

De la participación ciudadana a la gobernanza urbana: transformaciones políticas y territoriales¹

ALEXANDRA DELGADO JIMÉNEZ ²
Madrid (España), 2 de octubre 2009.

Resumen: El eje central de esta comunicación es la relación de la participación ciudadana y la gobernanza urbana con el modelo de desarrollo y su componente territorial. Las transformaciones de los últimos años han reconfigurado las relaciones políticas, sociales y económicas. En ese proceso se ha impuesto una nueva gobernanza de orden global y la participación ha quedado cada vez más alejada de los centros de decisión, lo que ha supuesto la concentración de poder en unas pocas manos y la desconfianza en las instituciones, derivada de la complejidad administrativa y la falta de transparencia en la toma de decisiones. La construcción del espacio requiere de participación ciudadana y una gobernanza urbana que busque la acción pública enfocada en las necesidades reales de la sociedad — y no en los intereses económicos de élites— y que desarrolle el sentido de responsabilidad colectivo ante el entorno. La vinculación (y comprensión) de los procesos de toma de decisiones a diferentes escalas (*multi-level-governance*) y la puesta en valor de la escala local para las cuestiones espaciales son claves necesarias para una gobernanza urbana que incorpore la acción social como fuerza transformadora de los modelos de desarrollo y su componente territorial.

No vivimos tanto en un mundo gobernado como en un mundo atravesado por la voluntad de gobernar, alimentado por el registro constante del *fallo*, de la discrepancia entre las ambiciones y el resultado, y del constante requerimiento de hacerlo mejor la próxima vez.

ROSE Y MILLER, 1992

Gouverner c'est choisir. ³

PIERRE MENDÈS, 1953

Introducción

Las transformaciones políticas y territoriales que estamos viviendo en los últimos tiempos están alcanzando una escala y una complejidad de gran interés.

Las transformaciones políticas tienen ya su espacio y protagonismo; todos entendemos que la *Unión Europea* toma decisiones en cuestiones antes sólo estatales y la globalización forma parte ya de nuestro vocabulario.

Asimismo las transformaciones urbanas y territoriales son también protagonistas de nuestro día a día, ya sea la inauguración del último edificio estrella, la aprobación de un nuevo desarrollo urbanístico de cifras desorbitadas o a través de los datos de ocupación de suelo, que muestran que crecemos físicamente más que en población.

Pero no siempre relacionamos ambas dimensiones y todavía subyace la idea de que son procesos separados:

Con demasiada frecuencia, sin embargo, el estudio de la urbanización se separa del estudio del cambio social y del desarrollo económico, como si de alguna manera se pudiera considerar una escena secundaria o un subproducto pasivo de cambios sociales más importantes y fundamentales.

HARVEY, 1989

²Arquitecta urbanista.

¹Esta comunicación se presentó en el seminario *Un nuevo urbanismo para una sociedad transformada: Alternativas a los nuevos modelos urbanos desde una visión crítica*. Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Cuenca, 4-6 de junio de 2008. Quiero dar las gracias al *Observatorio Metropolitano*, ya que esta comunicación no hubiera sido posible sin las sesiones de textos sobre gobernanza que se realizaron durante el curso 2007-2008. En todo caso, todas las opiniones de la comunicación son estrictamente personales.

³Discurso en la *Asamblea de Francia* el 3 de junio de 1953.

Como explica HARVEY en su estudio sobre las transformaciones de la gobernanza⁴ urbana, las sucesivas revoluciones de la tecnología, las relaciones espaciales, las relaciones sociales, los hábitos de los consumidores, los estilos de vida y demás que han caracterizado la historia capitalista no pueden entenderse sin investigar en profundidad las raíces y la naturaleza del proceso urbano.

Se pretende, en este artículo, relacionar ambos procesos, poniendo el énfasis en la gobernanza, tomada como la articulación de la toma de decisiones políticas, y el papel que se reserva al ciudadano, es decir, a todos y cada uno de nosotros.

Modelo de desarrollo y relación: Medio Ambiente-Sociedad-Sociedad

Un modelo de desarrollo es un sistema de funcionamiento por el cual se quiere transformar la realidad perfectible, o una parte de ella, con el objeto de satisfacer cierto fin que, teóricamente, debiera ser un estado más perfecto que el anterior.

El actual modelo de desarrollo está basado en el crecimiento como motor de desarrollo —lo que la literatura americana denomina *Growth Machine*—, sin responder a necesidades sociales o habitacionales y causando nefastas consecuencias en el Medio Ambiente.

El modelo económico adoptado, incluyendo medidas de liberalización del suelo, ha supuesto un crecimiento desbordado, el desmantelamiento del estado del bienestar y la pérdida de valor de la ciudad, en cuanto a su vida urbana, ya que la ciudad se ha convertido en un producto.

Si analizamos la Región Metropolitana de Madrid (RMM) —la cual se tomará como ejemplo de los diferentes procesos que se están estudiando— en el periodo 1985–2007 en ésta ha crecido la población, ha crecido fuertemente su cuerpo físico, pero sobre todo han crecido el coste y el consumo de dicha región. La RMM se ha vuelto más insostenible.

Esta dinámica se encuentra enmarcada en los cambios de ocupación del suelo que se están dando en Europa, aunque posee características singulares. La Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) considera estos cambios una explosión urbana descontrolada ya que la tasa de cambio de suelo no se corresponde con la tasa de crecimiento demográfico. Se trata de *crecer* para *crecer*, o lo que es lo mismo, de *urbanizar* para aumentar el *Producto Interior Bruto* (PIB), tomando éste como único referente del desarrollo.

Una aproximación al modelo de desarrollo a través del análisis de las relaciones que se dan en dicho modelo, tanto de los seres humanos entre sí y con el mundo físico y el territorio muestra que existen diferentes tipos de relaciones: entre los individuos y la actividad organizada de la especie, la actividad social y su efecto sobre el medio ambiente y el medio ambiente en relación con el bienestar de los humanos —cambio climático, contaminación, epidemiología, etc.— (LIPIETZ, 2002). Para el análisis de las transformaciones políticas y su reflejo territorial se muestran de mayor interés las relaciones de la Sociedad con el Medio Ambiente y la relaciones Sociedad-Sociedad.

La actividad social sobre el medio ambiente tiene efectos de gran importancia, destacando que «la vinculación de las personas con el medio en el que viven es el primer paso para una reflexión sobre el modelo de desarrollo que estamos produciendo. Y para que se produzca esta vinculación, para desarrollar el sentido de responsabilidad ante el entorno, tanto físico como social y cultural, en el que vivimos, es necesario reforzar los mecanismos de participación en la construcción y transformación de ese medio.» (LABORATORIO URBANO, 2004).

Dentro de las relaciones Sociedad-Medio Ambiente, se incluyen algunas disciplinas como la geografía humana o la economía dominante que se interesa por los efectos de la sociedad organizada en el territorio con ramas como la economía industrial, la economía regional, la economía rural o la economía del transporte (LIPIETZ, 2002).

Entre las distintas disciplinas que relacionan la Sociedad con el Medio Ambiente destacan el urbanismo y la ordenación territorial, que en la actualidad están siendo herramientas al servicio de la ideología dominante para la transformación del territorio.

La planificación urbana se ha convertido en uno de los instrumentos del crecimiento, en la línea de las ideas imperantes de desarrollo unido a productividad. Se ha pasado de un sistema industrial apoyado en la productividad y la eficiencia a un sistema competitivo actual en el que impera la tasa de

⁴Existen discrepancias en la traducción del término inglés *governance* al castellano. Algunos autores lo traducen indistintamente como *gobernanza* o *governabilidad*. En esta comunicación se ha optado por utilizar el término *gobernanza* porque la definición de la *Real Academia Española (RAE)* se adapta más al concepto del que se está hablando. Según la RAE, *gobernanza* es «arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía», mientras que *governabilidad* se define como «cualidad de gobernable (que puede ser gobernado)».

crecimiento tomada en relación al PIB real e ingreso *per cápita*, sin considerar otras cuestiones (sociales, medioambientales); la cuestión de fondo en ambos casos ha sido el crecimiento.

Es necesario repensar esta disciplina para que pueda estar al servicio de la Sociedad y el Medio Ambiente y alejarse de la actual visión economicista y productivista de la ciudad y el territorio, planteando una refundación, es decir, transformando radicalmente los principios ideológicos para adaptarlos a un fin distinto: la construcción colectiva de la ciudad tomando como base las necesidades sociales y considerando el marco ambiental y permitiendo de una manera coherente las actividades económicas.

La relación Sociedad-Sociedad, o relación entre los individuos y la actividad organizada de la especie, conlleva en la actualidad una relación desconcertantemente compleja entre la economía, la sociedad y el estado. Algunas disciplinas que estudian dichas relaciones son la economía política, la política social y la geografía económica, o los economistas que se interesan por las relaciones de poder en la producción y distribución del producto.

Debido a la complejidad de dichas relaciones se hace necesaria una combinación de análisis, pasando de un acercamiento multidisciplinar más clásico, en el que se sientan todos los *diferenciados* disciplinados a la mesa, e interdisciplinar, en el que hay un intento de *ponerse en el lugar* del otro, a otro *postdisciplinar*, ya que las circunstancias se hacen más importantes que la propia disciplina (ZEHAR, 2008).

La gobernanza supone un reto en este aspecto porque hace viable la toma de decisiones y la acción pública relacionando la Sociedad, el Estado y los agentes económicos.

El papel de la participación ciudadana y la gobernanza urbana

Según indican ROSE Y MILLAR (1992), con el liberalismo, a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, nace un nuevo concepto de sociedad civil como terreno de libertades políticas, exterior a las actividades del estado pero que debe ser fomentado y alimentado desde esa misma esfera estatal para que pueda realizar sus tareas de limitación de poder estatal.

El liberalismo marca el momento en el que se abandona el sueño de una sociedad completamente administrada y el gobierno se enfrenta a una esfera con sus propias formas de regulación interna.

Este desplazamiento tiene dos consecuencias inmediatas: el poder se enfrenta con *sujetos provistos de derechos*, que no pueden ser suspendidos por el Gobierno, y el Gobierno se enfrenta a una serie de procesos que no puede gobernar porque no tiene suficiente conocimiento acerca de ellos.

En la medida en que el gobierno liberal aspira a gestionar una esfera exterior a la *política* sin destruir su autonomía se vuelve plenamente pertinente la noción de *acción a distancia*. Esta noción va a su vez asociada a la noción de *contractualización* que implica la producción de un marco contractual para la relaciones entre el ciudadano y el Gobierno (se abre, desde distintos puntos del cuerpo social, un marco disciplinario —prisión, hospital— para todos aquellos que incumplan el contrato).

El papel de la participación ciudadana

En este marco de sujetos provistos de derechos, el concepto de participación se define como la capacidad y derecho de los habitantes/ usuarios/ ciudadanos de analizar, criticar y transformar el medio en el que viven (LABORATORIO URBANO, 2004). Por ello, el derecho de los ciudadanos a ser informados, el derecho a ser consultados y el derecho a tomar parte (FUNES RIVAS, 2003) alimentarían las legítimas aspiraciones de participación.

Esta participación ciudadana cobra cierto significado cuando se relaciona con la producción del espacio, una de las principales transformaciones territoriales unidas a la acción política.

Para el movimiento ciudadano, la participación es y “debe ser”, de forma simultánea, “un medio, un método y un fin”; entendiéndolo por participación el compromiso y la actuación de un gran número de ciudadanos y ciudadanas en la escena y la agenda de las políticas municipal y regional e, incluso, de las políticas nacional e internacional en la medida en que éstas tienen un claro reflejo sobre la ciudad y sobre las redes de ciudades.

PÉREZ QUINTANA, 2005

La gobernanza urbana

Si por gobierno se entiende la matriz históricamente constituida que articula todos los movimientos, estrategias y aspiraciones políticas de las autoridades (económicas, legales, técnicas, etc.) que aspiran a modificar y moldear la conducta y las creencias de los otros actuando sobre su voluntad, sus circunstancias

o su entorno (ROSE, 1992), la gobernanza se considera una forma de concertación de la acción pública, incluida en el gobierno.

Respecto a la gobernanza, se puede considerar que existen dos visiones o corrientes principalmente, una basada en *stakeholders* y otra basada en la teoría del conflicto.

En la primera corriente, basada en *stakeholders*⁵, se plantea que los diferentes agentes implicados, Administración Pública, sector privado y ciudadanía, tendrían un capital que poner en valor.

Se podría hablar entonces de un consenso político y, en su vertiente territorial, también. El territorio sería el espacio de acuerdo, en él cada sector tendría mucho que negociar y ganar.

Una segunda visión de la gobernanza nos acercaría a la *teoría del conflicto*⁶, es decir, de cómo la lucha capital-trabajo se ha diluido y se ha diseminado en diferentes luchas, de las cuales una de las principales es la lucha por el entorno, ya sea considerándolo Medio Ambiente, territorio, paisaje o ciudad. Se tomarían por una parte los diferentes grupos y movimientos y por otra parte, la distribución de conflictos en el territorio.

La gobernanza es, en todo caso, un constructo que se desarrolla para poder describir los intentos de poner en marcha un nuevo estilo de gobierno, poniendo énfasis en la cooperación entre el gobierno y otros actores.

Se puede referir la gobernanza política entendiendo ésta como la inclusión de los actores sociales y de los ciudadanos en las redes de elaboración e implantación de las políticas públicas (MAYNTZ, 1999), lo que no trae como resultado la pérdida del control público en los procesos de toma de decisiones, pues, en última instancia, las autoridades públicas ostentan recursos para tomar la decisión final, de tal manera que el control jerárquico y la autorregulación no son mutuamente excluyentes, sino complementarios como elementos de una forma de ejercicio de la gobernanza mediante el fomento de la cooperación horizontal (IGLESIAS, 2005).

La multiplicidad de centros de decisión e instituciones no ha impedido la paulatina concentración de poder en unas pocas manos, siendo patente la percepción por parte de las sociedades occidentales de que muchos de los aspectos más relevantes de la vida cotidiana se deciden en organizaciones no sujetas a sufragio (PARAMIO, 2002).

Esta grave situación, con una mayor complejidad de las instituciones a la par que la concentración del poder en pocas manos, hace que los ciudadanos se alejen del entendimiento de la ciudad y sus políticas; no pueden decidir sobre el espacio en que habitan, el cual ven transformado sin necesidad y sin su opinión, ya que la ciudad se ha convertido en una mercancía y las operaciones sobre ella cada vez más rentables.

En esta situación, el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* surge para reformar la gobernanza europea. La Unión Europea (UE) responde a un sistema complejo de gobierno cuyo funcionamiento los ciudadanos apenas entienden. Esta falta de entendimiento ha llevado a que los ciudadanos confíen cada vez menos en su capacidad para realizar las políticas que necesitan.

El Libro Blanco propone abrir el proceso de elaboración de las políticas de la UE con el fin de asociar a un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación, lo que se traducirá en una mayor transparencia y en una mayor responsabilización de todos los participantes.

Los cinco principios políticos que cimientan las propuestas del *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* son la apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia (COMISIÓN EUROPEA, 2001). La participación queda incluida como una de las acciones de la gobernanza. Es de destacar que la gobernanza propuesta desde Europa, recopila cuestiones tradicionalmente del sector público (apertura, responsabilidad, coherencia), del privado (eficacia) o de la acción colectiva (participación). A continuación se resumen las principales ideas que incorpora el citado libro sobre la gobernanza:

- **Apertura.** Las instituciones deberían trabajar de una forma más abierta. Deberían asimismo utilizar un lenguaje que resultara accesible para el público en general. Este aspecto reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas.
- **Participación.** La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde

⁵En esta segunda línea, estaría la propuesta de los profesores de Yale, ACKERMAN Y ALSTOTT (1999), que proponían la idea de una *sociedad participante* a través de la creación de una Renta Básica, proponiendo una cantidad de cerca de 70.000 dólares entregados a cada ciudadano al nacer; se trata de la idea de un capital básico en busca de una cultura de la propiedad (en la línea de una *sociedad de propietarios*). Con esta propuesta se trata de transmitir un proyecto liberal para superar las desigualdades abiertas por el capitalismo con una *interferencia* política de una sola vez en la esfera privada. Se podría hablar en este caso de un liberalismo de izquierdas.

⁶Con la *teoría del conflicto* se ha estudiado más recientemente la problemática de las revoluciones y el conflicto laboral (movimientos sociales), así como las manifestaciones del conflicto social. A partir de la década de 1950 comienzan a aparecer una serie muy específica de estudios y teorías centrados en el conflicto social, como fenómeno genérico, más allá de sus manifestaciones específicas.

la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas.

- **Responsabilidad.** Es preciso clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativos y ejecutivos. Pero también se precisa una mayor claridad y una mayor responsabilización de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas en los distintos niveles.
- **Eficacia.** Las medidas deben ser eficaces y oportunas y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado.
- **Coherencia.** Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia es cada vez mayor: sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad. Cada uno de estos principios es importante en sí mismo. Pero no pueden ponerse en práctica mediante acciones separadas. Las políticas ya no pueden resultar eficaces si no se elaboran y aplican de una forma más integradora.

La aplicación de estos cinco principios refuerza los de *proporcionalidad* y *subsidiariedad*. Desde la concepción de las políticas hasta su aplicación efectiva, la elección del nivel en el que ha de actuarse y la selección de los instrumentos utilizados deben estar en proporción con los objetivos perseguidos (COMISIÓN EUROPEA, 2001).

Tras el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, han seguido otras dos comunicaciones de la Comisión Europea (CE): en 2003, *Gobernanza y Desarrollo* y en 2006, *La gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo. Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea* —este último sobre países en vías de desarrollo— que tratan de desarrollar la nueva gobernanza europea.

En la comunicación *Gobernanza y Desarrollo* se considera que la gobernanza constituye un componente esencial de las políticas y reformas orientadas a la reducción de la pobreza, la democratización y la seguridad mundial. De ahí que el desarrollo de la capacidad institucional, especialmente de cara a la buena gobernanza y a la aplicación del Estado de Derecho, sea una de las seis vertientes de la política comunitaria de desarrollo a las que se concede una atención prioritaria en los programas de la CE en los países en desarrollo.

Los temas que se consideran de relevancia para la mejora de la gobernanza son, entre otros, la lucha contra la pobreza, la seguridad, la corrupción, la inmigración y también algunos procedimientos como el diálogo estratégico, la implicación de países socios y la integración en los planteamientos sectoriales (COMISIÓN EUROPEA, 2003).

En relación con las ideas de gobernanza que propugna la *Unión Europea*, en mayo de 2007, se aprobó la última *Agenda Territorial* europea (COMISIÓN EUROPEA, 2007). Este nuevo compromiso territorial europeo tiene como punto focal la cohesión territorial, un concepto menos nítido que el de su predecesora, la *Estrategia Territorial Europea* de 1999, *Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo*, e incorpora por primera vez el concepto de *nueva gobernanza territorial*⁷. Se trata de un proceso cooperativo permanente, implicando a todos los agentes, lo que principalmente deriva en dos procesos: colaboraciones público-privados para la ejecución de las políticas y transparencia (y publicidad) de las responsabilidades de gobierno, así como de las políticas aprobadas, en este caso, en el seno de la *Unión Europea*.

Otros instrumentos en materia territorial, como el *Convenio Europeo del Paisaje*, adoptado por España en 2007, incorporan el paisaje como un reto y una oportunidad en términos de gobernanza. Su complejidad interna, surgida de la articulación de procesos naturales y sociales, conduce inevitablemente a la coordinación de políticas sectoriales de incidencia paisajística, y de las distintas escalas de gobierno del territorio, a la cooperación entre lo público y lo privado (MATA, 2008).

Transformaciones políticas y territoriales en la escala global

Las fuertes transformaciones que han ocurrido desde mediados de los últimos 70 años en las formas de gobierno —con cambios políticos, sociales y económicos— están relacionadas con *el cambio tecnológico, la globalización y las crisis económicas y políticas; los nuevos movimientos sociales y políticos* también han tenido un impacto de desestabilización (JESSOP, 2002). Estas transformaciones del estado moderno

⁷ Este se debe, además del interés por incorporar el término *nueva gobernanza territorial* al objetivo principal de la Agenda de *cohesión territorial*, a la aprobación de la postura oficial sobre gobernanza en la Unión Europea en el año 2000. La anterior Estrategia Territorial Europea es del año 1999 y no pudo incorporar dicha preocupación.

en sociedades capitalistas se han producido principalmente en Norteamérica, Europa del Noroeste y Australia y están relacionadas con la crisis del fordismo.

Tras la crisis, surgieron modelos llamados “neo-fordistas” o “neo-tayloristas” que buscaban flexibilizar las relaciones mercantiles, no sólo entre las unidades de producción sino también en las relaciones capital-trabajo. El trabajo pasa a convertirse en una simple mercancía susceptible de alquilarse o repudiarse a voluntad por el empleador.

LIPIETZ, 1990

En estos últimos años, el Estado capitalista se ha caracterizado por incluir nuevas formas de regulación y de gobierno, incorporando la globalización así como transformando el estado de bienestar.

A este respecto, JESSOP se pregunta si el nuevo tipo de Estado capitalista (en su forma neoliberal) que está emergiendo actualmente ofrece una solución, planteándose finalmente la necesidad de alternativas (WRIGHT, 2002). Respecto a la transformación del gobierno, cabe pensar que el concepto de soberanía ya no se podrá aplicar exclusivamente al Estado y se inicia, por tanto, un periodo de reestructuración del poder.

El poder político se ejerce hoy a través de una profusión de alianzas cambiantes entre diversas autoridades en proyectos de gobierno de una multitud de facetas de la actividad económica, la vida social y la conducta individual (ROSE, 1992). Además, esta transformación tiene claramente dos procesos y dos escalas, la fragmentación-heterogeneización se contraponen así a la globalización-homogeneización, dando lugar a una tensión entre lo local y lo global.

La forma espacial de estos nuevos modelos surgidos tras la crisis del fordismo no es solamente desarrollo o extensión espacial, sino también regulación espacial. La proximidad se convierte en la condición de las interacciones económicas y sociales, mientras que para la jerarquía fordista se podía desarrollar sobre una topología dominada. Resulta, por tanto, una *remetropolización* tendencial de las formas urbanas.

La urbanidad post-fordista se apoya en la *movilización organizada del territorio*. Toma la forma de la metropolización, pero sobre todo, de redes articuladas de sistemas locales más pequeños y organizados.

Se podría hablar de que en ambos modelos, neo-fordista y post-fordista, se valora la proximidad y están unidos a procesos de metropolización, pero la primera de un modo desorganizado y la segunda, teniendo una articulación espacial.

Para entender mejor esta diferencia entre modelos LIPIETZ (1990) indica los caminos de diferentes países que habían estado en cabeza en el fordismo. Mientras que Reino Unido, Francia y los Estados Unidos son neo-fordistas; Alemania, Austria, Suiza y el Norte de Italia son post-fordistas.

Desde esta forma de entender los procesos urbanos, la Región Metropolitana de Madrid sería un claro ejemplo de ciudad neo-fordista por su *remetropolización* a marchas forzadas con una movilidad hipertrofiada pero poco organizada en el territorio.

Transformaciones políticas y territoriales en la escala local

Si nos acercamos a la escala local, la transformación política se ha centrado en alejar cada vez más «los procesos de toma de decisiones, que suceden casi siempre al margen de las personas que se verán afectadas por sus consecuencias, por lo que muchas de estas decisiones no responden a sus necesidades reales.» (LABORATORIO URBANO, 2004).

El desarrollo sigue centrado en la ocupación de suelo, y «el gobierno se convierte en la *arena* en la que los grupos interesados en ciertos usos del suelo compiten por el dinero público e intentan amoldar estas decisiones que determinarán los usos del suelo resultantes» (MOLOTCH, 1976). Esto se traduce en la relación directa entre gobierno y agentes económicos, donde la participación ciudadana no puede ser más que un obstáculo para la consecución de los objetivos: captación de plusvalías y beneficios.

Debido a las transformaciones políticas de escala global antes comentadas, dichos grupos de interés, no son sólo ya las *élites locales*⁸ de las que habla MOLOTCH (1976), sino que debido a la globalización, su procedencia y el lugar de la toma de decisiones es cada vez más lejano.

⁸«La ciudad y, en general, cada municipio, está concebido como el área de expresión de interés de algunas élites basadas en el suelo. Dicha élite tiene como objetivo beneficiarse a través de aumentar la intensificación del uso del suelo del área en las que los miembros mantienen algún interés común. Una élite compite, como otras élites basadas en el suelo, en un esfuerzo para inducir el crecimiento de los recursos invertidos con su propia área en oposición a otra. La Administración competente, a nivel local y otros niveles, se utiliza para ayudar a obtener el crecimiento a expensas de otros municipios en competencia. Las condiciones de la vida de la comunidad son claramente una consecuencia de las fuerzas sociales, económicas y políticas implicadas en la máquina del crecimiento» (MOLOTCH, 1976:1).

En el caso de la Región Metropolitana de Madrid, al cambio de modelo de desarrollo se le ha unido el cambio de modelo de gobernanza: se ha pasado de la intervención pública en la ciudad a otro modelo de intervención de las administraciones públicas dirigido a favorecer la acción y los intereses privados.

La actividad de esa alianza sector público-sector privado es empresarial precisamente porque es de ejecución y diseño especulativos y, por lo tanto, está perseguida por las dificultades y los peligros adjuntos al desarrollo especulativo, en contraste con el desarrollo racionalmente planeado y coordinado. En muchos casos, esto significa que el sector público asume el riesgo y el sector privado obtiene los beneficios.

[...]

El verdadero poder para reorganizar la vida urbana radica en otra parte, o al menos en una coalición más amplia de fuerzas dentro de las cuales el gobierno y la administración urbanos sólo desempeñan una función facilitadora y de coordinación. El poder para organizar el espacio deriva de todo un complejo de fuerzas movilizadas por diversos agentes sociales.

HARVEY, 1989

Se trata de la interacción de la Administración Pública para eliminar obstáculos que limiten la capacidad de transformar el territorio a las fuerzas económicas. Esto supone un fuerte despliegue de la hegemonía inmobiliaria imperante, y cuyas consecuencias podemos ver con claridad en la RMM.

Por consiguiente, cuando hablamos de la transición de la gestión urbana al empresarialismo urbano que ha tenido lugar en las pasadas dos décadas, tenemos que tener en cuenta los efectos reflexivos de dicho cambio, mediante los impactos tanto en las instituciones urbanas como en los entornos urbanos construidos.

HARVEY, 1989:372

En la escala local, se ha pasado en los últimos años de la gestión de la ciudad a un denominado por HARVEY «empresarialismo urbano», que se muestra en cuatro acciones principalmente, aunque la combinación de ellas proporciona la clave de los recientes y rápidos cambios que se han producido en los sistemas urbanos del mundo capitalista avanzado:

- competencia dentro de la división internacional del trabajo;
- competencia con respecto a la división espacial del consumo (lo que incluye consumo cultural);
- adquisición de funciones clave de control y de mando en las altas finanzas, el gobierno o la recopilación y el procesado de información (incluidos medios de comunicación);
- competencia con respecto a las redistribuciones de excedentes mediante las Administraciones centrales.

El *empresarialismo urbano* tiene como característica común la competencia interurbana.

Las transformaciones en las formas de gobierno, en la escala local, han traído nuevas formas de gobernanza neoliberal, unidas al urbanismo neoliberal de acuerdo con BRENNER (2002), como son:

- Intervención urbana mediante grandes proyectos urbanos que se espera que tengan efectos positivos en el territorio circundante (*trickle down*).
- Aplicación a la gobernanza urbana de criterios de eficacia y eficiencia propios del sector privado.
- Clasificación de las ciudades en jerarquías de acuerdo con criterios de competitividad económica.
- Incorporación a la toma de decisiones urbanas de actores del sector privado y, en menor medida, de la sociedad civil. Se multiplican las colaboraciones público-privados.
- Importancia de la imagen de las ciudades como reclamo a los inversores en la competitividad interurbana internacional.
- Se aplica una política de «crecimiento a toda costa» (PECK, 2002:47) subordinando las cuestiones de justicia social y medioambiental.
- Subcontratación de empresas privadas para suministrar servicios públicos municipales como recogida de basuras, construcción, iluminación, residencias de ancianos, etc.
- Subordinación de la planificación urbanística a los imperativos del mercado, beneficiando a los propietarios del suelo y posibilitando la especulación.

GONZÁLEZ, 2007

Estas nuevas formas de gobernanza, con su correspondiente urbanismo *neoliberal*, según la denominación de BRENNER⁹, tienen en la Región Metropolitana de Madrid uno de los máximos exponentes. Estas fuertes transformaciones han sido analizadas, entre otros, por el *Observatorio Metropolitano* (en una interesante investigación colectiva), enumerando algunas de las estrategias que se han adoptado en el ámbito urbanístico, y que buscaban convertir Madrid en una ciudad global:

- **Intervención urbana mediante grandes proyectos:** *Existencia de proyectos ‘emblemáticos’ en curso que superan las 10.000 viviendas por operación y que tienen en su caso, grandes dotaciones de carácter metropolitano:* Operación Campamento: 11.000 viviendas; Torres de Real Madrid: centro dotacional 4 torres; Valdebebas: 11.500 viviendas, Ciudad Deportiva, Ciudad de la Justicia, Ciudad Aeroportuaria; Operación Chamartín: 16.200 viviendas más un intercambiador; Planes Actuación Urbanística (PAU): 200.000 viviendas (con una ocupación del 40% en los 4 PAU entregados) (CALVO, 2007).
- **Criterios de eficacia en la gobernanza urbana:** *Transformación de la administración municipal con la finalidad de poner en valor la eficacia y eficiencia de la gestión municipal.* «Una de las principales del *Ayuntamiento de Madrid* es transformar la organización municipal en una administración receptiva, transparente y moderna que asegure la creación de valor público para los ciudadanos así como la *eficacia y eficiencia en la gestión municipal*. Para ello, desde la *Coordinación General de Modernización y Administración Pública* del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública, se está llevando a cabo una serie de iniciativas dirigidas a desarrollar la cultura de la evaluación y de la gestión de la calidad con la finalidad de mejorar los servicios municipales *atendiendo a las demandas de la ciudadanía*» (NUÑO RIESGO, 2005).
- **Clasificación de ciudades por criterios de competitividad económica:** *Madrid como sede de grandes multinacionales (Madrid global)*, lo que ha llevado consigo un proceso de gentrificación y de polarización de la ciudad. Esa transformación ha supuesto que Madrid se haya convertido en un centro decisional de escala internacional con 22 de las 30 mayores sedes de empresas españolas ubicadas en la región; en la 8ª ciudad del mundo por número de sedes de grandes multinacionales (21 de las 2000 corporaciones más grandes del planeta); que sea el cuartel general de grandes gigantes financieros y corporativos internacionales (Banco Santander Central Hispano (BSCH), *Telefónica*, constructoras y eléctricas) y un centro de turismo de negocios de primer orden, por número de congresos internacionales y asistentes a los mismos es la segunda ciudad del mundo sólo después de Londres (RODRÍGUEZ, 2007).
- **Proliferación de colaboraciones público-privados:** *Incorporación de colaboraciones público-privados a áreas tradicionalmente públicas, como los hospitales.* En Madrid, no sólo se dan los *tradicionales* colaboraciones público-privados en la construcción de infraestructuras, o en cajas de ahorro, o entidades feriales, sino que su proliferación ha llegado a campos eminentemente públicos, como la sanidad. En Madrid, los ocho hospitales que se han construido siguen un modelo en el que la construcción y la gestión por un determinado número de años, es privada a cambio de una cuota mensual e indemnizaciones altísimas en caso de incumplimiento del plazo de concesión por parte de la Administración Pública. Por tanto, conviven dos intereses: el de la empresa que busca el máximo beneficio y el de la Administración, que vela por reducir el gasto público, el tiempo de espera o de consulta y que, en este caso, sólo gestiona al personal. Además, en el hospital de Valdemoro se da un paso más y es la empresa concesionaria la que se encarga también de la contratación del personal sanitario (PI, 2008).
- **Imagen de la ciudad como herramienta para la competitividad interurbana internacional:** *Las transformaciones y los acontecimientos arquitectónicos de los últimos años persiguen el objetivo de transformar Madrid en una capital reconocida y central en el continente europeo a través de la homologación a un modelo internacional.* La capital trata de transformarse en lo que una metrópoli contemporánea debe ser según las leyes no escritas del *branding*¹⁰ urbano: abierta, moderna, económicamente poderosa y con una particular atención para la cultura, el ocio, la sostenibilidad y la integración. Los objetos arquitectónicos que tienen el papel de producir el cambio

⁹No existe consenso en las denominaciones que surgen de los nuevos procesos, al menos en el caso del urbanismo, incluido aquí, pues para algunos autores *neoliberal* sólo debiera llamarse el modelo económico y sus medidas, y no afectar con esta denominación otros campos —caso del urbanismo— ya que se tergiversa su significado. Cuando se denomina *neoliberal* al urbanismo, no quiere decir que se permita libremente *el juego del mercado*, sino que, como vemos en el caso madrileño, existe una regulación a favor de ciertos grupos o élites, que conforman una oligarquía. En todo caso, se incluye aquí la denominación urbanismo *neoliberal* en relación al concepto que definen BRENNER y THEODORE (2002).

¹⁰El *branding* es un término que se refiere a la creación de una marca, en el cual se asocian valores o un estilo de vida a esa marca. N. de E.

de imagen, por lo tanto, son ellos también homologados y persiguen la realización de un modelo: la reforma de la M-30 y la T4 de Barajas; el proyecto del parque del Río Manzanares y el Eje Recoletos-Prado; las ampliaciones de los museos en el eje del Paseo del Prado más el Caixa Forum; la Caja Mágica para deportes y conciertos, el Teatro del Canal, el Circo Price y el nuevo proyecto para el estadio Vicente Calderón; las *ciudades monográficas* para el comercio como la ciudad de *Telefónica*, las Cuatro Torres como *Trade Center* o el nuevo Edificio de Congresos en la Castellana. «Del estudio de cada uno de estos edificios, de sus características arquitectónicas y de las relaciones en el conjunto, que se pueden leer como determinadas por las exigencias de la *imagen corporativa Madrid*, se puede llegar a una comprensión global de lo que está pasando no sólo en la capital española, sino en la mayoría de las metrópolis mundiales.» (CASU, 2007)

- **Política de crecimiento:** *Uso intensivo del territorio como factor clave de crecimiento económico*, que ha llevado a que en la Comunidad de Madrid entre el periodo de 1991–2001 el consumo de suelo haya aumentado un 49% frente al 12% de la población (CALVO, 2007).
- **Subcontratación de empresas privadas para servicios públicos:** *Política de externalización y privatización de algunos servicios públicos* (sanidad, cuidado de ancianos, servicios urbanos como la limpieza), se ha hecho en provecho de las divisiones de servicios de las grandes empresas. La huelga en los servicios de limpieza de Metro mostró que una empresa *constructora* era la adjudicataria también, de este servicio, con un gran número de empleados. Esto responde a un doble esquema, diversificación de grandes empresas constructoras (también en sectores energéticos) y subcontratación de servicios públicos básicos, *en respuesta a la eficiencia demandada por la opinión pública*.
- **Subordinación de la planificación al mercado:** *Madrid como territorio de experimentación y de gestión de las grandes constructoras* (CALVO, 2007), lo que ha llevado al consumo masivo de suelo e infraestructuras, lo que supone un modo concreto de gobernanza, con grandes impactos y presiones en la ordenación del territorio.

La gobernanza urbana: clave de las transformaciones políticas y territoriales

La vida de los ciudadanos se desarrolla cada vez más en el ámbito de las ciudades¹¹. Los problemas y también las oportunidades se concentran en las ciudades. El gobierno local, lejos de perderse en las numerosas escalas de gobierno en el actual contexto de globalización, se configura como una institución clave para la maximización de la democracia política, ampliando su papel representativo y de prestación de servicios, potenciando así la creación de ciudadanía.

La enorme atención a la producción de un buen clima empresarial local ha resaltado la importancia de la localidad como ámbito de regulación de la aportación de infraestructuras, de las relaciones laborales, de los controles medioambientales e incluso de la política fiscal ante el capital internacional.¹²

SWYNGEDOUW, 1989

Ante la imposición de un modelo de desarrollo basado en el crecimiento físico y una gobernanza basada en el empresarismo urbano se hace necesario recuperar el espacio de intervención para controlar, denunciar y redirigir los procesos, tomando como instrumento la participación ciudadana y teniendo como objetivo *una gobernanza urbana basada en las necesidades de la sociedad*, no del mercado económico. La escala local surge como la escala más adecuada para la toma de decisiones debido a la conexión entre espacio de gobierno, espacio social y espacio urbano. Por su parte, el trabajo en red se muestra como una herramienta efectiva para el conocimiento y control de las políticas territoriales, debido a la escala y complejidad de las transformaciones urbanas que estamos sufriendo.

El sistema político-administrativo local es el primer eslabón del estado democrático y como tal, instancia de participación democrática, pues ofrece un sistema donde las formas convencionales de participación y las no convencionales, son más factibles. La articulación ciudadana en foros, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, movimientos ciudadanos, entre otros, ofrece un potencial endógeno para la creación de marcos comunicativos a través de los cuales incorporar la cooperación entre los ciudadanos y sus instituciones de gobierno.

¹¹La población urbana sigue aumentando y superará previsiblemente en 2008 el 50% de la población mundial (WORLDWATCH INSTITUTE, 2007). En el caso europeo, el porcentaje de población urbana está en torno al 75% de la población (EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA), 2006).

¹²Citado en HARVEY(2007).

Lo local emerge como el ámbito primordial en donde se concretan y manifiestan muchos de los problemas. La participación de este ámbito en la gobernanza se ha visto eclipsada por un orden mundial construido desde arriba. La alternativa a este orden puede ser el *multi-level-governance*, que implica ponerse de acuerdo entre las diferentes instancias de decisión. No obstante, las exigencias democráticas apuntan precisamente al ámbito local como el más proclive a la participación política en democracia (ALONSO, 2005), lo que puede suponer una gobernanza urbana que incorporando la acción social, busque el equilibrio territorial.

Bibliografía

ACKERMANN, BRUCE Y ALSTOTT, ANNE

1999 *The Stakeholder Society*.

New Haven & London: Yale University Press. *Universidad de Yale*

ALONSO HERNÁNDEZ, AITOR

2005 *La participación de las identidades locales en la gobernabilidad: mercado de trastos o institucionalización*.

VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración *Democracia y Buen Gobierno*. Madrid: Universidad Complutense

BRENNER, NEIL Y THEODORE, NIK

2002 "Cities and the geographies of *actually existing neoliberalism*."

Editores: BRENNER, NEIL y THEODORE, NIK, en *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe* Oxford: Blackwell, páginas 2–32

CALVO, RODRIGO; GARCÍA, EVA ET AL.

2007 "La explosión urbana de la conurbación madrileña."

Miembros de Laboratorio Urbano. En Observatorio Metropolitano, *Madrid: ¿la suma de todos?. Globalización, territorio, desigualdad*. Madrid: Editorial Traficantes de Sueños

CASU, MASSIMILIANO

2007 *Madrid-Anywhere*.

Proyecto de Investigación. Inédito.

COMISIÓN EUROPEA

2007 *Agenda Territorial de la Unión Europea: Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*.

Leipzig, 24–25 de mayo

COMISIÓN EUROPEA

2003 *Gobernanza y Desarrollo*

COM (2003) 615 final. Bruselas, 20 de octubre

COMISIÓN EUROPEA

2001 *La Gobernanza Europea. Un libro blanco*.

COM (2001) 428 final. Bruselas, 25 de julio

EEA

2006 *Urban sprawl in Europe*.

EEA Briefing n^o 4/2006, *European Environment Agency* [Agencia Europea de Medio Ambiente]

FUNES RIVAS, MARÍA JESÚS Y MONFERRER, JORDI

2003 "Perspectivas teóricas y aproximaciones metodológicas al estudio de la participación."

En *Movimientos sociales: cambio social y participación*., editores: FUNES RIVAS MARÍA JESÚS y ADELL ARGILÉS, RAMÓN, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

GONZÁLEZ, SARA

2007 «Trepando por la jerarquía urbana: nuevas formas de gobernanza neoliberal en Europa»

UOC Papers, en N^o 5 UOC: Ciudades en la sociedad de la información, coordinadores: VIVAS, PEP; RIBERA, RAMÓN y GONZÁLEZ, FRANCESC. Disponible en:
http://www.uoc.edu/uocpapers/5/dt/esp/gonzalez_sara.pdf (Fecha de consulta: 13-05-2008)

HARVEY, DAVID

2007 “De la gestión al empresarialismo: la itransformación de la gobernación urbana en el capitalismo tardío”

En *Espacios de capital. Hacia una geografía crítica.*, capítulo 16. Editorial Akal. Del original inglés: “From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism.” *Geografiska Annaler*, 71B, número 1 páginas. 3–17, 1989.

IGLESIAS, ÁNGEL; GARCÍA SEGADOR, VÍCTOR Y MAÑANES, VÍCTOR

2005 “Notas en torno a las nociones de gobernanza urbana y participación ciudadana.”

En *La participación ciudadana en grandes ciudades.*, editores: VARELA, ENRIQUE JOSÉ y GARCÍA, FERNANDO. *Universidad Rey Juan Carlos y Ayuntamiento de Madrid*. Dykinson.

JESSOP, BOB

2002 “Capitalism and the capitalist type of state.”

En *The future of the capitalism state*, Lancaster University

LABORATORIO URBANO

2004 «Construcción del espacio desde la participación»

Boletín CF+S, N^o 32: IAU+S: la Sostenibilidad en el Proyecto Arquitectónico y Urbanístico. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n32/nlurb02.html> (Fecha de consulta: 13-05-2008)

LEBORGNE, DANIELE Y LIPIETZ, ALAIN

1990 *Fallacies and Open Issues of Post-Fordism*.

Conferencia Internacional sobre *Pathways to Industrialization and Regional development in the 1990's*, Los Angeles. Londres: editorial Scott & Storper

LEBORGNE, DANIELE Y LIPIETZ, ALAIN

1988 «New Technologies, new models of regulation : some spatial implications.»

Society & Space, Vol. 6, n^o3

LIPIETZ, ALAIN

1990 *Une approche regulationniste sur le futur de l'ecologie urbaine*

Conferencia *Die Zukunft des Städtischen*. Frankfurt: Stadträum

LIPIETZ, ALAIN

2002 *¿Qué es la ecología política? La gran transformación del siglo XXI*.

LOM. Colección Ecología y Medio Ambiente

LÓPEZ HERNÁNDEZ, ISIDRO

2007 “Sin los pies en el suelo. Acumulación de capital y ocupación del territorio en la Comunidad de Madrid”

En *Madrid: ¿la suma de todos?. Globalización, territorio, desigualdad.*, del Observatorio *Metropolitano*. Madrid: Editorial Traficantes de Sueños

MAYNTZ, RENATE

1999 «La teoría de la governance: sfide e prospettive»

Revista Italiana de Scienza Politica, Número 1, abril

MATA, RAFAEL

2008 “Acercamiento al paisaje”

En *Sostenibilidad local*. Observatorio de la Sostenibilidad en España. Informe inédito.

MOLOTOCH, HARVEY

1976 «The city as a Growth Machine»

The American Journal of Sociology., Universidad de Chicago. The London School of Economics and Political Science publica actualmente *The British Journal of Sociology*. Disponible en <http://links.jstor.org/sici?sici=00071315%28199206%2943%3A2%3C173%3APPBTSP%3E2.0.CO%3B2-Y> (Fecha de consulta: 13-02-2008).

NUÑO RIESGO, JOSÉ

2005 *Las Cartas de Servicios del Ayuntamiento de Madrid: su integración en el Observatorio de la Ciudad*.

Dirección General de Calidad y Atención al Ciudadano. Ayuntamiento de Madrid. Disponible en: http://www.larioja.org/npRioja/components/ged/tools/dlg/dlg_opendocument.jsp?Download=false&IdDoc=438667 (Fecha de consulta: 04-02-2010)

OBSERVATORIO METROPOLITANO

2007 *Madrid: ¿la suma de todos?. Globalización, territorio, desigualdad.*
Madrid: Editorial Traficantes de Sueños

PARAMIO, LUDOLFO

2002 «La globalización y el malestar en democracia»
Revista Internacional de Filosofía Política, Número 20:,páginas 4–23

PÉREZ QUINTANA, VICENTE

2005 “Hacer ciudad-Hacer democracia: las dos caras del movimiento ciudadano.”
En *La participación ciudadana en grandes ciudades*, editores: VARELA, ENRIQUE JOSÉ y GARCÍA, FERNANDO. *Universidad Rey Juan Carlos y Ayuntamiento de Madrid*. Dykinson.

PI, VANESSA Y RAFAEL, PATRICIA

2008 «Madrid y Valencia rompen el modelo público de sanidad.»
Público, 30 de marzo

RODRÍGUEZ LÓPEZ, EMMANUEL

2007a “La ciudad global o la nueva centralidad de Madrid.”
En Observatorio Metropolitano: *Madrid: ¿la suma de todos?. Globalización, territorio, desigualdad.* Madrid: Editorial Traficantes de Sueños

RODRÍGUEZ LÓPEZ, EMMANUEL

2007b “Nuevos diagramas sociales. Renta, explotación y segregación en el Madrid global.”
En *Madrid: ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad.*, de *Observatorio Metropolitano*. Madrid: Editorial Traficantes de Sueños

ROSE, NIKOLAS Y MILLER, PETER

1992 «Political Power beyond the State: Problematics of Government.»
The British Journal of Sociology, Vol. 43, n^o 2., Junio, páginas 173-205

SWYNGEDOUW, ERIC

1989 “The Heart of the Place. The Resurrection of Locality in an Age of Hyperspace”
En *Geographiska Annaler* vol. 71, serie B, pág. 31–44

WORLDWATCH INSTITUTE

2007 *Estado del Mundo 2007: Nuestro futuro urbano.*
Centro de Investigación para la Paz. (CIP-FUHEM) Icaria Editorial

WRIGHT, ERIK OLIN

2002 *Review*
Reseña sobre el libro: JESSOP, BOB(2002) *The future of the capitalism state*. Cambridge: Polity Press. Disponible en <http://www.polity.co.uk/book.asp?ref=9780745622736> (Fecha de consulta: 08-05-2008)

ZEHAR 62

2008 *Lugares de transición 2. Manifiesto of Possibilities.*
Disponible en: <http://www.arteleku.net/4.1/blog/zehar/?m=200802> (Fecha de consulta: 26-05-2008).