

Presentación

Crisis, gobiernos locales y políticas urbanas

Un doble movimiento que se institucionaliza en mayo de 2015

En este monográfico queremos analizar los impactos en los gobiernos locales y en las políticas urbanas de la crisis que está atravesando la sociedad española desde el 2008. El objetivo es poder calibrar sus repercusiones sobre la agenda urbana en el actual contexto de austeridad y explorar las posibilidades de transitar hacia una nueva agenda urbana, distinta de la que fue hegemónica en los años anteriores a la crisis. Se trata de una agenda basada en coaliciones pro-crecimiento, competición interurbana, grandes proyectos urbanos, explotación del territorio, un limitado gasto social y un creciente protagonismo de los actores privado-mercantiles en las estructuras de gobernanza. Sobre todo cuando, como ha afirmado recientemente HARVEY (2015), los barrios de las ciudades se han convertido en el espacio privilegiado en el que organizar de forma transversal muchas personas y colectivos afectados por diversas contradicciones y conflictos. Solo en la cotidianeidad del territorio compartido pueden encontrar la base para articular su capacidad de respuesta.

El 15 de mayo de 2011 las plazas de las principales ciudades españolas fueron el escenario de la eclosión de una protesta social que se había ido forjando años antes como consecuencia de algunas movilizaciones sociales (por ejemplo V de vivienda), el empobrecimiento y la falta de empleo de franjas cada vez más amplias de población, el inicio de políticas de recorte del gasto social y la creciente erosión de la legitimidad de los grandes partidos y sindicatos. Con el tiempo, y como consecuencia de la incapacidad de los principales actores sociales y políticos hegemónicos de canalizar este descontento social, han

tomado protagonismo nuevas candidaturas y formaciones municipalistas que aglutinan amplias coaliciones de actores. Se produce así, una suerte de «doble movimiento», tomando prestada la expresión que aparece en los análisis de Polanyi.

Karl Polanyi nos aporta (especialmente en su libro «La Gran Transformación», escrito en 1944) una lectura amplia de las crisis capitalistas como procesos históricos que incorporan tanto aspectos sociales, políticos y ecológicos, como económicos. Estas crisis no son tan solo el resultado de un estancamiento de las tasas de ganancia, el acelerado proceso de financiarización o el estallido de la burbuja inmobiliaria, sino que son asimismo consecuencia de una creciente mercantilización de la vida que acaba amenazando la propia reproducción social. Como reacción a esta situación, un conjunto de fuerzas sociales, de ideologías diversas, se agruparían para garantizar los sistemas de protección social y una nueva regulación del mercado iniciando procesos de desmercantilización.

Un proceso muy similar al que describe Polanyi para la crisis de 1930 está sucediendo también en nuestro tiempo. Con una particularidad: la importancia del escenario local como vía de acceso de estas nuevas fuerzas sociales a los escenarios institucionales de poder. Las elecciones locales de mayo de 2015 marcaron, en este sentido, un importante cambio en la configuración del poder municipal: ciudades como Valencia, Madrid, Barcelona, La Coruña, Vitoria, Cádiz o Zaragoza, pasaron a ser gobernadas por fuerzas políticas no tradicionales. Muchas de estas candidaturas estaban formadas por activistas de movimientos sociales tanto en defensa de los servicios públicos (vivienda, sanidad, educación) amenazados por las políticas de austeridad, como activistas

Presentación

provenientes de nuevos movimientos sociales como el feminismo o de la dinámica alterglocalizadora. Así, para poder entender la nueva agenda de estos gobiernos locales debemos incorporar las críticas de Nancy Fraser al esquema dual de Polanyi al que antes nos referíamos. Fraser habla de la necesidad de incorporar un tercer eje al movimiento dicotómico entre mercantilización-protección social: el de las luchas para la emancipación. Según esta autora, la emancipación tiene un papel ambivalente en relación a la mercantilización y a la protección social debido a que las luchas en contra de la dominación cuestionan las formas de protección y solidaridad social preexistentes (como las que reproducen formas de dominación patriarcal) y pueden fomentar algunas dinámicas individualistas y mercantilizadoras. Para Fraser, cuando existe una alianza entre actores favorables a la protección social con actores favorables a la emancipación:

«el efecto no sería la erosión [de la protección] sino más bien la transformación de la sustancia ética en el sustrato de la protección» (FRASER, 2012: 27).

En este sentido, lo que parece significativo es entender y analizar el reto de cómo hacer efectiva esta transformación en el terreno de las políticas urbanas, sin que ello implique el volver a formas de redistribución social propias de la etapa pre-crisis. Este es el principal cometido del monográfico, analizar estos cambios de agenda en el periodo de austeridad, caldo de cultivo en los cuales unos nuevos gobiernos locales tendrán que operar, seguramente en el mismo contexto de austeridad y con unas lógicas institucionales y de gobernanza que configuran un sendero en el que resulta difícil buscar caminos propios.

Los cambios de agenda urbana en el contexto de austeridad

Para poder comprender el contexto actual hemos entendido necesario hacer un breve repaso de la evolución histórica de la gobernanza y las políticas urbanas desde la recuperación de la democracia en España. El artículo de MARTÍ-COSTA & TOMÁS aborda esta tarea utilizando y ampliando las categorías de BRENNER (2004) en su análisis de la transformación del Estado a partir de los cambios en la gobernanza urbana. En este artículo se describen cinco fases con diferencias internas: una etapa de keynesianismo espacial mediado por la construcción del estado de bienestar y de las autonomías y la consolidación de los ayuntamientos demo-

cráticos; una etapa donde las estrategias de glocalización de las principales ciudades van tomando fuerza en un marco de creciente liberalización con la entrada en la UE; una fase de urbanismo de austeridad a partir de 2010 en el que se aprecian lógicas recentralizadoras y finalmente una etapa de contestación y cambio que se inicia con la llegada al poder de nuevos actores a partir de las elecciones de 2015. Esta evolución nos permite imaginar paralelismos entre los diferentes periodos, como por ejemplo las similitudes y diferencias entre los primeros gobiernos democráticos de finales de los 1970 (en los cuales alianzas de nuevos actores ocuparon los gobiernos locales en un proceso de cambio de régimen y de crisis económica) y los nuevos gobiernos municipales surgidos de candidaturas ciudadanas.

Sin duda uno de los aspectos clave de la crisis ha sido la importancia del sector de la construcción en el proceso de reestructuración económica de los 1980, cuya inflación produjo la primera crisis a principios de los 1990 y una segunda crisis mucho más honda a final de los 2000, en un contexto económico mucho más internacionalizado. Se evidencia cómo las salidas capitalistas a las crisis económicas a través de nuevas formas de acumulación acaban siendo las causantes de las nuevas crisis que necesitan nuevas rondas de reestructuración y así sucesivamente. El artículo de GARCÍA & JANOSCHKA profundiza precisamente en los cambios en las formas de acumulación que se han ido dando durante la crisis y el periodo de austeridad en el ámbito específico de las políticas de vivienda. A través de un repaso histórico ponen el acento en las particularidades del caso español frente a otros países europeos como resultado de las políticas de vivienda que se impulsaron a finales del franquismo. Unas políticas continuistas en las que la principal innovación fue la creciente financiarización de las economías domésticas que se originó a partir de los años 1990, lo que acabó generando devastadoras consecuencias en forma de masivos desahucios durante la primera década de los 2000 evidenciando el rol central del sector financiero en el acceso a la vivienda. Utilizando el concepto de «acumulación por desposesión» de HARVEY (2005), analizan cómo se rearticulan nuevos procesos de acumulación por desposesión durante el periodo de austeridad español con la entrada de nuevos actores vinculados al capital extranjero (como los gestores de los «fondos buitres») y el desmantelamiento de la escasa vivienda pública existente con la liquidación de organismos de gestión de vivienda social y la venta de patrimonio bajo la coartada del pago

de la deuda. En el apartado de **Internacional**, STATISA nos relata en su artículo una versión extrema y avanzada de este proceso sobre las políticas de vivienda en el caso griego. En este contexto es donde nos podemos interrogar sobre el papel de los gobiernos locales y autonómicos para revertir esta situación y su capacidad para impulsar nuevas políticas de vivienda más allá de suavizar los efectos más inmediatos de la crisis habitacional como son los desahucios.

Pueden también apreciarse nuevas formas de acumulación en la ciudad en las estrategias que se denominan de «*Smart City*». MARCH, RIBERA-FUMAZ & VIVAS analizan la emergencia e institucionalización del paradigma de la «*Smart City*» en España, especialmente enfocada en nuestro contexto hacia un objetivo de una mejora de la eficiencia económica de los gobiernos locales. Su lectura crítica va un poco más allá y sitúan esta nueva estrategia en el contexto de austeridad. En este sentido la estrategia de la ciudad inteligente puede entenderse como una despolitización del proyecto urbano a través de la tecnificación de las soluciones urbanas. Planteándose lo que denominaríamos un utopismo urbano funcional en relación a una solución espacial para los problemas de acumulación de capital en la crisis, que encuentran precisamente en la explotación del *big data* y la hipertecnologización de los servicios urbanos nuevos nichos de negocios antes no explotados. Para lograr este objetivo, queda patente la necesidad del rol activo de los gobiernos locales con la creación de nuevas estructuras de gobernanza que favorezcan a las grandes empresas tecnológicas. Sin embargo, los mismos autores plantean la posibilidad/necesidad de repolitizar este paradigma para poner el potencial que ofrecen las TIC al servicio de modelos de ciudad más incluyentes y cooperativos.

Tal y como han destacado Martí-Costa y Tomás, una de las particularidades del urbanismo de austeridad español es el proceso de recentralización de algunas competencias municipales durante la crisis, frente a la tendencia a una acelerada descentralización en otros países europeos. La principal herramienta jurídica para llevar este proceso de recentralización ha sido la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Dada su importancia para los gobiernos locales, el artículo de MARTÍNEZ-ALONSO profundiza en su análisis y sus efectos en los sistemas locales de bienestar (NAVARRO & RODRÍGUEZ, 2009). Esta ley no deja de ser subsidiaria del

principal eje rector de todas las políticas de austeridad que es la modificación constitucional del artículo 135 en septiembre de 2011 dando prioridad a la devolución de la deuda y limitando el endeudamiento de las diferentes administraciones públicas. Modificación constitucional que se hizo operativa con la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad presupuestaria y la LRSAL en el ámbito de los gobiernos locales. Martínez-Alonso describe las consecuencias de la LRSAL como un «desapoderamiento competencial» que combina la pérdida de competencias propias, el debilitamiento de la posición institucional y de la autonomía de los gobiernos municipales. A pesar de la mejor situación financiera de los gobiernos locales en comparación con los gobiernos autonómicos y centrales, la nueva ley abre la puerta, por un lado, a la privatización de los servicios municipales locales y, por otro lado, a la transferencia de servicios a unos gobiernos autonómicos con un mayor endeudamiento y mayores dificultades para garantizar los servicios existentes. En la práctica, vemos como la LRSAL actúa como un cerrojo a la posibilidad de ampliar el Estado de Bienestar a través de los gobiernos locales y, a su vez, genera el debilitamiento de los sistemas de bienestar locales a través del fomento de la privatización y al traspaso competencial. A pesar del estatus especial de Barcelona y Madrid, es en este contexto donde los nuevos gobiernos locales tienen que hacer frente a las consecuencias sociales de la crisis y desplegar sus programas de emergencia social.

En lo que se refiere al ámbito social, el artículo de BLANCO, CRUZ, MARTÍNEZ & PARÉS discute la pertinencia del enfoque de la innovación social para hacer frente a los procesos de segregación social y la falta de respuestas a las necesidades sociales por parte del Estado. En el argumentario neoliberal es común presentar al Estado como una máquina ineficiente y excesivamente costosa que no satisface las necesidades sociales. Una respuesta a esta situación acostumbra a ser apelar a mecanismos e instrumentos de mercado y, la otra, a las propias capacidades autorganizativas de la sociedad en esos ámbitos o colectivos donde ni el Estado ni el mercado llegan o dejan de llegar. En esta última opción convergen movimientos y colectivos emancipadores que abogan por mecanismos de cooperación social en los cuales no intermedie ni el mercado ni el Estado. Además, en los últimos años el enfoque de la innovación social se ha ido promocionando desde instancias como la Unión Europea, configurando un concepto con múltiples entradas. A través del análisis de las

experiencias de innovación social en Cataluña y la segregación social, se ponen sobre la mesa dos evidencias relevantes en el marco de la crisis social y urbana. La primera es que aunque con menos intensidad que en otras realidades como la de Francia, se constata un aumento de la segregación urbana, especialmente una (auto)segregación de las personas con más recursos como manifestación espacial de una creciente desigualdad. Esto indica que ni los mecanismos de planificación, de regulación del suelo, ni tampoco las políticas de vivienda han propiciado unas ciudades y regiones metropolitanas más igualitarias. En segundo lugar, se reitera la importancia del papel del Estado en sus diferentes niveles y sus mecanismos redistribuidores para mejorar los barrios más desfavorecidos. En estos espacios, las experiencias como Plataformas de Afectados por las Hipotecas, lo que reivindican no es simplemente más autoorganización, sino una acción colectiva orientada a que el Estado garantice los derechos sociales, en este caso los más vinculados al derecho a la vivienda. Como contrapunto, en la sección de **Experiencias**, la contribución de BAIGES nos relata la interesante política del «*Pla Buïts*» del Ayuntamiento de Barcelona, donde encontramos un ejemplo en el que estas experiencias de innovación social son enmarcadas y acompañadas por la actuación municipal.

Por un lado, vemos cómo nuevos paradigmas emergen en el contexto de la crisis de austeridad (como el ya mencionado de la «*Smart City*»), aunque no todos con la misma intensidad/prioridad. BUHIGAS & PYBUS se interrogan sobre si repensar la industria y su relación con la ciudad es realmente una prioridad urbana en la actualidad urbana o no. Una vez constatados los efectos de una economía basada en la producción inmobiliaria y los servicios de baja productividad, en el artículo se deconstruye el proceso de terciarización de las economías del norte global y se reivindica las virtudes del sector industrial en relación a la cohesión social, la competitividad y la sostenibilidad. Cómo conseguir llevar a cabo políticas efectivas hacia la reindustrialización de las ciudades representa, sin duda, el principal reto para los gobiernos, especialmente cuando los sistemas de información, análisis y planificación no están pensados para ello; y cuando, al contrario, la tendencia ha sido la expulsión sistemática de la industria de la ciudad. Es sin duda un campo aún con un gran potencial desarrollo en las agendas de políticas urbanas que ponen precisamente el acento en las alternativas económicas existentes más allá de la mera explotación del territorio, ya sea a través

de su artificialización como a través de su consumo turístico.

COLLADO & FERNÁNDEZ abordan en su artículo el origen de un movimiento social local de carácter ambiental surgido en plena efervescencia del *boom* inmobiliario contra una recalificación urbanística, analizando su institucionalización hasta convertirse en un partido político que se hizo con la alcaldía de la localidad de Torrelodones en el año 2011, revalidando la misma cuatro años después con mayoría absoluta, y valorando los cambios en la gobernanza que todo el proceso ha implicado.

Los retos del municipalismo ciudadano

No queremos concluir esta introducción sin una referencia a la coyuntura actual y sus posibles derivaciones. Podría suponerse que las posibles respuestas de las ciudades frente a la crisis planteada oscilarían entre el retraimiento (continuidad de las políticas, con menos recursos), poner el énfasis en las situaciones de emergencia social (amortiguando los efectos sociales más nocivos de la crisis), emprendimiento urbano (estrategia proactiva que busca nuevas iniciativas más o menos apegadas a las tradicionales formas de desarrollo urbano) o búsqueda de nuevas políticas urbanas (una mirada más de cambio de época y no tan sujeta a una lógica coyuntural de la crisis). Las distintas opciones deberían relacionarse con el grado de impacto de la crisis en las ciudades, el nivel de vulnerabilidad generado y la mayor o menor presencia y significación de los movimientos sociales urbanos en las ciudades. En efecto, la combinación de mayor vulnerabilidad y mayor densidad social alternativa, podría suponer mayores posibilidades de cambio en la dirección política de la ciudad y de las políticas urbanas (MARTÍ-COSTA & *al.*, 2015).

Algo de eso hemos visto en las elecciones municipales de mayo del 2015. Ciudades que por su tamaño, por la crisis de sus estructuras de poder debido a los numerosos casos de corrupción o por su especial fragilidad en sus parámetros de desarrollo, podrían ser más susceptibles de cambios significativos en sus estructuras institucionales, han visto llegar a los equipos de gobierno nuevas formaciones políticas, dando más importancia a los temas sociales, programas renovadores en temas como recursos básicos (energía, agua,...), nuevos parámetros de desarrollo urbano, prioridad a la vivienda social, impulso de proyectos

de economía colaborativa, repolitización del cambio tecnológico y sus efectos en la ciudad, etc.

De alguna manera estamos asistiendo a la emergencia de una nueva agenda urbana, más extensiva, más transversal, y que además pretende llevarse a cabo alterando los tradicionales parámetros institucionales, tecnocráticos y jerárquicos que podían caracterizar a las políticas locales y urbanas de los 1980 y 1990. Es prematuro definirse sobre el grado de consolidación y de asentamiento que estas nuevas dinámicas (presentes en cuatro de las cinco ciudades más grandes de España) puedan tener, dado la difícil e incierta situación económica, el poco recorrido realizado y la significativa fragilidad política en algunos de los casos más relevantes. Pero, al margen de los recorridos que cada una de estas experiencias tenga, lo importante será comprobar si esa nueva y emergente agenda urbana va asentándose, recogiendo lo que más allá de España es también el nuevo y creciente peso de las ciudades en el mundo.

No quisiéramos, como coordinadores de este número monográfico de Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, dejar de agradecer a los autores, los evaluadores anónimos y los editores de la revista por el magnífico trabajo llevado a cabo sin el cual no hubiera resultado posible la configuración del mismo.

Bibliografía

- MARTÍ-COSTA, M. & C. NAVARRO & J. SUBIRATS (2015): «Introducción» en MARTÍ-COSTA & SUBIRATS (eds.) *Ciudades y cambio de época. Discursos sobre políticas urbanas y crisis en España*, Publicaciones Universidad del País Vasco, Bilbao, Dirección URL: <https://addi.ehu.es/bitstream/10810/15112/1/USWEB141343.pdf> [consulta: 19/02/2016].
- BRENNER, N. (2004): «Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960–2000», en *Review of International Political Economy*, 11 (3): 447-488.
- FRASER, Nancy (2012): «Reflexiones en torno a Polanyi y la actual crisis capitalista», en *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 118: 13-28.
- HARVEY, David (2004): «El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión», en *Socialist Register 2004: El nuevo desafío imperial*: 99-129.
- (2015): «Consolidating Power», entrevista en *ROAR*, <https://roarmag.org/magazine/david-harvey-consolidating-power/>.
- NAVARRO, C. & M. J. RODRIGUEZ, (2009): *Gobernanza Multi-nivel y sistemas locales de bienestar en*

España. El caso de las Diputaciones Provinciales. Tirant lo Blanch, Valencia.
POLANYI, K. (1944): *La gran transformación*, Ediciones La Piqueta.

Marc MARTÍ-COSTA y Joan SUBIRATS
Coordinadores

* * *

Incluyen además las Secciones habituales de CyTET el **Observatorio Inmobiliario** que lleva por título «El fortalecimiento gradual del mercado de vivienda», destacando cómo 2015 fue un año de recuperación del mercado de vivienda en España, reforzando la tendencia de 2014, con un aumento de venta de viviendas de en torno al 10%, un papel de nuevo significativo de las compras de extranjeros y un crecimiento de los precios del 4,2%. Los fondos internacionales están desempeñando un papel importante, tanto en las ventas como en la nueva promoción, constatándose al mismo tiempo cómo el aumento de precios y de alquileres está haciendo más difícil el acceso a la vivienda a los nuevos hogares, cuyos niveles de ingresos y de estabilidad laboral les obliga a acudir al alquiler privado para disponer de alguna forma de alojamiento. En cuanto a política de vivienda señala el autor que se deben destinar recursos para ayudar al acceso a los hogares con ingresos más reducidos, en lugar de efectuar ayudas indiscriminadas a la compra de viviendas por parte de cualquier hogar y avanzar en la consecución de un procedimiento a seguir en materia de impagos de préstamos hipotecarios que constituya una efectiva «segunda oportunidad».

En la sección de **Documentación**, la **Crónica jurídica** del profesor Omar BOUAZZA ARIÑO, miembro del Comité de Redacción, pone de manifiesto cómo el inicio de la nueva legislatura autonómica ha supuesto una abundante producción normativa, en el ámbito general del urbanismo y de la ordenación del territorio, y en otros sectores. Comienza la Crónica, desde la escala estatal, con la crítica al solapamiento de dos ordenamientos, el penal y el contencioso-administrativo, en la regulación de una misma materia, la protección de terceros adquirentes de buena fe ante sentencias de derribo, que no coinciden en la redacción, lo cual puede plantear problemas de interpretación. Se comenta a continuación la nueva Ley de suelo y urbanismo de Galicia, la sistematización de la legislación en materia de or-

Presentación

denación del territorio y espacios naturales de Aragón, así como la nueva Ley de comercio de esta misma Comunidad Autónoma. Bouazza destaca el interés de la reforma integral de la normativa de incidencia territorial de las Islas Baleares, que opta por criterios de mayor contención territorial, así como las reformas organizativas en la Comunidad de Madrid y en la Comunidad Valenciana, en materia de

vivienda y territorio, respectivamente. También es reseñable la derogación de la norma madrileña que limitaba las alturas de los edificios, dejando un mayor ámbito de discrecionalidad a los planes generales.

Concluye el número con los habituales apartados de Normativa Estatal y Autonómica y reseñas de libros.