de desarrollo específicas de estas áreas.

En contraste con los discursos de empresarialismo y revitalización liderada por el mercado, los grandes proyectos urbanos son decididamente, y casi sin excepción, promovidos, liderados y, a menudo, financiados por el sector público y se inscriben en una lógica de gobernanza urbana. La regeneración urbana se considera una estrategia central para reequilibrar los desequilibrios fiscales de los gobiernos locales. Las políticas territoriales, orientadas a aumentar los ingresos, alterando la base socioeconómica contributiva y las actividades económicas rentables, se encuentran entre las pocas opciones disponibles, especialmente en un contexto en el cual la estructura de los ingresos fiscales está cambiando rápidamente. La revalorización del suelo urbano continua

siendo uno de los pocos medios de que disponen los gobiernos locales para incrementar la recaudación fiscal. A pesar de la retórica del liderazgo del mercado y de inversiones financiadas por el sector privado, la Administración es aún uno de los actores centrales que lideran el proceso de reurbanización. Los riesgos son asumidos por la Administración, en ocasiones compartidos por el sector privado pero, dado el carácter especulativo e inmobiliario de los proyectos, es bastante probable que se produzcan déficits que, a menudo, derivan en la socialización de los costes y riesgos y la privatización de los beneficios. Y, si en el pasado, se invocaban los beneficios sociales derivados de los proyectos para legitimar estas prácticas, en la actualidad se esconden detrás de contabilidades creativas, el desvío de fondos a través de organizaciones cuasi-gubernamentales y empresas mixtas público/privadas. En consecuencia, los grandes proyectos urbanos se han convertido en un factor de gasto en los presupuestos públicos bien directamente a través de inversiones públicas, o indirectamente, por las garantías de inversión del gobierno local. Una consecuencia de esta dinámica es que muchos proyectos de renovación de barrios se han reducido, retrasado o, en algunos casos, simplemente desaparecido. La combinación de una política basada en GPU, con sus rasgos de crecimiento desigual y la falta de acciones a nivel de los barrios, ha reforzado las desigualdades sociales entre barrios y ha acentuado procesos que ya eran graves de polarización y exclusión social.

Por otra parte, dadas las funciones socioeconómicas radicalmente nuevas asociadas con los GPU (como parte del esfuerzo por alinear el tejido socioeconómico urbano con las condiciones requeridas en un nuevo entorno competitivo internacional) es inevitable que se de un proceso de transferencia y/o dislocación de empleos. Los mercados de trabajo espaciales se desarticulan o están desajustados. Las políticas de empleo direccionadas, pueden remediar algunos de estos desajustes pero la misma amplitud de la reestructuración de los mercados de trabajo implica, a menudo, procesos de adaptación muy penosos y la creciente separación entre los residentes locales que se mantienen y la nueva fuerza de trabajo que se incorpora. Esto lleva a una dualización en dos bandas de los mercados de

trabajo: durante la fase de construcción y en sus efectos. De forma creciente, los mercados de trabajo urbanos duales están surgiendo, con un segmento de alta cualificación y remuneración, de un lado, y un segmento de trabajadores precarizados y, a menudo, irregulares. La profunda reestructuración de los mercados de trabajo, facilitada por la desregulación laboral y de otros marcos reguladores a nivel nacional, se consolida con la recomposición socioeconómica de los GPU, la inclusión de la reserva de mano de obra existente en el área se hace imposible mientras que las políticas de formación y reciclaje ocupacional dirigidas a facilitar la entrada en los mercados de trabajo tienden a ser poco efectivas, incluso aunque se prolonguen durante largos periodos.

Los GPU producen islas urbanas, espacios discretos con barreras de delimitación cada vez más pronunciadas (áreas comerciales, de ocio o residenciales vigiladas y enrejadas). Esta segregación se refuerza por medio de procesos de formación de obstáculos físicos, sociales y culturales. El resultado global es la ascenso de la ciudad fragmentada, la completa reorganización del tejido socio-espacial de la aglomeración urbana (MARCUSE, 1989). En algunos casos esto toma forma en la suburbanización de la pobreza a la vez que la diferenciación interna intensifica la diferenciación socio-espacial de la ciudad. El resultado es un aumento de la polarización socio-espacial, que a veces toma formas extremas de urbanización o revitalización a «dos velocidades» (RODRÍGUEZ, 1996; MOULAERT *et al.*, 2001).

Las Nuevas Políticas Urbanas han venido acompañadas por y han facilitado la formación de una nueva forma de gobernanza urbana que descansa principalmente en el desarrollo de nuevas relaciones entre el gobierno local y el sector privado y, consecuentemente, ha reorganizado las relaciones de poder político y social en gran medida. A menudo, la participación y la obligación de dar cuentas democráticamente se ha debilitado mientras

que se ha impuesto una visión y perspectiva elitista en la reestructuración de la ciudad. Además, estos grandes proyectos urbanísticos han contribuido activamente a producir los procesos que más tarde han sido reconocidos como constituyentes de la globalización. De hecho, los GPU son la manifestación material y político-económica a través de la cual se constituyen los actuales procesos de globalización económica, transnacionalización cultural y creciente competencia inter-urbana. Como tal, la globalización es un proceso intensamente localizado y que resulta de las dinámicas concretas de reestructuración territorial. Empujando hacia delante este modelo de urbanización globalizada exige la formación cohesionada de una configuración elitista orientada al crecimiento que retiene a la gobernanza local bajo su asedio hegemónico.

En resumen, los GPU se han convertido en una de componentes más visibles de las estrategias de revitalización urbana puestas en marcha por las ciudades en busca de crecimiento y competitividad. Estos proyectos sintetizan y son la expresión material de una lógica desarrollista renovada que los proyecta como instrumentos claves para generar crecimiento futuro y reforzar la competitividad urbana. Pero los proyectos urbanos de este tipo no son sólo la respuesta a los cambios económicos y políticos orquestados en otro lugar; estos proyectos son también catalizadores de esos mismos cambios, alimentando procesos que se manifiestan tanto a nivel local como regional, nacional e internacional. Son estas intervenciones concretas las que expresan y dan forma a los cambios en la configuración política y económica. De este modo, los GPU se han convertido en símbolos emblemáticos y en la manifestación concreta de los procesos de globalización que permiten comprender esta globalización no tanto como un proceso de transnacionalización sino principalmente como la reestructuración localizada que reconfigura las geometrías del poder que dan forma al tejido urbano.

BIBLIOGRAFIA

- ALBRECHTS, L. (1992): «New challenges for urban policy under a flexible regime of accumulation». *Landscape and Urban Planning*, 22.
- AMIN, A. (1992): «Big firms versus the regions», en M. DUNFORD & G. KAFKALAS (eds): *Cities and Regions in the New Europe*. London: Belhaven.
- ASHWORTH, G. & H. VOOGD (1990): *Selling the City*. London: Belhaven Press.
- BENASSI, D. & Y. KAZEPOV & E. MINGIONE (1997): «Socio-economic Restructuring and Urban Poverty under Different Welfare Regimes», en F. MOULAERT & A. SCOTT (eds): *Cities, Enterprises and Society on the Eve of the 21st Century*. London/Washington: Pinter.
- BENKO, G. & A. LIPIETZ, (1992): *Les Régions qui Gagnent. Districts et Réseaux: les Nouveaux Paradigmes de la Géographie Economique*. Paris: Presses Universitaires de France.
- (2000): *La Richesse des Régions. La Nouvelle Géographie Socio-économique*. Paris: Presses Universitaires de France.
- BORJA, J. (1985a): «Notas sobre las transformaciones territoriales e institucionales en Europa», en Echenagusía (ed): *Metropoli, Territorio y Crisis*. Madrid: Blume.
- (1985b): «Nuevos enfoques de política urbana y gestión local», en Borja et al, *Teoría e Intervención en la Ciudad*. Madrid: Fundación de Investigaciones Marxistas.
- BORJA, J. & M. CASTELLS, (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era global*. Madrid: Taurus.
- BRINDLEY, T & Y. RYDIN, & G. STOKER, (1989): *Remaking Planning. The Politics of Urban Change in the Thatcher Years*. London: Unwin Hyman.
- CAMPOS VENUTI, G. (1981): *Urbanismo y Austeridad*. Madrid: Siglo XXI.
- (1985): «Plan o proyecto: una falsa alternativa», en BORJA y otros, *Teoría e Intervención en la Ciudad*. Madrid: Fundación de Investigaciones Marxistas.
- CASTEL, R. (1995): *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard.
- CASTELLS, M. (1997): *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. El Poder de la Identidad* (vol. 2).
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN (1997): *Cohésion Sociale et Territoires*. Paris: La Documentation Française.
- COX, K. (ed): (1997): *Spaces of Globalization. Reasserting the Power of the Local*, Guilford Press, New York
- EUROPEAN COMMISSION (1997): *Towards an Urban Agenda in the European Union*. Communication from the Commission. Bruselas.
- FAINSTEIN, S. (1991): «Promoting economic development. Urban planning in the United States and Great Britain». *Journal of the American Planning Association*, vol 57, 1
- (1994): *The City Builders*. Blackwell Oxford
- & N. FAINSTEIN & R.C. CHILD & D. JUDD & M.P. SMITH, (1983): *Restructuring the City*. Longman, New York.
- & I. GORDON & M. HARLOE (eds): (1992): *Divided Cities: New York and London in the Contemporary World*. Blackwell, Oxford.
- FONT, J. (1997): «Civil Society Reinventing Metropolitan Administration: recent Iberian and Latin American experiences». Presentado en la IV Table Ronde de l'Institut International des Sciences Administratives. Québec, 14-17 Julio.
- FOX-PRZEWORSKI & J. GODDARD, & M. DE JONG (eds): (1991): *Urban Regeneration in a Changing Economy*. Clarendon, Oxford.
- GAFFIKIN, F. & B. WARF, (1993): «Urban policy and the post-Keynesian state in the United Kingdom and the United States». *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 17.
- GEDDES, M. (1997): «Poverty, excluded communities and local democracy» en N. JEWSON & S. MACGREGOR (eds): *Transforming Cities. Contested Governance and New Spatial Vision*. Routledge, London.
- GOODWIN, M. (1993): «The city as commodity: the contested spaces of urban development», en G. KEARNS & C. PHILO (eds): *Selling Places: the city as cultural capital, past and present*. Pergamon, Oxford.
- GRIFFITHS, R. (1998): «Making sameness: place marketing and the New Urban Entrepreneurialism», en OATLEY (ed): *Cities, Economic Competition and Urban Policy*. Paul Chapman, London.
- HALL, P. (1988/1996): *Cities of Tomorrow*. Blackwell, Oxford
- HAMMET, C. (1994): «Social polarisation in global cities: theory and evidence», *Urban Studies*, 31,3:401-424.
- HARVEY, D. (1989): «From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism», *Geografiska Annaler*, 71 B (1):.

- HEALEY, P. (1997): *Collaborative Planning. Shaping places in fragmented societies*. Macmillan, London.
- & S. CAMERON & S. DAVOUDI & S. GRAHAM, & MADANIPOUR, A. (eds): (1995): *Managing Cities. The New Urban Context*. Wiley, London.
- HOLCOMB, B. (1993): «Revisioning Place: De- and Re-constructing the Image of the Industrial City», en G. KEARNS & C. PHILO (eds): *Selling Places*. Pergamon, Oxford.
- IMRIE, R. (1997): «National economic policy in the United Kingdom», en M. PACIONE (ed): *Britain's cities. Geographies of Division in Urban Britain*. Routledge, London
- JUDD, D. & R. READY (1986): «Entrepreneurial cities and the new politics of economic development, en G. PETERSON & C. LEWIS (eds), *Reagan and the Cities*. Washington.
- JUDD, D. & PARKINSON, M. (1990): *Leadership and urban regeneration. Cities in North America and Europe*, CA: Sage, Newbury Park.
- JESSOP, B. (1993): «Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-Fordist political economy», *Studies in Political Economy*, 40:7-39.
- (1997): «The entrepreneurial city: re-imagining localities, redesigning economic governance, or restructuring capital?» en *Transforming Cities. Contested Governance and New Spatial Vision*, en N. JEWSON & S. MACGREGOR (eds). Routledge, Londres.
- JUDGE, D. & H. WOLMAN & G. STOKER (eds) (1995): *Theories of Urban Politics*. Sage, London.
- KEARNS, G. & C. PHILO (eds): (1993): *Selling Places: the City as Cultural Capital, Past and Present*. Pergamon, Oxford.
- LAWLESS, P. & R. MARTIN, & S. HARDY (eds) (1998): *Unemployment and Social Exclusion. Landscapes of labour inequality*. Jessica Kingsley Publishers, Londres.
- LE GALÈS P. (1995): «Regulations and Governance in European Cities». *International Journal of Urban and Regional Research*, 20 (2): 217-37.
- LEITNER, H. (1990): «Cities in pursuit of economic growth. The local state as entrepreneur». *Political Geography Quarterly*, vol. 9 (2).
- LOVERING, J. (1995): «Creating discourses rather than jobs: the crisis in the cities and the transition fantasies of intellectuals and policy makers» en P. HEALEY & S. CAMERON & S. DAVOUDI & S. GRAHAM & A. MADANIPOUR (eds) *Managing Cities. The New Urban Context*. Wiley, London.
- (1997): «Global restructuring and local impact», en M. PACIONE (ed.): *Britain's cities. Geographies of Division in Urban Britain*. Routledge, London.
- LOGAN, J. & P. TAYLOR-GOOPY & M. REUTER (1992): «Poverty and Income Inequality», en S. FAINSTEIN & I. GORDON & M. HARLOE (eds.) *Divided Cities: New York and London in the Contemporary World*, Oxford, Blackwell.
- MADANIPOUR, A. & G. CARS, & J. ALLEN (eds) (1998): *Social Exclusion in European Cities. Processes, Experiences and Responses*. Jessica Kingsley Publishers London.
- MARCUSE, P. (1989): «“Dual City”: a muddy metaphor for a quartered city». *International Journal of Urban and Regional Research*, 13 (4): 697-708.
- & R. VAN KEMPEN (eds) (2000): *Globalizing Cities. A New Spatial Order*: Blackwell, Oxford.
- MARTENS, A. & M. VERVAEKE (eds) (1997): *La Polarisation Sociale des Villes Europeennes*, Anthropos, Paris.
- MASSEY, D. (1994): *Place, Space and Gender*. Polity London.
- MERRIFIELD A. & E. SWYNGEDOUW (1996): *The Urbanization of Injustice*, Lawrence and Wishart, London.
- MINGIONE, E. (1995): «Social and Employment change in the urban arena», en P. Healey, S. Cameron, S. Davoudi, S. GRAHAM & A. MADANIPOUR (eds), *Managing Cities: The New Urban Context*. Wiley, London.
- MOLLENKOPF, J. & M. CASTELLS, (eds) (1990): *Dual City: restructuring New York*. Sage, New York.
- MOULAERT, F. (1996): «Rediscovering spatial inequality in Europe. Building blocks for an appropriate «regulationist» analytical framework». *Society and Space* 14: 155-79.
- et al (2000): *Globalization and Integrated Area Development in European Cities*. University Press, Oxford.
- & A. SCOTT (eds): (1997): *Cities, Enterprises and Societies on the Eve of the 21st Century*. London: Pinter.
- & E. SWYNGEDOUW & P. WILSON (1988): «Spatial responses to Fordist and post-Fordist regulation.» *Papers of Regional Science Association* 64: 11-23.
- & E. SWYNGEDOUW (1989): «A Regulationist Approach to the Geography of the Flexible Production System», *Environment and Planning D: Society and Space*: 327-345.

- & E. SWYNGEDOUW & A. RODRÍGUEZ (2001): «Special Issue: Social Polarization in Metropolitan Areas: The Role of New Urban Policy», *European Urban and Regional Studies*, 8(2).
- & A. RODRÍGUEZ, & E. SWYNGEDOUW (2002): *Urbanising Globalisation: Urban Redevelopment Projects and Social Polarisation in the City*. Oxford University Press Oxford. (en imprenta):
- NAVARRO, V. (1998): *Neoliberalismo y Estado del Bienestar*. Ariel Madrid.
- OATLEY, N. (ed): (1998): *Cities, Economic Competition and Urban Policy*. Londres: Paul Chapman.
- OCDE (1987): *Las ciudades en transformación*. Vol I y II. Madrid: MOPU.
- OHMAE, K. (1993): «The rise of the Region State», *Foreign Affairs*, 7 (1): 78-87
- OSBORNE, D. & T. GAEBLER (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- PACIONE, M. (ed) (1997): *Britain's cities. Geographies of Division in Urban Britain*, Routledge, London.
- PAINTER J. (1995): «Regulation Theory, Post-Fordism and Urban Politics», en D. JUDGE & H. WOLMAN & STOKER G. (eds), *Theories of Urban Politics*: 276-295, Sage, London.
- PECK, J. & A. TICKELL (1994): «Searching for a new institutional fix: the after-Fordist crisis and the global-local disorder», en AMIN (ed) *Post-Fordism: a reader*. Blackwell Oxford.
- PORTER, M. (1995): «The competitive advantage of the inner city», *Harvard Business Review*:55-71, Mayo-Junio.
- PRETECEILLE, E. (1985): «Crisis urbana y crisis de la política urbana», en J. BORJA et al., *Teoría e Intervención en la Ciudad*. Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid.
- (1997): «Socio-economic Restructuring of Cities and Public Policy», en F. MOULAERT & A. SCOTT (eds), *Cities, Enterprises and Societies on the Eve of the 21st Century*. Pinter: London.
- RAVETZ, A. (1980): *Remaking cities: contradictions of the recent urban environment*. Croom Helm, London.
- ROBERTS, P. & H. SYKES (eds): (2000): *Urban Regeneration. A Handbook*. Sage London.
- RODRÍGUEZ, A. (1996): «Planing the Revitalisation of an old industrial city: urban policy innovations in metropolitan Bilbao (Spain)», en C. DEMAZIÈRE & P. WILSON (eds), *Local Economic Development in Europe and the Americas*, Mansell Londres.
- ROOM G. (ed) (1990): *New Poverty in the European Community*. Macmillan, London.
- (1994): «Poverty Studies in the European Union: Retrospect and Prospect», presentado en la Conferencia *Understanding Social Exclusion: Lessons from Transnational Research Institute*, Nov. 24-28, Londres.
- SASSEN, S. (1991): *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press, Princeton.
- SOJA, E. (2000): *Postmetropolis—Critical Studies of Cities and Regions*, Blackwell Oxford.
- (1995): «Postmodern urbanism: the six restructuring of Los Angeles», en S. WATSON & K. GIBSON (eds) *Postmodern Cities and Spaces*, Blackwell, Oxford.
- STOKER, G. (1989): «Creating a local government for a Post-Fordist society: the Thatcherite project», en J. STEWARD, & G. STOKER (eds), *The Future of Local Government*. Macmillan Basingstoke.
- & S. YOUNG (1993): *Cities in the 1990's*. Longman London.
- SWYNGEDOUW, E. (1992): «The Mammon quest. "Glocalisation", interspatial competition and the monetario order: the construction of new spatial scales», en M. DUNFORD & G. KAFKALAS (eds), *Cities and Regions in the New Europe*:127-49, Belhaven, London.
- (1997): «Neither global nor local: "Glocalisation and the Politics of Scale"», en K. COX (ed): *Spaces of Globalization-Reasserting the Power of the Local*:137-165, Guilford Press, New York.
- (1999): «Authoritarian Governance, Power and the Politics of Rescaling», *Environment and Planning D: Society and Space*.
- (2000): «Elite Power, Gobaal Forces, and the Political Economy of "Glocal" Development», en G. CLARK & M. FELDMAN & M. GERTLER (eds): *The Oxford Handbook of Economic Geography*: 541-558, University Press, Oxford.
- TERÁN, F. DE (1985): «Sobre la crisis actual de los fundamentos teóricos del planeamiento», en J. BORJA et al, *Teoría e Intervención en la Ciudad*. Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid: website <http://www.ifresi.univ-lille1.fr/PagesHTML/URSPIC/URSPIC>, 2001
- VAN KEMPEN, E. T. (1994): «The dual city and the poor: social polarisation, social segregation and life chances.» *Urban Studies* 31 (7): 995-1015.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993): *Política Económica Local*. Pirámide Madrid.