
Redes de políticas en el marco de la Agenda Urbana para la UE. La influencia de las coaliciones temáticas en la politización de la toma de decisiones a escala europea

*Policy networks in the framework of the Urban Agenda for the EU.
The influence of thematic partnerships in the politicization
of decision-making at the European level*

ALICIA SEVILLANO

Universidad Autónoma de Madrid

MONEYBA GONZÁLEZ-MEDINA

Universidad Autónoma de Madrid, Instituto de Derecho y Gobierno Local

LUIS BOUZA

Universidad Autónoma de Madrid

Cómo citar/Citation

Sevillano, A., González-Medina, M. y Bouza, L. (2023). Redes de políticas en el marco de la Agenda Urbana para la UE. La influencia de las coaliciones temáticas en la politización de la toma de decisiones a escala europea. *Revista Española de Ciencia Política*, 61, 37-63. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.61.02>

Resumen

El presente artículo explora el método de coaliciones temáticas multinivel para el desarrollo de una política específica: la Agenda Urbana para la Unión Europea (UE), adoptada en 2016. Este método, diseñado con carácter experimental, formaliza la colaboración entre distintos niveles de gobierno y actores públicos y privados. El objetivo del artículo es mostrar cómo se lleva a la práctica la noción de gobernanza multinivel y determinar en qué medida el método de coaliciones temáticas contribuye a la politización de un proceso de toma de decisiones a escala europea. Para ello, el artículo plantea un diseño metodológico basado en la aplicación del análisis de redes sobre cuatro casos de estudio; concretamente, las cuatro coaliciones temáticas de: Inclusión de Migrantes y Refugiados, Pobreza Urbana, Adaptación Climática y Seguridad en los Espacios Públicos. Los resultados muestran, en primer lugar, que el método promueve una mayor movilización de actores representantes de intereses políticos locales y, en segundo lugar, que la monetización del problema condiciona la naturaleza de los actores (actores portadores de intereses

sociales o económicos) que se movilizan para formar parte de las redes de políticas. En suma, el artículo constituye una contribución de carácter empírico en el ámbito de la gobernanza multi-nivel y la politización, por un lado, y de los estudios urbanos y europeos, por otro.

Palabras clave: Agenda Urbana para la UE, política urbana, politización, gobernanza multi-nivel, coalición temática, ARS.

Abstract

This article explores the role of multilevel thematic partnerships method in building a specific policy, namely, the Urban Agenda for the European Union (EU) adopted in 2016. This method, designed as a pilot experiment, formalizes cooperation among different levels of government as well as public and private actors. The purpose of this paper is to examine the implementation of the multilevel governance approach and to determine the extent to which the thematic partnerships method contributes to the politicization of a decision-making process at the European level. For this purpose, the methodological design is based on network analysis applied to four case studies, namely, the following four thematic partnerships: Inclusion of Migrants and Refugees, Urban Poverty, Climate Action and Security in Public Spaces. Firstly, the results show a higher mobilization of stakeholders representing local interests; secondly, it is also shown that the monetization of the problem determines the nature of stakeholders (stakeholders representing social or economic interests) that join the policy networks. In sum, this article makes an empirical contribution to multilevel governance and politicization studies on the one hand, and to urban and European studies on the other.

Keywords: Urban Agenda for the EU, urban policy, politicization, multilevel governance, thematic partnership, SNA.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo explora el método de las coaliciones temáticas multinivel promovido por la Comisión Europea para el desarrollo de una política específica: la Agenda Urbana para la Unión Europea (UE). El Pacto de Ámsterdam, por el que se adopta la misma, fue aprobado en la reunión informal de ministros responsables de Desarrollo Urbano de los Estados miembros de la UE celebrada el 30 de mayo de 2016. A través de este pacto se puso en marcha este método experimental que formaliza la coordinación y colaboración entre distintos niveles de gobierno y actores públicos y privados en distintos ámbitos de intervención para la elaboración de la Agenda Urbana para la UE. La Presidencia holandesa del Consejo de la UE, bajo la que fue aprobada, ejerció un importante liderazgo sobre el proceso, hasta el punto de que el modelo de las coaliciones se asimila al de los pactos urbanos —*Dutch City Deals*— aplicado en la política urbana de dicho país (ESPON, 2018; Van den Hurk y Tasan-Kok, 2020). El enfoque de la Agenda se basa en el establecimiento de coaliciones o partenariados que reúnen a distintos tipos de actores (en concreto, ciudades, regiones, Estados miembros, Comisión

Europea y agentes sociales y económicos) interesados en un determinado asunto o problema colectivo. Con este enfoque, el método de coordinación y colaboración a través de coaliciones constituye un instrumento innovador de gobernanza multinivel con un gran potencial politizador (De Frantz, 2022).

La Agenda Urbana para la UE representa un punto de inflexión en relación con tres procesos. En primer lugar, supone la conclusión del proceso de construcción de la política urbana europea, reclamado hace más de tres décadas en la comunicación de la Comisión *Towards an urban agenda in the European Union* (1997)¹. La ausencia de competencias formales de la Comisión Europea sobre los asuntos urbanos ha condicionado el proceso de construcción de la política urbana comunitaria, imprimiéndole un marcado carácter consociativo. Se trata de una política que se ha forjado de forma implícita y *de facto* a través de los programas para el desarrollo urbano financiados en el marco de la política de cohesión de la UE (Atkinson y Rossignolo, 2010; González-Medina, 2011; González-Medina, 2013; Sevillano, 2020). En el marco de estos programas, se fue generando una comunidad de relaciones y de prácticas relativamente estable en torno a lo que se ha denominado el *acervo urbano comunitario*, en cuya consolidación las redes de ciudades, como EUROCITIES, desempeñaron un papel muy activo (Verhelst, 2017; Eurocities, 2018).

En segundo lugar, la aprobación de la Agenda Urbana para la UE supone una contribución precoz al fenómeno contemporáneo de activación de procesos para la elaboración de agendas urbanas en distintos niveles territoriales (González-Medina y Huete-García, 2018), al que España también ha contribuido con la aprobación, en febrero de 2019, de la Agenda Urbana Española. Y es que, en los últimos años, la política urbana ha ido adquiriendo una creciente importancia política (ONU-Habitat y OCDE, 2018), no solo en el ámbito supranacional, sino también a nivel nacional y regional, tal y como refleja el cambio de denominación en 2020 del antiguo Ministerio de Fomento por el de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, la aprobación de las agendas urbanas de Andalucía (2018) o País Vasco (2020) o la promoción activa por parte de Naciones Unidas de políticas urbanas nacionales y subnacionales (ONU-Habitat, 2020).

En tercer lugar, el instrumento creado para la formulación de la Agenda Urbana para la UE es de gran interés para abordar la recuperación ante la crisis sanitaria, social y económica tras la pandemia. En este sentido, el programa Next Generation EU contempla el mayor esfuerzo jamás realizado por la UE para lograr la transformación digital y verde de las economías europeas, por lo que requiere un instrumento de gobernanza multinivel que posibilite la implicación de los sectores público y privado a todos los niveles y con formas de coordinación y colaboración alternativas a las relaciones

1. En esta investigación, los términos *política urbana* y *agenda urbana* son considerados como sinónimos, puesto que la traducción en español del título original en inglés de esta comunicación fue «Hacia una política urbana en la Unión Europea». Asimismo, la literatura ha abordado esta cuestión (González-Medina *et al.*, 2016; González-Medina y Huete-García, 2018).

intergubernamentales habituales. Sin obviar que este programa desarrollará su propio instrumento de coordinación, la Agenda Urbana para la UE ofrece un modelo para comprender los procesos de movilización de actores y conformación de redes de políticas a nivel europeo en torno a cuestiones sociales, económicas y medioambientales.

En un sentido más amplio, las razones que justifican el interés de la política urbana europea son varias. Primero, la novedad del tema, puesto que hasta hace poco la política urbana entendida como una política explícita *de* o *para* las ciudades estaba presente en la agenda política de pocos países (Van der Berg *et al.*, 2018). Segundo, se trata de una política relevante por su potencial alcance, puesto que más del 70 % de los ciudadanos europeos vive en ciudades. Tercero, se trata de una política que requiere un elevado nivel de integración —*policy integration*— (Tosun y Lang, 2017), tanto en términos de inclusión de actores como de coherencia de políticas, convirtiéndola en un terreno fértil para la experimentación de fórmulas de gobernanza multinivel. Y es que, por un lado, la política urbana surge para dar respuesta al problema del desarrollo urbano sostenible, un problema complejo —*wicked problem*— (Peters, 2017; Termeer *et al.*, 2019) que trasciende las fronteras de los ámbitos tradicionales de políticas, implica a una amplia variedad de actores a través de distintas escalas y resiste a toda una serie de posibles soluciones. Y, por otro lado, requiere la aplicación de un enfoque integrado (holístico, estratégico, multiactor y multisector) en todas las fases de la política pública, desde la formulación hasta su evaluación.

En este escenario se ha abierto una ventana de oportunidad para que diversos actores públicos y privados se interesen e involucren en el proceso de toma de decisiones sobre el futuro de las ciudades europeas, haciendo de la Agenda Urbana para la UE un interesante objeto de estudio que permite analizar cómo se lleva a la práctica la noción de gobernanza multinivel y cómo este modo de gobernanza conduce hacia una politización de los procesos de toma de decisiones (De Frantz, 2022). Por *politización* nos referimos al aumento del número y la influencia de los actores con un interés político en detrimento de la influencia de los actores con una visión técnica o un interés privado en los procesos de toma de decisiones (De Wilde, 2011). Este aumento de la presión por parte de los de actores con un interés político conduce a su vez a un aumento de la controversia respecto a los asuntos a debate (*id.*).

A partir de estas consideraciones, el presente trabajo estudia el método de coaliciones temáticas multinivel establecido por la Agenda Urbana para la UE con el fin de determinar el tipo actores que moviliza este instrumento y su potencial politizador en la toma de decisiones a escala europea. Para ello, hemos definido un diseño metodológico basado en un estudio de casos múltiple —*multiple-case study approach*— (Eisenhardt y Greabner, 2007) compuesto por cuatro coaliciones temáticas. Del total de las catorce coaliciones de la Agenda Urbana para la UE, hemos seleccionado las coaliciones Inclusión de Migrantes y Refugiados, Pobreza Urbana, Adaptación Climática y Seguridad en los Espacios Públicos. Hemos recopilado datos sobre las entidades políticas y los agentes socioeconómicos que componen redes de políticas alrededor de estas cuatro coaliciones, empleando para ello la técnica del análisis de redes (Chaqués Bonafont, 2004).

Como resultado, el presente trabajo realiza dos contribuciones principales, una de orden metodológico y otra de orden empírico, al ámbito de los estudios sobre gobernanza multinivel, politización y políticas urbanas. Por un lado, propone un diseño analítico que permite examinar empíricamente el grado de politización en un proceso de toma de decisiones. Por otro, realiza un examen empírico de las dinámicas de politización en el caso concreto de la Agenda Urbana para la UE. El artículo se compone de seis apartados. En el siguiente epígrafe presentamos la Agenda Urbana para la UE desde los enfoques de la gobernanza multinivel y la politización. En los apartados tercero y cuarto explicamos el marco teórico y el diseño analítico y metodológico que han servido como base para el desarrollo de nuestra investigación empírica. En el quinto apartado exponemos los resultados de la investigación empírica tras la aplicación del análisis de redes a las coaliciones seleccionadas como casos de estudio. Finalmente, en el apartado de conclusiones sintetizamos los argumentos sobre la medida en que el método de coaliciones temáticas multinivel de la Agenda Urbana para la Unión Europea ha contribuido a que diversos actores públicos y privados se interesen e involucren en el proceso de toma de decisiones sobre el futuro de las ciudades europeas, así como sobre el grado de politización de las demandas de cada coalición.

LA AGENDA URBANA PARA LA UE DESDE LOS ENFOQUES ANALÍTICOS DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL Y LA POLITIZACIÓN

La presente investigación recurre a los conceptos de *gobernanza multinivel* y *politización* para explorar el método de colaboración de las coaliciones temáticas establecido por la Agenda Urbana para la Unión Europea. De una parte, el concepto de *gobernanza multinivel* sugiere que la formulación de las políticas públicas no es el resultado de la decisión centralizada del Gobierno nacional, sino de la concertación entre distintos niveles de gobierno y diversos actores públicos y privados (Bouza, 2011). El debate sobre la gobernanza surgió ante la incapacidad creciente de los Gobiernos nacionales para dirigir la economía y la sociedad (Peters y Pierre, 1998: 223). Entonces, las teorías sobre la gobernanza sugirieron que la función de los Gobiernos debía limitarse a coordinar los esfuerzos públicos y privados (*ibid.*: 225). En el ámbito comunitario, el concepto de *gobernanza multinivel* ha sido ampliamente utilizado para analizar la política de cohesión de la UE (Hooghe y Marks, 2001; Stephenson, 2013; Van der Brande, 2014), así como el caso específico de la política urbana europea (Comisión Europea, 2019). Este modo de concertación de las políticas públicas europeas se ha consolidado a partir de tres factores principales que han aumentado la complejidad, en términos de actores involucrados, de los procesos de formulación de políticas. En primer lugar, el establecimiento de procedimientos fundados en los principios de colaboración y coordinación para la gestión de la financiación a partir de la reforma de los Fondos Estructurales en 1988. En segundo lugar, la proliferación de grupos de interés dentro de redes de políticas en el contexto de creación del mercado único en 1993. Por último, el establecimiento del principio de subsidiariedad para localizar la acción

política en el nivel más cercano a la ciudadanía a partir de la firma del Tratado de Maastricht en 1992 (Stephenson, 2013: 819).

De otra parte, el concepto de *politización* se relaciona estrechamente con el de gobernanza al asumir que diversos actores públicos y privados se interesan e involucran en la toma de decisiones públicas: partidos políticos, grupos de interés, movimientos sociales o ciudadanos (De Wilde, 2011: 566). Las teorías de la politización sugieren que las demandas políticas de los diversos actores deben verse reflejadas en la formulación de las políticas públicas (id.). En el ámbito comunitario, este concepto ha sido ampliamente utilizado para describir el cambio de un clima de «consenso permisivo» a un clima de «disenso restrictivo» respecto de las políticas públicas de la UE (Hooghe y Marks, 2009). La cuestión de la politización cobra importancia en el marco de las políticas públicas europeas de la mano de dos factores principales. En primer lugar, el debate público ante los avances en la integración europea, tales como los cambios en el marco institucional de la UE y las transferencias de autoridad de los Estados miembros a la Comisión Europea (Kriesi, 2016: 34). Particularmente, la aprobación del Tratado de Maastricht marcó un punto de inflexión puesto que expuso por vez primera la negociación entre las élites sobre el proceso de integración ante la opinión pública (Hooghe y Marks, 2009: 21). En segundo lugar, la inquietud ciudadana ante las crisis europeas (Kriesi, 2016: 34) derivadas, por ejemplo, de la austeridad económica, la acogida a los refugiados o el cambio climático.

En principio, el método de colaboración de las coaliciones temáticas establecido por la Agenda Urbana para la Unión Europea establece un nuevo modo de gobernanza multi-nivel con un gran potencial politizador si se compara con otros espacios de representación de intereses locales, como puede ser el Comité de las Regiones. Las coaliciones se plantearon como un método experimental en el que las autoridades de distintos niveles de gobierno y los agentes económicos y sociales mantendrían relaciones no jerárquicas y al que podían adherirse de forma voluntaria². El resultado es que el número de coaliciones se ha ido extendiendo con el tiempo. Inicialmente, la Agenda arrancó con cuatro coaliciones piloto: Inclusión de Migrantes y Refugiados, Pobreza Urbana, Vivienda y Calidad del Aire. Con el paso del tiempo, el método se ha consolidado. En el período 2016-2020, el número de coaliciones se ha elevado a catorce, movilizándolo, además, a un gran número de actores: 106 autoridades locales y regionales, 23 de los 27 Estados miembros y 17 de las 33 direcciones generales de la Comisión Europea, así como una diversidad de agentes sociales y económicos (Comisión Europea, 2019). De este modo, las coaliciones integran en el proceso de toma de decisiones a nuevos actores junto a la Comisión Europea y los Estados miembros: las autoridades locales y los agentes interesados.

2. Cada coalición se compone de una media de entre 15 y 20 miembros que representan a ciudades, regiones, Estados miembros, direcciones generales de la Comisión Europea, órganos consultivos de la UE (Comité de las Regiones, Comité Económico y Social, etc.), programas de la UE (URBACT, ESPON, etc.), redes de ciudades portadoras de intereses locales (EURO-CITIES, Consejo de Municipios y Regiones de Europa, etc.) y agentes portadores de intereses sociales y económicos.

Lo cierto es que, si bien las autoridades locales han ido adquiriendo en las últimas tres décadas una mayor visibilidad en la arena política comunitaria a través de la creación del Comité de las Regiones, la inclusión explícita del término *urban* en la denominación de la DG Regio (Directorate General for Regional and Urban Policy), y los programas de desarrollo urbano de la política de cohesión de la UE, su participación en el Comité de las Regiones no ha significado un empoderamiento real de los Gobiernos locales (Bouza, 2011). Por el contrario, la Agenda sí otorga a las autoridades locales una posición formal dentro del proceso de toma de decisiones al mismo nivel que la Comisión Europea y los Estados miembros (Mamadouh, 2018: 1436; De Frantz, 2022: 4). Esta forma inédita y modélica de gobernanza multinivel presenta, por tanto, un amplio potencial politizador, ya que abre la puerta a que una pluralidad de actores públicos y privados se interese e involucre en la toma de decisiones sobre el futuro de las ciudades europeas en ámbitos como la inclusión social o la adaptación frente al cambio climático.

Ahora bien, aunque este enfoque de la gobernanza multinivel y la politización pone de relieve el potencial transformador del método de colaboración de las coaliciones temáticas establecido por la Agenda Urbana para la Unión Europea, existen asimismo enfoques críticos con la lógica de la gobernanza. La tesis de la *postpolítica* habla de un modelo de gobierno contemporáneo en el que no se manifiestan disputas ni reivindicaciones relativas a los asuntos de carácter redistributivo. Los teóricos de la *postpolítica* (Mouffe, 1999; Žižek, 2011; Rancière 2019) afirman que el espacio político ha sido vaciado o que la política misma ha desaparecido puesto que los parámetros de la acción pública se han contraído para excluir las alternativas al neoliberalismo. El debate sobre la gobernanza surgió en el tiempo de la expansión de las teorías y las prácticas de la *nueva gestión pública*. En consecuencia, los teóricos críticos afirman que el debate sobre la gobernanza estuvo motivado por la filosofía del *management*, de modo que las nuevas formas de gobernanza no solo promoverían el modelo económico neoliberal, sino que imposibilitarían el auténtico debate político (Beveridge y Koch, 2019: 190). Puesto que, frente al énfasis en la necesidad de intervención pública para solucionar conflictos económicos, el modelo de la gobernanza enfatiza el consenso a partir del que se puede construir una cooperación entre Estado, sociedad y mercado, el modelo de la gobernanza constituiría una estrategia típicamente despolitizadora.

De este modo, los enfoques críticos achacan a la gobernanza la transformación del proceso político en una mera técnica de gobierno fundada sobre la despolitización de la esfera pública, para los que la UE sería uno de los mejores ejemplos de lo que los teóricos inspirados por la «biopolítica» de Foucault conciben como un régimen de «gubernamentalidad neoliberal» (Heiskala y Aro, 2018). En esta misma línea crítica, la ciudad emerge como el lugar de predilección de la *postpolítica* para algunos teóricos de las disciplinas de la sociología urbana (Brenner, 1998a, 1998b, 2003; Brenner *et al.*, 2010), la economía urbana (Jessop, 1998a, 1998b, 2016) y la geografía urbana (Swynedouw, 2007, 2011). Desde esta perspectiva, la ciudad estaría desprovista de política y estaría gobernada por un régimen administrativo y un consenso orientado hacia el mercado (Beveridge y Koch, 2019: 190). No solo el interés de los agentes económicos

es sistemáticamente privilegiado, sino que algunos agentes sociales son expulsados también sistemáticamente de los procesos de toma de decisiones, de modo que algunos debates nunca tienen lugar (*ibid.*: 192). Por ello, Swyngendow sostiene que la formulación de políticas públicas a través de formas de gobernanza en las que los agentes se conocen desde el inicio y el disenso se reduce a debates sobre los modos de organización o las tecnologías de gestión, representan el fin de la política (*ibid.*: 197).

Nos encontramos, por lo tanto, ante un puzzle en el que distintas corrientes de la literatura presentan expectativas contradictorias: mientras que algunos enfoques ven en la gobernanza una oportunidad para transformar las agendas y evitar los bloqueos de las formas de política tradicional, otros enfoques ven una sustitución de lo político por lo técnico. Sin embargo, sin obviar el interés de este debate teórico, este estudio pretende hacer una contribución fundamentalmente empírica que permita examinar la puesta en práctica del instrumento de gobernanza multinivel de las coaliciones y su grado de politización en el marco de la formulación de la Agenda Urbana para la Unión Europea. Y es que, de acuerdo con Beveridge y Koch, la tesis de la *postpolítica* presenta un enfoque contraproducente para examinar empíricamente las dinámicas de politización, puesto que reduce la pluralidad de agentes en la dicotomía entre lo «heroico» y lo «antiheroico» (*ibid.*: 192, 197). Desde esta perspectiva teórica, los agentes con intereses sociales pierden su aporte político, puesto que se consideran agentes postpolíticos (*ibid.*: 190, 195).

A partir de estas consideraciones, el enfoque seguido en este trabajo pretende avanzar desde estos debates teóricos hacia un examen empírico que no solo aporte evidencia de la complejidad de las redes de actores que intervienen en el desarrollo de la política urbana en el marco de las coaliciones, sino también un planteamiento analítico y metodológico para el estudio del grado de politización de los procesos de toma de decisiones de la UE (De Wilde, 2011: 560, 569, 572).

DISEÑO ANALÍTICO Y METODOLÓGICO PARA EL ESTUDIO DE LA POLITIZACIÓN DE LA AGENDA URBANA PARA LA UE

A pesar de que numerosas contribuciones a la literatura sobre las políticas de la UE hacen referencia al concepto de *politización*, lo cierto es que estas contribuciones emplean múltiples definiciones distintas del concepto. En dicha literatura, algunos teóricos se preguntan cómo se ha politizado el proceso de formulación de políticas públicas en la UE, centrando su atención en las relaciones entre los políticos y los burócratas en Bruselas (Beyers y Kerremans, 2004). Otros teóricos se preguntan por la politización del discurso de la UE en torno a distintos asuntos, como la seguridad o la inmigración. Por último, otros estudios plantean un debate normativo sobre la conveniencia de una mayor politización de los procesos de toma de decisiones para fortalecer la legitimidad democrática de la UE. De este modo, encontramos una ambigüedad sobre el significado exacto y la relevancia del concepto (De Wilde, 2011: 560), lo que dificulta su análisis empírico.

Para De Wilde (2011) y Beveridge y Koch (2019), la politización es un proceso con múltiples manifestaciones. De acuerdo con De Wilde, la politización se manifiesta en tres niveles distintos: en las instituciones de la UE, en los procesos de toma de decisiones de la UE y en el debate público (2011: 560, 572). En el presente trabajo nos centramos en la politización de los procesos de toma de decisiones de la UE, que comprenden las reglas, los procedimientos y las prácticas propios del funcionamiento de las instituciones de la UE (*ibid.*: 561). En este sentido, el método de colaboración de las coaliciones temáticas establecido por la Agenda Urbana para la UE representa una nueva forma de toma de decisiones en la UE que establece nuevos procedimientos y da lugar a nuevas prácticas. En este contexto, la politización implicaría un aumento del número y la influencia los actores con un interés político en detrimento de la influencia de los numerosos actores con una visión técnica, tales como los burócratas o los expertos (*id.*). De este modo, la toma de decisiones estaría cada vez más sujeta a la presión de distintas agrupaciones de actores políticos que aumentarían la controversia respecto a los asuntos en cuestión (*ibid.*: 562). En esta línea, De Wilde *et al.* (2016) proponen una operacionalización del concepto de *politización* basada en tres variables para facilitar su examen empírico, en concreto: a) la expansión de la audiencia; b) la polarización de las opiniones, y c) la visibilidad de las cuestiones de la política europea en la esfera pública (*ibid.*: 4).

A partir de estas propuestas, adoptamos una definición de *politización* como aumento de la presión de los actores con un interés político y, por tanto, de la controversia en los procesos de toma de decisiones en la UE. Para analizarla, nos centramos en la expansión de los actores implicados y la polarización de las opiniones. De una parte, entendemos que la expansión de la audiencia captura el número y la diversidad de agentes que dedican recursos a participar en el proceso de determinación del contenido de la Agenda Urbana para la UE (De Wilde, 2016: 7). De otra parte, entendemos que la polarización de las opiniones mide la aparición de coaliciones de agentes con intereses sociales o difusos frente a los agentes con intereses económicos o específicos previamente inmersos en los procesos de toma de decisiones de la UE (Beyers y Kerremans, 2004: 1127; De Wilde, 2011: 567; De Wilde *et al.*, 2016: 6, 7).

TABLA 1.
OPERACIONALIZACIÓN DEL CONCEPTO DE *POLITIZACIÓN*

Variable	Indicadores
Expansión de la audiencia	Número de actores de la red Porcentaje de actores en la red según su naturaleza
Polarización de las opiniones	Grado de actores con intereses sociales <i>versus</i> económicos Cercanía de actores con intereses sociales <i>versus</i> económicos

Fuente: elaboración propia a partir de De Wilde (2011) y De Wilde *et al.* (2016).

La primera hipótesis que vamos a examinar es que el método de las coaliciones establecido por la Agenda Urbana para la UE ha promovido la expansión del número de autoridades locales y actores representantes de intereses locales (por ejemplo,

asociaciones de autoridades locales) (H1). Es decir, esperamos que las autoridades locales presenten una participación más intensa y una posición más central en las redes analizadas que las autoridades regionales y nacionales, puesto que hasta ahora han tenido una menor representación en las instituciones de la UE. La segunda hipótesis es que la expansión del número de actores con intereses sociales frente a actores con intereses económicos variará en función del problema abordado por la coalición (H2). Siguiendo a Lowi, «policies determine politics» (1972: 299), asumimos que el problema sobre el que interviene la coalición condicionará la naturaleza de los actores movilizados. Si bien esta segunda hipótesis parece evidente, no por ello debemos pensar que su contrastación empírica resulta innecesaria.

Con el propósito de testar nuestras hipótesis, planteamos un diseño metodológico basado en el estudio de cuatro coaliciones temáticas de la Agenda Urbana para la UE. Adoptamos un enfoque de estudio de casos múltiples (*multiple-case study approach*), que nos permite comparar las coaliciones para determinar hasta qué punto los hallazgos son específicos de un caso o si, por el contrario, se replican en casos diferentes (Eisenhardt y Greabner, 2007; Yin, 2016). Del total de las catorce coaliciones de la Agenda Urbana para la UE, hemos seleccionado las coaliciones: Inclusión de Migrantes y Refugiados, Pobreza Urbana, Adaptación Climática y Seguridad en los Espacios Públicos. Los criterios de selección de los casos han sido los siguientes:

- a) *El momento de constitución de la coalición.* El objetivo ha sido abordar todo el período de conformación de las coaliciones (2016-2020). Las coaliciones constituidas tras el Pacto de Ámsterdam han estado activas durante uno o dos años más que las coaliciones constituidas en los acuerdos posteriores, de tal modo que pueden haber atraído un mayor número de actores. A este respecto, los casos de estudio incluyen dos coaliciones (Inclusión de Migrantes y Refugiados y Pobreza Urbana) constituidas a raíz del Pacto de Ámsterdam de 2016, una coalición (Adaptación Climática) establecida durante el período posterior al Pacto de Bratislava de 2017 y una coalición (Seguridad en los Espacios Públicos) establecida durante la etapa posterior al Pacto de Viena de 2018 (Comisión Europea, 2019: 26). Por lo tanto, introducimos la variabilidad necesaria para testar si se ha producido una expansión del número de autoridades locales (H1) independientemente del momento de constitución de la coalición.
- b) *La monetización del problema público vinculado a la coalición.* Según la conceptualización de Peters y Hoornbeek, la «monetización» implica que la inversión económica es considerada como el principal instrumento para resolver un determinado problema público (2005: 95). En este sentido, los casos de estudio incluyen dos coaliciones (Inclusión de Migrantes y Refugiados y Pobreza Urbana) orientadas hacia un problema no monetizado y dos coaliciones (Adaptación Climática y Seguridad en los Espacios Públicos) orientadas hacia un problema monetizado. De este modo, introducimos la variabilidad necesaria para poder testar si el problema abordado por la coalición temática condiciona la naturaleza de los actores movilizados (H2).

TABLA 2.
CASOS DE ESTUDIO

Coalición	Constitución	Problema
Inclusión de Migrantes y Refugiados	Pacto de Ámsterdam (2016)	No monetizado
Pobreza Urbana	Pacto de Ámsterdam (2016)	No monetizado
Adaptación Climática	Pacto de Bratislava (2017)	Monetizado
Seguridad en los Espacios Públicos	Pacto de Viena (2018)	Monetizado

Fuente: elaboración propia.

ESTUDIO DE LAS COALICIONES DE LA AGENDA URBANA PARA LA UE A TRAVÉS DEL ANÁLISIS DE REDES

Desde la década de 1980, el análisis de redes de políticas ha interpretado la elaboración de las políticas públicas como un proceso de negociación e intercambio entre actores públicos y privados (Chaqués Bonafont, 2004: 144). En particular, el análisis de Haas (1992) puso de manifiesto la influencia de las comunidades epistémicas en el proceso de elaboración de las políticas públicas a través de la producción y difusión de ideas nuevas.

Para analizar tanto la conformación de redes de políticas alrededor de cada una de las coaliciones de la Agenda como el grado de politización de las mismas, empleamos la técnica del análisis de redes (Chaqués Bonafont, 2004), a través de la que examinamos: a) la expansión del número y la diversidad de actores y b) la aparición de actores con intereses sociales y económicos en las redes de políticas de la Agenda Urbana para la UE. Esta técnica nos permite describir la participación y la posición de los actores dentro de la red. No obstante, debemos matizar que la técnica escogida para el análisis presenta una limitación: si bien permite describir la presencia y la posición de los actores dentro de la red, no permite demostrar el aumento de la capacidad de influencia de los actores sobre el contenido de la Agenda. Para realizar el análisis a través de esta técnica, hemos seguido tres pasos. Primero, hemos identificado el número y la naturaleza de los actores que participan en las redes de políticas de la Agenda. Segundo, hemos analizado la centralidad de los actores dentro de cada red, lo que permite determinar si los actores con intereses difusos han ocupado un papel central en términos de proximidad, de visibilidad y de control de recursos respecto al conjunto de los agentes (Bouza, 2011). Para ello, hemos medido la relevancia de cada actor en la red a partir de su número de enlaces (grado) y su distancia geodésica hacia el resto de los participantes de la red (cercanía). Finalmente, hemos empleado el *software* de análisis Visone para representar gráficamente estas redes políticas.

Desde el punto de vista metodológico, la naturaleza fluida e inestable de las redes dificulta su análisis. Para hacer frente a esta dificultad, hemos construido la red a partir

de los actores que han participado en eventos de alcance europeo junto a los actores integrantes de las coaliciones seleccionadas. Cada evento constituye una unidad de recolección de datos, ya que representa una oportunidad de contacto y de cooperación para las entidades integrantes de las coaliciones. Concretamente, hemos seleccionado los eventos mencionados en el portal institucional de la Agenda Urbana para la UE y en los planes de actuación publicados por las distintas coaliciones³. Por lo que se refiere a las fuentes de información, hemos recopilado los datos sobre los eventos disponibles en el portal institucional de la Agenda Urbana para la UE, así como datos más detallados sobre los eventos en los sitios web de las entidades organizadoras (por ejemplo, EUROCITIES). El resultado es un listado de 35 eventos de distinta índole —foros, congresos, conferencias y reuniones— celebrados durante el período 2017-2020 en distintas ciudades europeas, destacando el papel como sede de numerosos eventos de la ciudad de Bruselas.

TABLA 3.
EVENTOS ANALIZADOS E INFORMACIÓN SOBRE LOS MISMOS

Coalición para la Inclusión de Migrantes y Refugiados		
<i>Evento</i>	<i>Fecha</i>	<i>Enclave</i>
Conferencia del Migration Policy Institute (MPI) sobre Educación y Trabajo en Migrantes y Refugiados	Febrero de 2017	Berlín (GE)
Reunión de la Red Europea de Integración (EIN) para la presentación de la Coalición	Marzo de 2017	Bruselas (BE)
Conferencia de la Comisión Europea (CE) sobre Financiación para la Integración de Ciudadanos Extracomunitarios	Marzo de 2017	Bruselas (BE)
III Foro CITIES	Noviembre de 2017	Rotterdam (NL)
Conferencia de la Red de Desarrollo Urbano (UDN) sobre Segregación Escolar en las Ciudades Europeas	Noviembre de 2017	Bruselas (BE)
Encuentro de la Coalición: Consejo Asesor Europeo sobre Migraciones	Marzo de 2018	Bruselas (BE)
Conferencia Lost in Migration	Abril de 2018	Bruselas (BE)
Encuentro de la Coalición: Academia Urbana de Integración	Abril de 2018	Bruselas (BE)
Semana Europea de las Regiones y las Ciudades	Octubre de 2018	Bruselas (BE)
Conferencia Integrating Cities de EUROCITIES	Noviembre de 2018	Milán (IT)

3. Evidentemente, no hemos podido analizar los eventos de cooperación más informales sobre los cuales no se reporta información en los portales institucionales y los documentos oficiales. No obstante, esto asegura que nuestro análisis se centra en los eventos más destacados.

Encuentro de la Coalición: Conferencia para la Integración de los Migrantes	Diciembre de 2018	Bruselas (BE)
Foro de Migraciones del Comité Económico y Social Europeo (EESC)	Abril de 2019	Bruselas (BE)
Conferencia de la Plataforma Social de Investigación en Migración y Asilo (ReSOMA) sobre Integración	Noviembre de 2019	Ámsterdam (NL)
Conferencia Go Local del Comité Europeo de las Regiones (CDR)	Diciembre de 2019	Bruselas (BE)
Coalición sobre Pobreza Urbana		
<i>Evento</i>	<i>Fecha</i>	<i>Enclave</i>
Presentación del Social Inclusion Monitor Europe de la Fundación Bertelsmann	Marzo de 2017	Bruselas (BE)
Seminario de la Comisión Europea (CE) para la Defensa de la Juventud Romaní	Marzo de 2017	Bruselas (BE)
Foro de Asuntos Sociales de EUROCITIES	Abril de 2017	Lisboa (PT)
Convención de la Comisión Europea (CE) para el Crecimiento Inclusivo	Abril de 2017	Bruselas (BE)
Conferencia Política de la Federación Europea de Organizaciones Nacionales para las Personas sin Hogar (FEANTSA)	Mayo de 2017	Gdansk (PL)
Foro de Asuntos Sociales de EUROCITIES	Octubre de 2017	Gotemburgo (SE)
Foro CITIES	Noviembre de 2017	Rotterdam (NL)
Foro de Asuntos Sociales de EUROCITIES	Marzo de 2018	Utrecht (NL)
Coalición para la Adaptación Climática		
<i>Evento</i>	<i>Fecha</i>	<i>Enclave</i>
Smart Week de Génova	Noviembre de 2017	Génova (IT)
Conferencia de Ciudades e Infraestructuras Resilientes al Clima (RESIN) para la Planificación Estratégica en las Ciudades Europeas	Febrero de 2018	Mánchester (UK)
Foro de Inversión del Pacto de los Alcaldes	Febrero de 2018	Bruselas (BE)
Foro de Medio Ambiente de EUROCITIES	Abril de 2018	Ámsterdam (NL)
Conferencia Unión Europea por Talanoa de la Comisión Europea (CE)	Junio de 2018	Bruselas (BE)
Foro de Medio Ambiente de EUROCITIES	Abril de 2019	Génova (IT)
Semana Verde del Comité Europeo de las Regiones (CDR)	Abril de 2019	Bruselas (BE)
Encuentro de la Coalición: Formación sobre Adaptación Climática	Noviembre de 2019	Génova (IT)
Foro CITIES	Enero de 2020	Oporto (PT)

Coalición para la Seguridad en los Espacios Públicos		
<i>Evento</i>	<i>Fecha</i>	<i>Enclave</i>
Presentación del Proyecto Urban MAESTRO de ONU-Hábitat y la Agencia Ejecutiva para las Pequeñas y Medianas Empresas de la Comisión Europea (EASME)	Febrero de 2019	Bruselas (BE)
Encuentro de PACTESUR	Marzo de 2019	Niza (FR)
Semana Europea de la Seguridad de PACTESUR	Octubre de 2019	Niza (FR)
Foro de la Investigación en Seguridad	Noviembre 2019	Helsinki (FI)

Fuente: elaboración propia.

Para cada evento, hemos identificado todos los actores implicados, distinguiendo las entidades organizadoras y los agentes participantes por una parte, y por la otra las entidades integrantes y los agentes externos a las coaliciones. De este modo, hemos identificado la interacción de 81 actores en el espacio de la Coalición para la Inclusión de Migrantes y Refugiados, 101 actores en el entorno de la Coalición sobre Pobreza Urbana, 124 actores en la órbita de la Coalición para la Adaptación Climática y 66 actores alrededor de la Coalición para la Seguridad en los Espacios Públicos. Para cada actor, hemos categorizado su condición de entidad política, agente con intereses sociales o agente con intereses económicos.

RESULTADOS

En este apartado, exponemos los resultados de nuestro análisis empírico sobre la politización en los procesos de definición de la Agenda Urbana para la UE, entendida como un aumento de la presión de coaliciones de actores políticos y de la controversia. Los grafos representan las redes generadas alrededor de las coaliciones de estudio. Los nodos circulares representan los actores que integran la coalición y los nodos triangulares los actores que han participado en eventos junto a los actores que integran la coalición. Los nodos grises representan las entidades políticas, los nodos blancos representan los agentes con un interés difuso y los nodos negros representan los agentes con un interés específico. El área del nodo es proporcional al número de enlaces de cada actor (grado).

Análisis de red de la Coalición para la Inclusión de Migrantes y Refugiados

Los datos expuestos en la tabla y el grafo siguientes muestran la implicación de un total de 81 actores, entre los que predominan las entidades políticas (48,15 %) y los agentes sociales (43,21 %) sobre los agentes económicos (8,64 %). Entre las entidades políticas, predominan las entidades locales (46,15 %) frente a las entidades regionales

(5,13%), nacionales (28,21%) y europeas (20,51%). Este dato refleja el fenómeno de localización en el nivel local de las políticas públicas contra la exclusión social y el interés de las entidades locales por participar en los procesos de toma de decisiones de la UE. Entre los numerosos agentes sociales, encontramos fundamentalmente agentes con una misión solidaria y académica. Si observamos los agentes con una misión solidaria, aparecen principalmente ONG internacionales (Cruz Roja o Save the Children), así como la sociedad civil organizada a nivel internacional (Migrants Organise o Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants). Si nos enfocamos en los agentes con una misión académica, encontramos numerosos centros de investigación especializados en la temática migratoria: Migration Policy Group, Migration Policy Institute o Research Social Platform on Migration and Asylum.

TABLA 4.

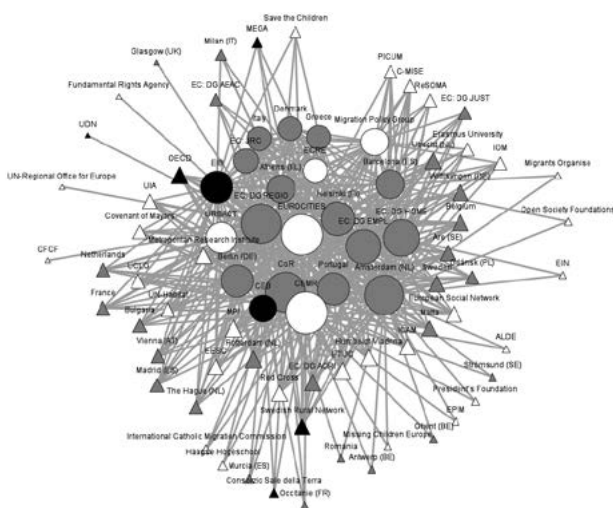
PERTENENCIA A LA RED POR TIPO DE ACTOR: COALICIÓN PARA LA INCLUSIÓN DE MIGRANTES Y REFUGIADOS

Actores	Número	Porcentaje	Entidades políticas	Número	Porcentaje
Entidades políticas	39	48,15	Locales	18	46,15
Agentes sociales	35	43,21	Regionales	2	5,13
Agentes económicos	7	8,64	Nacionales	11	28,21
Total	81	100	Europeas	8	20,51

Fuente: elaboración propia.

FIGURA 1.

REPRESENTACIÓN DE LA RED: COALICIÓN PARA LA INCLUSIÓN DE MIGRANTES Y REFUGIADOS



Fuente: elaboración propia.

Los datos expuestos en la tabla siguiente muestran las cinco entidades integrantes de la coalición y los tres actores externos a la coalición más relevantes según su número de enlaces y su cercanía respecto del resto de los componentes de la red. Entre los actores integrantes de la coalición más relevantes encontramos dos asociaciones de entidades locales (Consejo de Municipios y Regiones de Europa y EUROCITIES), dos entidades europeas (Comité Europeo de las Regiones y Dirección General de Política Regional y Urbana) y la entidad local de Ámsterdam. Entre los actores externos a la coalición más relevantes, encontramos la autoridad local de Rotterdam y el centro de investigación especializado Migration Policy Institute. En este sentido, llama la atención la relevancia de las autoridades locales holandesas (Ámsterdam y Rotterdam) y suecas (Are) frente a una posición menos central de la autoridad local de Atenas o las autoridades nacionales de Italia y Grecia, especialmente concernidas por la crisis de refugiados en Europa. Observamos que las entidades locales se posicionan como los actores centrales de la red y no encontramos a los agentes sociales entre estos últimos.

TABLA 5.

POSICIÓN DE LOS ACTORES EN EL CONJUNTO DE LA RED: COALICIÓN PARA LA INCLUSIÓN

Actor integrante de la coalición	Grado	Actor integrante de la coalición	Cercanía
CEMR	5,50	CEMR	1,85
EUROCITIES	5,32	EUROCITIES	1,82
Comité de las Regiones (CoR)	5,14	Comité de las Regiones (CoR)	1,78
Comisión Europea (DG REGIO)	4,95	Comisión Europea (DG REGIO)	1,75
Ámsterdam (NL)	4,86	Ámsterdam (NL)	1,73
Actor externo a la coalición	Grado	Actor externo a la coalición	Cercanía
Rotterdam (NL)	0,92	Rotterdam (NL)	1,24
Migration Policy Institute (MPI)	0,92	Migration Policy Institute (MPI)	1,24
OECD	0,92	Are (SE)	1,23

Fuente: elaboración propia.

Análisis de la red de la Coalición sobre Pobreza Urbana

Los datos expuestos a continuación muestran la involucración de un total de 101 actores, entre los que predominan las entidades políticas (59,41 %) y los agentes sociales (38,61 %). Por una parte, las entidades locales son las entidades políticas más numerosas de la red (63,33 %). Al igual que en la primera coalición analizada, este dato refleja el fenómeno de localización en el nivel local de las políticas públicas contra la exclusión social y el interés de las entidades locales por participar en los procesos de toma de decisiones de la UE. Por otra parte, los agentes con una misión solidaria son los agentes sociales más activos de la red. Entre estos agentes encontramos numerosas organizaciones de ámbitos locales que participan en el debate comunitario a través de

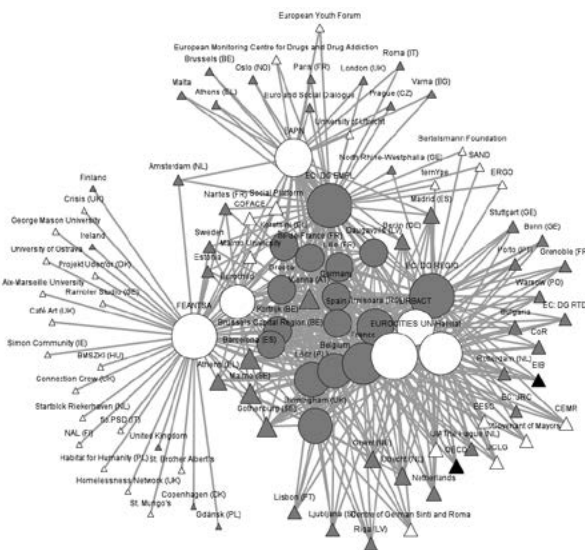
su enlace con la Federación Europea de Organizaciones Nacionales para las Personas sin Hogar (FEANTSA).

Tabla 6. PERTENENCIA A LA RED POR TIPO DE ACTOR: COALICIÓN SOBRE POBREZA URBANA

Actores	Número	Porcentaje	Entidades políticas	Número	Porcentaje
Entidades políticas	60	59,41	Locales	38	63,33
Agentes sociales	39	38,61	Regionales	3	5,00
Agentes económicos	2	1,98	Nacionales	13	21,67
Total	101	100	Europeas	6	10,00

Fuente: elaboración propia.

Figura 2. REPRESENTACIÓN DE LA RED: COALICIÓN SOBRE POBREZA URBANA



Fuente: elaboración propia.

Entre los actores integrantes de la coalición más relevantes encontramos una asociación de organizaciones sociales (FEANTSA), una red de autoridades locales (EUROCIITIES), dos autoridades de la Comisión Europea (direcciones generales de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y Política Regional y Urbana) y una autoridad de Naciones Unidas (ONU-Habitat). Si bien entre los actores integrantes de la coalición más relevantes no encontramos ninguna autoridad local, entre los actores externos sucede lo contrario. De este modo, encontramos un agente social con una posición central en la red: la asociación de organizaciones sociales FEANTSA. Por lo tanto, podemos afirmar

no solo que existe una diversidad de actores, sino que los agentes sociales sí ocupan un papel central en la política europea contra la pobreza en las ciudades.

TABLA 7.

POSICIÓN DE LOS ACTORES EN EL CONJUNTO DE LA RED: COALICIÓN SOBRE POBREZA URBANA

Actor integrante de la coalición	Grado	Actor integrante de la coalición	Cercanía
EUROCITIES	5,78	EUROCITIES	1,49
FEANTSA	5,39	FEANTSA	1,44
Comisión Europea (DG EMPL)	5,20	Comisión Europea (DG EMPL)	1,42
Comisión Europea (DG REGIO)	5,20	Comisión Europea (DG REGIO)	1,42
ONU-Hábitat	4,71	ONU-Hábitat	1,38
Actor externo a la coalición	Grado	Actor externo a la coalición	Cercanía
Barcelona (ES)	1,08	Barcelona (ES)	1,11
Gotemburgo (SE)	1,08	Gotemburgo (SE)	1,11
Malmo (SE)	1,08	Malmo (SE)	1,11

Fuente: elaboración propia.

Análisis de la red de la Coalición para la Adaptación Climática

Los datos expuestos más abajo muestran la involucración de un total de 124 actores, entre los que predominan las entidades políticas (64,52%). Mientras que tanto las entidades nacionales como las entidades regionales representan el 12,50% de las entidades políticas implicadas en la red, las entidades locales representan el 67,50% de las mismas. Al igual que en las otras coaliciones analizadas, este dato refleja el interés de las entidades locales por participar en los procesos de toma de decisiones de la UE. Por otra parte, la participación de los agentes con sociales (16,94%) y los agentes económicos (18,55%) es muy similar. De este modo, la implicación de los agentes sociales es significativamente menor que en las dos redes analizadas previamente. Asimismo, los agentes con una misión académica son los agentes sociales más activos de la red. Entre estos agentes, encontramos instituciones como la Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA), instituciones universitarias como la Universidad de Mánchester o centros especializados como Fraunhofer.

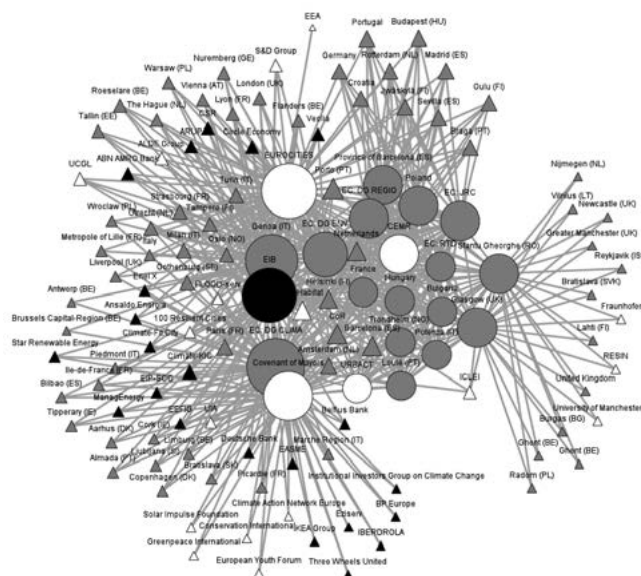
TABLA 8.

PERTENENCIA A LA RED POR TIPO DE ACTOR: COALICIÓN PARA LA ADAPTACIÓN CLIMÁTICA

Actores	Número	Porcentaje	Entidades políticas	Número	Porcentaje
Entidades políticas	80	64,52	Locales	54	67,50
Agentes sociales	21	16,94	Regionales	10	12,50
Agentes económicos	23	18,55	Nacionales	10	12,50
Total	124	100	Europeas	6	7,50

Fuente: elaboración propia.

FIGURA 3.
REPRESENTACIÓN DE LA RED: COALICIÓN PARA LA ADAPTACIÓN CLIMÁTICA



Fuente: elaboración propia.

Entre los actores integrantes de la coalición más relevantes encontramos dos asociaciones de entidades locales (EUROCITIES y Pacto de los Alcaldes), una entidad europea (Dirección General de Acción por el Clima), una institución económica europea (Banco Europeo de Inversiones) y la entidad local de Génova. Si bien entre los actores integrantes de la coalición más relevantes no encontramos ninguna autoridad local, entre los actores externos encontramos a las ciudades de Oporto y Barcelona. De este modo, las entidades locales se posicionan como los actores centrales de la red. Por el contrario, los agentes sociales no son ni numerosos ni centrales en la red.

TABLA 9.
POSICIÓN DE LOS ACTORES EN EL CONJUNTO DE LA RED: COALICIÓN PARA LA ADAPTACIÓN CLIMÁTICA

Actor integrante de la coalición	Grado	Actor integrante de la coalición	Cercanía
Comisión Europea: DG CLIMA	6,75	Comisión Europea: DG CLIMA	1,27
EUROCITIES	6,07	EUROCITIES	1,21
Banco Europeo de Inversiones (EIB)	5,90	Banco Europeo de Inversiones (EIB)	1,20
Génova (IT)	5,48	Génova (IT)	1,17
Pacto de los Alcaldes (CoM)	4,81	Pacto de los Alcaldes (CoM)	1,12

Actor externo a la coalición	Grado	Actor externo a la coalición	Cercanía
Oporto (PT)	0,84	Oporto (PT)	0,84
Barcelona (ES)	0,76	Comité de las Regiones (CoR)	0,84
Comité de las Regiones (CoR)	0,76	ICLEI	0,84

Fuente: elaboración propia.

Análisis de la red de la Coalición para la Seguridad en los Espacios Públicos

Los datos expuestos a continuación muestran la involucración de un total de 66 actores, entre los que predominan las entidades políticas (60,61 %). En este caso, las autoridades locales representan menos del 50 % de las entidades políticas implicadas en la red. A diferencia de las otras coaliciones analizadas, este dato revela el peso de las entidades nacionales y europeas en la política securitaria, considerada como *alta política*. Entre las instituciones nacionales, destacan la implicación de las autoridades ministeriales vinculadas a los ámbitos de la seguridad y el control de fronteras y la participación de autoridades vinculadas a los cuerpos de seguridad del Estado. Entre las instituciones europeas, resalta la participación de la Agencia Europea de Defensa, EUROPOL y FRONTEX.

Por otra parte, la participación de los agentes sociales y los agentes económicos está equilibrada (19,70 %). De este modo, la implicación de los agentes sociales es significativamente menor que en las dos primeras redes analizadas. Asimismo, los agentes con una misión académica son los únicos agentes sociales que encontramos en la red. Principalmente, instituciones universitarias especializadas en CTIM (por ejemplo, la Norwegian University of Science and Technology o la Universitat Politècnica de Catalunya) y centros de investigación especializados (como el Centre d'Analyse du Terrorisme).

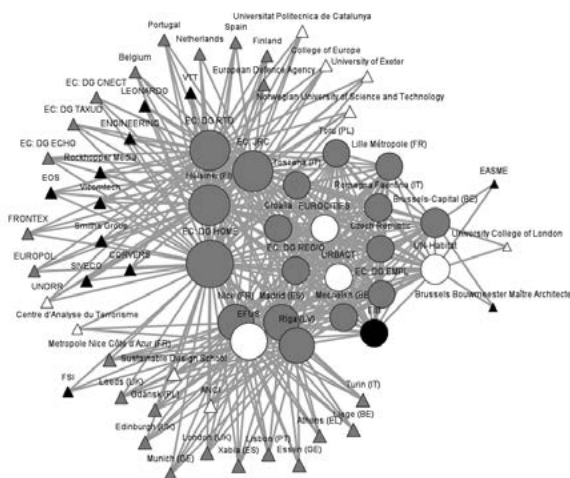
TABLA 10.

PERTENENCIA A LA RED POR TIPO DE ACTOR: COALICIÓN PARA LA SEGURIDAD

Actores	Número	Porcentaje	Entidades políticas	Número	Porcentaje
Entidades políticas	40	60,61	Local	18	45,00
Agentes sociales	13	19,70	Regional	4	10,00
Agentes económicos	13	19,70	Nacional	7	17,50
Total	66	100	Europeo	11	27,50

Fuente: elaboración propia.

FIGURA 4.
REPRESENTACIÓN DE LA RED: COALICIÓN PARA LA SEGURIDAD



Fuente: elaboración propia.

Entre los actores integrantes de la coalición más relevantes, encontramos entidades europeas (direcciones generales de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, de Investigación e Innovación y el Centro Común de Investigación) y entidades locales (Helsinki y Niza). De este modo, las entidades europeas y locales se posicionan como los actores centrales de la red. Por el contrario, ni la asociación de entidades locales EUROCI-TIES ni los agentes sociales son numerosos ni centrales en la red.

TABLA 11.
POSICIÓN DE LOS ACTORES EN EL CONJUNTO DE LA RED: COALICIÓN PARA LA SEGURIDAD

Actor integrante de la coalición	Grado	Actor integrante de la coalición	Cercanía
Comisión Europea (DG HOME)	7,51	Comisión Europea (DG HOME)	2,63
Comisión Europea (DG RTD)	5,57	Comisión Europea (DG RTD)	2,13
Comisión Europea (JRC)	5,57	Comisión Europea (JRC)	2,13
Helsinki (FI)	5,57	Helsinki (FI)	2,13
Niza (FR)	4,48	Niza (FR)	1,93
Actor externo a la coalición	Grado	Actor externo a la coalición	Cercanía
Metrópoli Niza Costa Azul (FR)	0,61	Metrópoli Niza Costa Azul (FR)	1,40
Sustainable Design School (SDS)	0,61	Sustainable Design School (SDS)	1,40
Comisión Europea (DG HOME)	7,51	Comisión Europea (DG HOME)	2,63

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

El estudio de la Agenda Urbana para la UE ha puesto de manifiesto el potencial del método de coaliciones temáticas multinivel para la politización de un proceso de toma de decisiones a escala europea. En concreto, la técnica del análisis de redes nos ha permitido determinar en qué medida las coaliciones han contribuido a aumentar el grado de politización en la toma de decisiones sobre el futuro de las ciudades europeas. En primer lugar, las entidades políticas locales y europeas, así como los agentes socioeconómicos, presentan una participación más intensa y una posición más central en las redes estudiadas que las entidades políticas regionales y nacionales. Este análisis nos permite confirmar nuestra primera hipótesis, así como nuestra expectativa sobre el tipo de motivación de las entidades políticas para participar en las redes vinculadas a la Agenda: mientras que las ciudades y los *stakeholders* se muestran entusiastas ante la posibilidad de participar en procesos de toma de decisiones a nivel europeo, las autoridades ministeriales lo son menos, puesto que su participación en el proceso de políticas públicas está asegurado a través de los mecanismos formales.

En segundo lugar, los agentes con intereses sociales o difusos han participado más intensamente en las redes vinculadas a los problemas sociales, mientras que la participación de los agentes con intereses económicos o específicos se ha concentrado en torno a las redes vinculadas al medio ambiente y la seguridad. Del mismo modo, los agentes con intereses sociales solo presentan una posición central en una de las redes vinculadas a los problemas no monetizados, en concreto, la Coalición contra la Pobreza Urbana. Este análisis nos permite confirmar nuestra segunda hipótesis: la monetización del problema colectivo sobre el que interviene la coalición condiciona el número y la naturaleza de los actores movilizados. Asimismo, podemos confirmar de nuevo nuestra expectativa sobre el tipo de motivación de los actores para participar en estas redes. Existe un fuerte interés por parte del sector empresarial organizado a nivel comunitario en las políticas de medioambiente y seguridad, que son propicias a la cooperación público-privada dado su alto potencial de inversión económica. Precisamente, algunos teóricos críticos de la gobernanza han afirmado que la Unión Europea es un «imperio de comerciantes» responsables en términos sociales y medioambientales (Heiskala y Aro, 2018: 83). Por lo tanto, podemos concluir que el método de coaliciones moviliza, por una parte, a actores con un interés social o difuso a implicarse en la elaboración de políticas para los sectores de intervención vinculados a los problemas sociales, y por otra parte, a actores con un interés económico o específico a involucrarse en la elaboración de políticas para los sectores de intervención vinculados al medioambiente y la seguridad. De este modo, el método de coaliciones ha propiciado una importante divergencia entre las redes vinculadas a los problemas sociales y las redes vinculadas a problemas con un alta potencial de inversión económica. De hecho, solo detectamos un aumento de la controversia en una de las redes vinculadas a los problemas sociales.

En suma, esta investigación realiza dos contribuciones principales, una de orden analítico y metodológico y otra de orden empírico, al ámbito de los estudios sobre

gobernanza multinivel y politización en el contexto de la Unión Europea. Por un lado, propone un diseño analítico que permite examinar empíricamente el grado de politización en el proceso de toma de decisiones. Por otro, conduce un análisis empírico de las dinámicas de politización en proceso de toma de decisiones concreto respectivo al contenido de la Agenda Urbana para la UE. No obstante, debemos matizar que la técnica escogida para el análisis presenta una limitación: permite describir la presencia y la posición de los actores dentro de la red, pero no demostrar el aumento de la capacidad de influencia de los actores sobre el contenido de la Agenda. Por ello, una futura línea de investigación que explorar consistirá en adoptar otras técnicas complementarias de carácter cualitativo con el fin de demostrar el aumento de la influencia de los actores implicados en las redes sobre el contenido de la Agenda.

Referencias

- Atkinson, Rob y Cristiana Rossignolo. 2010. «Cities and the «soft side» of Europeanization: the role of urban networks», en Alexander Hamedinger y Alexander Wolffhardt (eds.), *The Europeanization of cities: policies, urban change and urban networks*. Amsterdam: Techne Press.
- Beyers, Jan y Bart Kerremans. 2004. «Bureaucrats, politicians, and societal interests: How is European policy making politicized?», *Comparative Political Studies*, 37 (10): 1119-1150. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F0010414004269828>.
- Beveridge, Ross y Philippe Koch. 2019. «Depoliticization and urban politics: moving beyond the “post-political” city», en Jim Buller, Pinar E. Dönmez, Adam Standing y Matthew Wood (eds.), *Comparing strategies of (de)politicisation in Europe: governance, resistance and anti-politics*. Nueva York: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-319-64236-9_8.
- Bouza, Luis. 2011. «La participación autonómica y local en redes de cooperación europea», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 315-316: 67-94. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.vi315-316.10037>.
- Brenner, Neil. 1998a. *Global cities, global states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe*. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/096922998347633>.
- Brenner, Neil. 1998b. «Between fixity and motion: Accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales», *Environment and Planning D: Society and Space*, 16 (4): 459-481. Disponible en: <https://doi.org/10.1068%2Fd160459>.
- Brenner, Neil. 2003. «La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista», *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 29 (86): 5-35. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612003008600001>.
- Brenner, Neil, Jamie Peck y Nick Theodore. 2010. «After Neoliberalization?», *Globalizations*, 7 (3): 327-345. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14747731003669669>.

- Chaqués Bonafont, Laura. 2004. *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Comisión Europea. 2019. «Urban Agenda for the European Union. Multi-level governance in action». Disponible en: <https://cutt.ly/13KgXy>.
- De Frantz, Monika. 2022. «The politics of the EU Urban Agenda: Mobilising the “Right to the City” for European governance?», *Urban Research and Practice*, 15 (5): 655-678. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17535069.2021.1896029>.
- De Wilde, Pieter. 2011. «No polity for old politics? A framework for analyzing the politicization of European integration», *Journal of European Integration*, 33 (5): 559-575. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/07036337.2010.546849>.
- De Wilde, Pieter, Anna Leupold y Henning Schmidtke. 2016. «Introduction: the differentiated politicisation of European governance», *West European Politics*, 39 (1): 3-22. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1081505>.
- Eisenhardt, Kathleen M. y Melissa E. Graebner. 2007. «Theory building from cases: opportunities and challenges», *Academy of Management Journal*, 50 (1): 25-32. Disponible en: <https://doi.org/10.5465/amj.2007.24160888>.
- ESPON. 2018. «Network governance in the Netherlands: Dutch City Deals». Disponible en: <https://cutt.ly/p3KgIZw>.
- Eurocities. 2018. «The Urban Agenda for the EU: Cities - EU partners delivering added value for citizens». Disponible en: <https://cutt.ly/53KgHrG>.
- González-Medina, Moneyba y María Ángeles Huete-García. 2018. «Procesos de agenda y políticas de desarrollo urbano: centrando la cuestión», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20: 6-13. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10594>.
- González-Medina, Moneyba, María Ángeles Huete-García y Rafael Merino Rodríguez. 2016. «La evolución de la agenda urbana de la Unión Europea. Hacia un modelo de desarrollo urbano sostenible e integrado», *Parámetros de Sostenibilidad*, 4: 83-95. Disponible en: <https://doi.org/10.24310/wps.vi4.14011>.
- González-Medina, Moneyba. 2011. «Elementos de una política urbana europea. Experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España», *Revista Española de Ciencia Política*, 27: 45-67.
- González-Medina, Moneyba. 2013. «La europeización urbana a través de la política de cohesión», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 1043: 133-154.
- Haas, Peter M. 1992. «Introduction: Epistemic communities and international policy coordination», *International Organization*, 46 (1): 1-35. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818300001442>.
- Heiskala, Risto y Jari Aro (eds.). 2018. *Policy design in the European Union: an empire of shopkeepers in the making*. Nueva York: Springer. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-64849-1>.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks. 2001. *Multi-level governance and European integration*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks. 2009. «A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus», *British*

- Journal of Political Science*, 39 (1): 1-23. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>.
- Jessop, Bob. 1998a. «The narrative of enterprise and the enterprise of narrative: Place marketing and the entrepreneurial city», en Amer Althubaity (ed.), *The entrepreneurial city: geographies of politics, regime and representation*. Sussex: Jon Wiley and Son.
- Jessop, Bob. 1998b. «The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development», *International Social Science Journal*, 50 (155): 29-45. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00107>.
- Jessop, Bob. 2016. *The State: past, present, future*. Cambridge: Cambridge Polity Press.
- Kriesi, Hanspeter. 2016. «The politicization of european integration», *Journal of Common Market Studies*, 54: 32-47. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/jcms.12406>.
- Lowi, Theodore J. 1972. «Four systems of policy, politics, and choice», *Public Administration Review*, 32 (4): 298-310. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/974990>.
- Mamadouh, Virginie. 2018. «The city, the (Member) state, and the European Union», *Urban Geography*, 39 (9): 1435-1439. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/02723638.2018.1453453>.
- Mouffe, Chantal. 1999. *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.
- ONU-Habitat y OCDE. 2018. «Global state of national urban policy». Disponible en: <https://unhabitat.org/global-state-of-national-urban-policy>.
- ONU-Habitat. 2020. «Sub-national urban policy: a guide». Disponible en: <https://cutt.ly/V3KhfSx>.
- Peters, B. Guy y John A. Hoornbeek. 2005. «The problem of policy problems», en Pearl Eliadis, Margaret Hill y Michael Howlett (eds.), *Designing Government: from instruments to governance*. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Peters, B. Guy y John Pierre. 1998. «Governance without government? Rethinking public administration», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2): 223-243. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379>.
- Peters, B. Guy. 2017. «What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program», *Policy and Society*, 36 (3): 385-396. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>.
- Rancière, Jacques. 2019. *Disenso: Ensayos sobre estética y política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sevillano, Alicia. 2020. *La Agenda Urbana para la Unión Europea. Politización de la gobernanza europea de las ciudades* [TFM]. Universidad Autónoma de Madrid.
- Stephenson, Paul. 2013. «Twenty years of multi-level governance: “Where does it come from? What is it? Where is it going?”», *Journal of European Public Policy*, 20 (6): 817-837. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781818>.
- Swyngedouw, Erik. 2007. «The post-political city», en Gideon Boie y Matthias Pauwels (eds.), *Urban politics now: re-imagining democracy in the neoliberal city*. Rotterdam: Netherland Architecture Institute Publishers.
- Swyngedouw, Erik. 2011. «¿La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada», *Urban*, 1: 41-66.

- Termeer, Catrien J., Art Dewulf y Robbert Biesbroek. 2019. «A critical assessment of the wicked problem concept: relevance and usefulness for policy science and practice», *Policy and Society*, 38 (2): 167-179. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1617971>.
- Tosun, Jale y Achim Lang. 2017. «Policy integration: mapping the different concepts», *Policy Studies*, 38 (6): 553-570. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1339239>.
- Van den Berg, Leo, Erik Braun y Jan Van Der Meer. 2018. *National urban policies in the European Union. Responses to urban issues in the fifteen Member States*. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780429445965>.
- Van den Brande, Luc. 2014. «Multilevel governance and partnership. The Van den Brande Report». Disponible en: <https://cutt.ly/D3KhSng>.
- Van den Hurk, Martijn y Tuna Tasan-Kok. 2020. «Contractual arrangements and entrepreneurial governance: flexibility and leeway in urban regeneration projects», *Urban Studies*, 57 (16): 3217-3235. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F0042098019894277>.
- Verhelst, Tom. 2017. «Processes and patterns of urban Europeanisation: Evidence from the EURO CITIES network», *Territory of Research on Settlements and Environment*, 10 (1): 75-96.
- Yin, Robert K. 2016. *Qualitative research from start to finish*. Nueva York: Guilford Press.
- Žižek, Slavoj. 2011. *En defensa de causas perdidas*. Madrid: Akal.

Presentado para evaluación: 7 de mayo de 2021.

Aceptado para publicación: 13 de diciembre de 2022.

ALICIA SEVILLANO

alicia.sevillano@uam.es

Investigadora predoctoral en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid con financiación del Ministerio de Universidades (FPU20/03521). Graduada en Filosofía, Política y Economía (Universitat Pompeu Fabra, Universidad Autónoma de Madrid y Universidad Carlos III de Madrid, 2020). Máster en Democracia y Gobierno (Universidad Autónoma de Madrid, 2021). Premio a la Investigación en Cooperación para el Desarrollo de la Universidad Autónoma de Madrid (2021), ha sido colaboradora en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2019). Sus líneas de investigación son la cohesión territorial, el desarrollo urbano, la gobernanza metropolitana y la gobernanza multinivel.

MONEYBA GONZÁLEZ-MEDINA

moneyba.gonzalez@uam.es

Profesora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid y secretaria académica del Instituto de Derecho y Gobierno Local (IDL). Doctora en Ciencia política y de la Administración (mención europea) por la Universidad de Santiago de Compostela, ha sido investigadora postdoctoral en el Centre for Sustainable Planning and Environment de la University of the West of England (Reino Unido), en el Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano (Italia) y, predoctoral, en la Universität Konstanz (Alemania). Su investigación se centra en el análisis de las políticas públicas de desarrollo urbano, la gobernanza local, la planificación estratégica de ciudades y la europeización urbana.

LUIS BOUZA

luis.bouza@uam.es

Profesor en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, donde coordina el grupo de investigación en Política y Gobierno en la Unión Europea. Es miembro de los proyectos europeos RECLAIM y OpenEUDebate. Anteriormente ha sido profesor de Ciencia Política en la Universidad de Salamanca y en la Universidad Carlos III, y ha sido investigador postdoctoral en la Universidad de East Anglia en Norwich. Es profesor visitante del Colegio de Europa en Brujas.