



Universitat Autònoma de Barcelona

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

**WARNING.** The access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.

Tesis doctoral

Universitat Autònoma de Barcelona  
PhD studies in Politics, Policies and International Relations  
Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP)



Universitat Autònoma de Barcelona

# **Innovación social y gobernanza multinivel. Cambio en las relaciones de poder y gestión del conflicto**

**Los casos de Barcelona y Madrid  
(1979-2015)**

Autor

**Rubén Martínez Moreno**

Directores

**Joan Subirats i Humet**

**Marc Pradel Miquel**

Barcelona, junio 2018



**Innovación social y gobernanza multinivel  
Cambio en las relaciones de poder y gestión del conflicto**

Los casos de Barcelona y Madrid  
(1979-2015)

Autor

**Rubén Martínez Moreno**

Firma:

Directores

**Joan Subirats Humet**

Firma:

**Marc Pradel Miquel**

Firma:



# AGRADECIMIENTOS

---

He leído varias tesis doctorales y soy un poco adicto a los «agradecimientos». En muchas se sigue una ley no escrita pero matemática: el momento de mayor intensidad se reserva a la familia. Tal vez, nuestra verdadera «beca pública». No seré una excepción, pero sin desmerecer la cobertura estatal recibida con la beca FPI del Ministerio de Economía y Competitividad que ha asegurado mi mileurismo durante 4 años.

Mis primeros agradecimientos son para Ismael Blanco y Helena Cruz, cuya generosidad creo que no les permite medir lo mucho que me han ayudado. También a todo el equipo de las investigaciones de Barrios y Crisis y de TRANSGOB, donde he tenido la enorme suerte de participar. El territorio, un absoluto desconocido para mí –bien lo sabe Helena– ganó cada vez más importancia gracias a las sesiones de debate y trabajo en el IGOP, llenas de lecciones sobre geografía y políticas urbanas, siempre acompañadas de buen humor y compromiso intelectual. Haber formado parte del proyecto P2PValue, liderado por Mayo Fuster, infatigable y siempre brillante, me dio muchas claves sobre cómo quería enfocar este trabajo.

De pocas decisiones estoy tan satisfecho como haber pedido a Joan Subirats y a Marc Pradel ser mis directores. Su ejemplo me ha convencido de que es posible hacer trabajo académico sin reducir el mundo real a una abstracción o a un objeto de estudio. Lejos está de la formalidad asegurar que sus consejos, sugerencias y críticas son el cemento de esta tesis. Si el edificio se tambalea, es responsabilidad mía. De forma especial, agradezco a Joan Subirats haberme confiado su apoyo desde mi primer paso por el IGOP, ha sido tremendamente fácil y enriquecedor trabajar con él.

Me he formado en la educación pública y he tenido profesores y profesoras magníficas, pero otras experiencias colectivas me han marcado definitivamente. Mucho de lo trabajado en esta investigación tiene su origen en debates y conversaciones con gente de la Fundación de los Comunes, una red de afinidad política y de buenas amistades. La Hidra Cooperativa, el proyecto profesional, político y vital que comparto con Laia, Jaime y Mauro, ha alimentado y sigue poniendo a prueba esta investigación. Agradezco muchísimo vuestro apoyo y paciencia, Hidras.

Parece que un proceso de investigación intenso también ofrece aprendizajes que no son académicos. La atención infinita recibida en este periplo, no siempre recíproca por mi parte, han roto en pedazos dos mitos que daba por buenos. Ahora entiendo por qué hay deudas que merece la pena contraer y que el amor no es un chantaje oscuro de la sociedad capitalista. Así de obtusos somos algunos. Si esta tesis no se ha deshecho por el camino ha sido gracias a una intuición afilada y llena de empatía que la ha repasado y comentado cada vez que este endeudado añadía una estúpida coma. Todo agradecimiento sería poco, Marta.

Hay muchos amigos y amigas a quienes he pedido revisar esta tesis o que me han ayudado de mil otras maneras, tal vez sin saberlo. Octavi, María, Ana, José Luis, Daniel, Nuria, Emmanuel, Javi, Guille, Mario, Sofía, Txelu, Felipe, Jana, Yuni, Charlotte, Miguel, Jonathan. Son muchos y muchas más. También toda la gente que formó parte del Observatorio Metropolitano de Barcelona, del Free Culture Fórum, de EXIT, de todo tipo de grupos de lectura y de mil experimentos para pensar en común. Una mención especial, sin duda, merece Adrià, siempre dispuesto a ayudar y a darme su entusiasmo o su mirada crítica. Pero de entre las ayudas que merecen otro nombre, hay alguien casi corresponsable de esta tesis. De su boca escuché por primera vez «vaya movida esto de la innovación» y «Rubs, léete a Jessop, te va a gustar». Con nadie he discutido tanto y he aprendido más. Muchas gracias por todo, Jaron.

Por último, la intensidad siempre al final, la mayor de las buenas deudas. Una deuda familiar llena de compromiso, cuidados, disciplina, esfuerzo y, claro, riñas pedagógicas o absurdas. Gracias a mi padre por transmitirme valores que, pasado el tiempo, he incorporado como propios; la paradoja es que mi identidad se forjó rechazándolos. Resulta que he tenido que escribir una tesis para confirmar tu vaticinio: tenías razón, papá. La familia supone también padecer profundas tristezas, dolorosamente compartidas, por fortuna acompañadas. Me cuesta asumir que mi madre nunca leerá la versión final de esta tesis. Fueron tan incondicionales sus enseñanzas y su cariño que lejos de borrarse, son cada vez más fuertes. Gracias mamá. Sabías mejor que nadie por qué dedicaba tiempo a tareas juzgadas de improductivas. Este trabajo es para ti, es sobre todo gracias a ti.

# ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS .....	IV
ÍNDICE.....	VI
LISTA DE TABLAS, ESQUEMAS Y GRÁFICOS.....	IX
<b>1. INTRODUCCIÓN GENERAL.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y PRINCIPALES HIPÓTESIS .....</b>	<b>12</b>
<b>1.2 CAMPOS TEMÁTICOS Y APORTACIONES DE LA LITERATURA .....</b>	<b>16</b>
<b>1.2.1 Analizar el cambio en la crisis.....</b>	<b>17</b>
<b>1.2.2 Enfoque multinivel para explicar el cambio .....</b>	<b>18</b>
<b>1.2.3 El conflicto y los consensos hegemónicos.....</b>	<b>19</b>
<b>1.3 ESTRATEGIA METODOLÓGICA PARA ANALIZAR EL CAMBIO .....</b>	<b>21</b>
<b>1.4 CASOS Y SUBCASOS .....</b>	<b>24</b>
<b>1.5 MODELO DE ANÁLISIS. FACTORES MULTIESCALA PARA OBSERVAR EL CAMBIO.....</b>	<b>27</b>
<b>1.6 ESTRUCTURA DE LA TESIS.....</b>	<b>29</b>
<b>2. INNOVACIÓN SOCIAL: ENFOQUES Y DEBATES. EL CAMBIO EN LAS RELACIONES DE PODER.....</b>	<b>32</b>
<b>2.1 INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>33</b>
<b>2.2.1 Innovación para una Europa más competitiva.....</b>	<b>35</b>
<b>2.2.2 De la innovación tecnológica a la innovación social.....</b>	<b>36</b>
<b>2.2.3 La gran influencia de la innovación schumpeteriana.....</b>	<b>37</b>
<b>2.3 INNOVACIÓN SOCIAL, LA HISTORIA DE UN CONCEPTO BORROSO .....</b>	<b>39</b>
<b>2.4 DIFERENTES ENFOQUES DE LA INNOVACIÓN SOCIAL.....</b>	<b>43</b>
<b>2.4.1 Enfoque económico-managerial.....</b>	<b>43</b>
<b>2.4.3 Enfoque institucional-territorial.....</b>	<b>47</b>
<b>2.5 EL CAMBIO EN LAS RELACIONES DE PODER.....</b>	<b>52</b>
<b>2.5.1 El poder como interacción .....</b>	<b>52</b>
<b>2.5.2 El cambio en las relaciones de poder en el enfoque institucional-territorial de la innovación social.....</b>	<b>54</b>
<b>2.5.3 Aproximación a los factores explicativos de la capacidad de cambio en las relaciones de poder desde la acción colectiva.....</b>	<b>60</b>
<b>2.6 PRINCIPALES IDEAS Y REFLEXIONES .....</b>	<b>62</b>
<b>3. GOBERNANZA MULTINIVEL E INNOVACIÓN SOCIAL. CAMBIO EN LAS RELACIONES DE PODER, GESTIÓN DEL CONFLICTO Y CAMBIO INSTITUCIONAL.....</b>	<b>64</b>
<b>3.1 INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>65</b>
<b>3.2 DEL GOBIERNO A LA GOBERNANZA ¿MÁS CONCENTRACIÓN O MÁS REDISTRIBUCIÓN DEL PODER? .....</b>	<b>66</b>
<b>3.2.1 Las redes de gobernanza y sus sombras.....</b>	<b>66</b>
<b>3.2.2 Analizar el poder en los modelos de gobernanza .....</b>	<b>69</b>
<b>3.3 LA GOBERNANZA PARTICIPATIVA ¿MECANISMOS PARA DESACTIVAR EL CONFLICTO O PROCESOS DE DISTRIBUCIÓN DEL PODER PÚBLICO? .....</b>	<b>73</b>
<b>3.3.1 Participación ciudadana ¿democratización o neoliberalismo?.....</b>	<b>74</b>
<b>3.3.2 Colaboración y conflicto entre instituciones y prácticas de acción colectiva.....</b>	<b>76</b>
<b>3.3.3 Participación ciudadana y desigualdad.....</b>	<b>78</b>
<b>3.4 EL DOBLE ROSTRO DE LA «INNOVACIÓN SOCIAL». REESTRUCTURACIÓN DEL BIENESTAR EN LA CRISIS Y RESPUESTAS ALTERNATIVAS .....</b>	<b>80</b>
<b>3.4.1 El fomento público de la innovación social ¿reducir y fragmentar el bienestar o promover el empoderamiento?.....</b>	<b>81</b>
<b>3.4.2 Las respuestas alternativas a la crisis, ¿democratizadoras e igualitarias?.....</b>	<b>85</b>
<b>3.5 EMPRESARIALISMO URBANO Y PROYECTOS HEGEMÓNICOS. LOS MODELOS DE GOBERNANZA DESDE LA GEOGRAFÍA CRÍTICA .....</b>	<b>87</b>
<b>3.5.1 Del gobierno local gestor al empresarialismo urbano.....</b>	<b>89</b>

3.5.2 <i>Los modelos de gobernanza como resultado de conflictos de poder entre actores y los proyectos hegemónicos</i> .....	91
3.6 EL CARÁCTER MULTIESCALAR Y CONFLICTIVO DEL CAMBIO. GOBERNANZA MULTINIVEL, ESTADOS Y CIUDADES. ....	93
3.6.1 <i>Gobernanza multinivel y Estado competitivo</i> .....	94
3.6.2 <i>Tensiones multiescala y efectos en los entornos locales. Procesos de subsidiarización activa o pasiva</i> .....	97
3.7 CONCLUSIONES. FACTORES MULTIESCALA PARA OBSERVAR EL CAMBIO .....	101
3.7.1 <i>Los factores de la escala micro</i> .....	102
3.7.2 <i>Los factores de la escala meso</i> .....	104
3.7.3 <i>Los factores de la escala macro</i> .....	105
3.7.4 <i>El cambio institucional y el cambio en las relaciones de poder</i> .....	106
<b>4. MODELOS VARIADOS DE GOBERNANZA. CAMBIO EN LAS RELACIONES DE PODER, GESTIÓN DEL CONFLICTO Y CAMBIO INSTITUCIONAL. BARCELONA Y MADRID (1979-2008)</b> .....	<b>108</b>
4.1 INTRODUCCIÓN.....	109
4.2 <i>¿UN ESTADO ESPAÑOL SCHUMPETERIANO? LA INTEGRACIÓN EUROPEA Y LA SOCIEDAD DE PROPIETARIOS (1979-2008)</i> .....	110
4.2.1 <i>Metagobernanza europea y el Estado competitivo español</i> .....	110
4.2.2 <i>El Estado competitivo español. Un régimen de acumulación financiarizado para una «sociedad de propietarios»</i> .....	115
4.3 TRAYECTORIA DE LOS MODELOS DE GOBERNANZA DE BARCELONA Y MADRID DESDE UN ANÁLISIS MULTINIVEL (1979-2008).....	126
4.3.1 <i>Barcelona 1979-2008. Consolidación de la hegemonía socioliberal y el avance del empresarialismo urbano</i> .....	130
4.3.1.1 <i>Las etapas del modelo de gobernanza de Barcelona, ¿consolidación del empresarialismo urbano?</i> .....	132
4.3.1.2 <i>Factores macro-meso. Conflictos multinivel, descentralización estatal y empresarialismo urbano</i> .....	137
4.3.1.4 <i>Factores micro-meso. La trayectoria de la gobernanza participativa en Barcelona (1970-2008)</i> .....	142
4.3.1.5 <i>La consolidación del proyecto hegemónico socioliberal y su impugnación en el modelo de gobernanza de Barcelona (1979-2008)</i> .....	147
4.3.2 <i>Madrid (1979-2008). La hegemonía liberal-conservadora en la capital del Estado</i> .....	151
4.3.2.1 <i>Las etapas del modelo de gobernanza de Madrid hacia la ciudad global</i> .....	152
4.3.2.3 <i>Factores macro-meso. Coordinación multinivel en la producción del Madrid global</i> .....	159
4.3.2.4 <i>Factores micro-meso. La trayectoria de la gobernanza participativa en Madrid (1970-2008)</i> .....	162
4.3.2.5 <i>La consolidación del proyecto hegemónico liberal-conservador y su impugnación en la gobernanza de Madrid (1970-2008)</i> .....	167
4.4 PRINCIPALES IDEAS Y REFLEXIONES .....	170
4.4.1 <i>Reorganización multinivel y modelos de gobernanza de Barcelona y Madrid (1979-2008)</i> .....	170
4.4.2 <i>Gestión del conflicto, cambio en las relaciones de poder y cambio institucional. Barcelona y Madrid (1979-2008)</i> .....	173
<b>5. REORGANIZACIÓN MULTINIVEL, CAMBIOS EN LOS MODELOS DE GOBERNANZA Y RESPUESTAS ALTERNATIVAS A LA CRISIS. BARCELONA Y MADRID (2008-2015)</b> .....	<b>177</b>
5.1 INTRODUCCIÓN.....	178
5.2 CRISIS Y REORGANIZACIÓN MULTINIVEL (2008-2015).....	179
5.2.1 <i>Introducción. Los límites de la «solución financiera»</i> .....	179
5.2.2 <i>Crisis en la UE. Deuda soberana y metagobernanza europea</i> .....	180
5.2.3 <i>Crisis en el Estado español. Endeudamiento, declive de las clases medias y 15M</i> .....	180
5.2.4 <i>Crisis en Madrid y Barcelona. Austeridad, respuestas a la crisis e impugnación de los proyectos hegemónicos</i> .....	185
5.2.5 <i>Descentralización del bienestar, recentralización de poder estatal</i> .....	193

<b>5.3 RESPUESTAS ALTERNATIVAS A LA CRISIS DESDE LAS ESCALAS MESO Y MICRO</b> .....	194
<b>5.3.1 Tres tipos de respuestas alternativas y dos tipos de orientaciones</b> .....	194
<b>5.3.2 ¿Qué poder produce la «solución comunitaria»?</b> .....	196
<b>5.4 RESPUESTAS ALTERNATIVAS A LA CRISIS Y CAMBIOS EN LOS MODELOS DE GOBERNANZA DE MADRID Y BARCELONA (2008-2015)</b> .....	197
<b>5.4.1 Barcelona (2008-2015). Orientaciones del cambio en las respuestas alternativas a la crisis y cambios en el modelo de gobernanza</b> .....	199
5.4.1.1 Orientación del cambio en las respuestas alternativas del Ayuntamiento.....	199
5.4.1.2 Orientación del cambio en las respuestas alternativas de la acción colectiva .....	201
5.4.1.3 Cambios en el modelo de gobernanza de Barcelona y su relación con las respuestas alternativas.....	203
<b>5.4.2 Madrid (2008-2015). Orientación del cambio en las respuestas alternativas a la crisis y cambios en el modelo de gobernanza</b> .....	205
5.4.2.1 Orientación del cambio en las respuestas alternativas desde el Ayuntamiento.....	205
5.4.2.2 Orientación del cambio en las respuestas alternativas de la acción colectiva .....	207
5.4.2.3 Cambios en el modelo de gobernanza de Madrid y su relación con las respuestas alternativas a la crisis.....	209
<b>5.5 CONCLUSIONES</b> .....	210
<b>5.5.1 Cambios en los modelos de gobernanza de Madrid y Barcelona. Las disputas emprendedoras y comunitarias para orientar el cambio</b> .....	211
<b>5.5.2 La capacidad transformadora de las alternativas conducidas por los movimientos sociales y las ambivalencias del «emprendimiento social»</b> .....	214
<b>5.5.3 La centralidad del conflicto representación-participación y la nueva hegemonía emprendedora</b> .....	219
<b>6. CONCLUSIONES. APROXIMACIÓN A UNA TEORÍA DEL CAMBIO DESDE UN ENFOQUE MULTINIVEL</b> .....	223
<b>6.1 APORTACIONES DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	224
<b>6.2 LOS MODELOS DE GOBERNANZA DE MADRID Y BARCELONA. PRINCIPALES FACTORES MULTIESCALA</b> .....	228
<b>6.3 CAMBIOS EN LAS RELACIONES DE PODER, GESTIÓN DEL CONFLICTO Y CAMBIOS EN LOS MODELOS DE GOBERNANZA</b> .....	238
<b>6.4 LA CAPACIDAD TRANSFORMADORA DE LAS RESPUESTAS ALTERNATIVAS A LA CRISIS</b> .....	243
<b>6.5 PROPUESTAS PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN FUTURA</b> .....	249
<b>ANEXO I. ANÁLISIS DE LOS SUBCASOS</b> .....	252
<b>ANEXO II. ENTREVISTAS REALIZADAS</b> .....	265
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	268

# LISTA DE TABLAS, ESQUEMAS Y GRÁFICOS

---

## Lista de tablas

Tabla 2.1	Enfoque económico-gerencial de la innovación social	44
Tabla 2.2	Enfoque socio-ecológico de la innovación social	46
Tabla 2.3	Enfoque institucional-territorial de la innovación social	49
Tabla 2.4	Factores para analizar la capacidad de cambio en las relaciones de poder de la acción colectiva	61
Tabla 3.1	Argumentos positivos y críticos sobre las redes de gobernanza	66
Tabla 3.2	Interrelación entre «participación por invitación» y «participación por irrupción»	70
Tabla 3.3	Cambios en Estados de bienestar empujados por la «innovación social local» y posibles efectos	78
Tabla 3.4	Principales características del empresarialismo urbano	90
Tabla 3.5	Régimen Posnacional de Trabajo Schumpeteriano	95
Tabla 3.6	Factores multiescala para analizar la capacidad transformadora de las respuestas alternativas	102
Tabla 4.1	Distribución del gasto público por niveles de gobierno durante el periodo 1979-2008	129
Tabla 4.2	Etapas de Barcelona durante el periodo 1979-2008	132
Tabla 4.3	Etapas de la gobernanza participativa en Barcelona (1979-2008)	142
Tabla 4.4	Etapas de Madrid durante el periodo 1979-2008	152
Tabla 4.5	Etapas de la gobernanza participativa en Madrid (1979-2008)	163
Tabla 6.1	Respuestas alternativas a la crisis. Subcasos de Madrid y Barcelona	198

## **Lista de esquemas**

Esquema 1.1	Relación entre variables que condicionan el cambio institucional	14
Esquema 1.2	Fase <i>estabilidad</i> en la gobernanza	20
Esquema 6.1	Fase <i>aparente estabilidad</i> en la gobernanza	239
Esquema 6.2	Fase <i>crisis institucional</i> en la gobernanza	240
Esquema 6.3	Fase <i>movimientos de impugnación</i> en la gobernanza	241
Esquema 6.4	Fase <i>pugnas por la orientación del cambio de gobernanza</i>	242

## **Lista de gráficos**

Gráfico 5.1	Intensidad de la actividad huelguística (1976-2011)	181
-------------	---	-----

# 1. INTRODUCCIÓN GENERAL

---

## **1.1 Problema de investigación y principales hipótesis**

El objetivo principal de esta investigación es analizar la capacidad de las respuestas alternativas a la crisis para producir cambios en las relaciones de poder y en los modelos de gobernanza. En particular, nos preguntamos por la capacidad transformadora de respuestas a la crisis, definidas como más democráticas y más justas que las respuestas dominantes, conducidas desde la acción colectiva y desde gobiernos locales entre 2008-2015 en Madrid y Barcelona.

Las prácticas de acción colectiva y las políticas públicas locales que hemos seleccionado coinciden en responder necesidades y demandas ciudadanas a través de mercados «más sociales» o defendiendo instituciones y derechos colectivos. En general, todas se definen como prácticas democratizadoras que promueven el incremento de la justicia social frente a los impactos de la crisis y proponen ensayar alternativas frente al marco dominante de la austeridad y la neoliberalización. En la muestra de subcasos que analizamos hemos incluido prácticas de acción colectiva y políticas locales que negocian, desde estrategias diversas, con demandas de acceso a la vivienda, gestión ciudadana de recursos equipamientos o solares urbanos y prácticas de emprendimiento social o cooperativismo.

A partir de una estrategia metodológica basada en el análisis multinivel de dos periodos, primero analizamos las trayectorias de los modelos de gobernanza de Madrid y Barcelona entre 1979 y 2008. Tras explorar la literatura y diseñar una tabla con factores multiescala para analizar el cambio, examinamos las matrices locales donde se filtran dinámicas macro. Los legados de las dinámicas multinivel sedimentados en este primer periodo nos permiten comprender mejor la realidad institucional, y política donde, entre 2008-2015, surgen y buscan incidir los subcasos. Preguntarnos por la capacidad transformadora de las respuestas alternativas a la crisis nos permite analizar los cambios en las relaciones de poder y explorar las trayectorias y cambios en los modelos de gobernanza de Barcelona y Madrid entre 1979 y 2015.

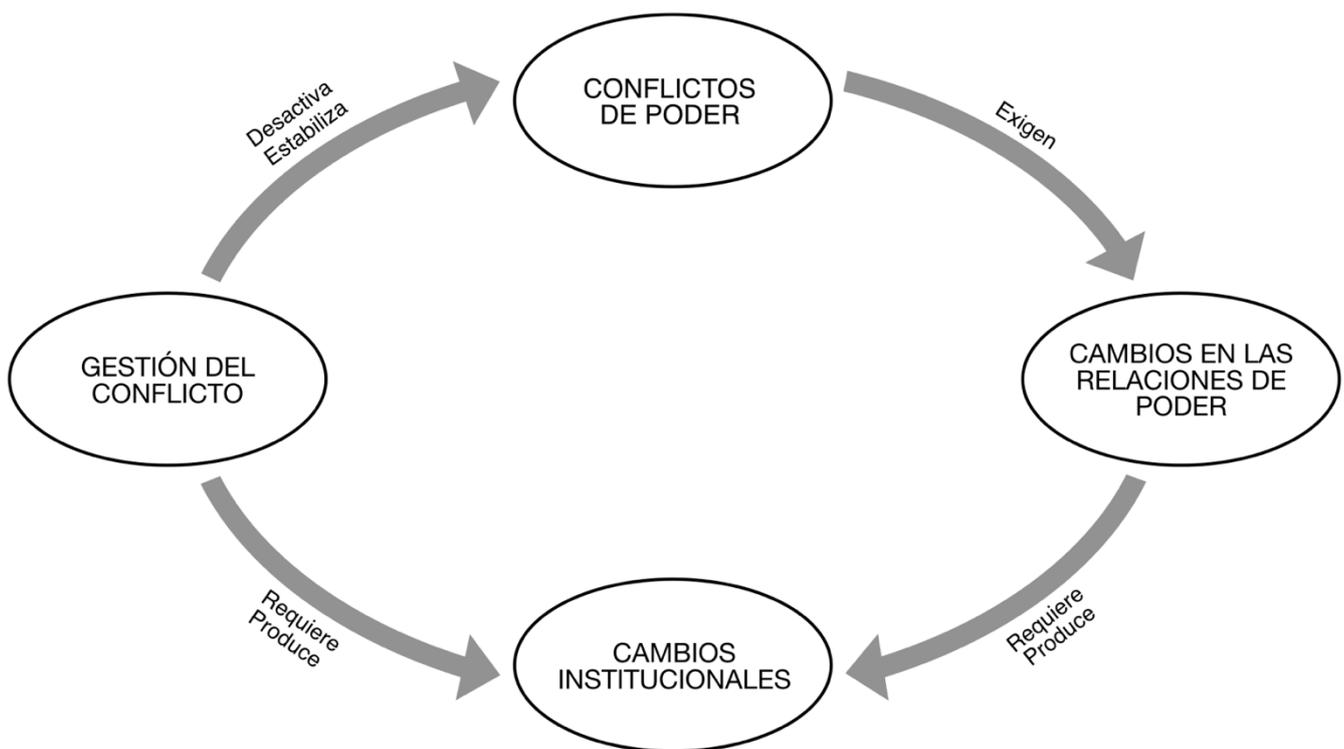
Las respuestas y reacciones a la crisis desde la acción colectiva se han analizado como prácticas de «innovación social» desde abajo frente a la falta de «inversión social desde arriba» (León y Pavolini, 2014:14; Parés et al., 2014; Nel-lo y Blanco, 2018). Asimismo, las respuestas alternativas conducidas desde los gobiernos locales se identifican como

«innovadoras» o como políticas que fomentan la «innovación social» (Ajuntament de Barcelona, 2013; European Commission, 2013). Debatir con la literatura sobre innovación social y gobernanza, que recupera la pregunta clásica por el cambio institucional, nos permite optimizar nuestra estrategia metodológica y operacionalizar las variables de esta investigación. Si bien definidas como más democráticas y más justas que las respuestas dominantes, no damos por hecho que las alternativas sean prácticas inclusivas, socialmente emancipadoras o habilitadoras (Olin Wright, 2014). Combinando aportaciones desde la economía política con un enfoque histórico-institucionalista y multinivel, analizamos si las respuestas alternativas logran transformar, desafiar o revertir el marco dominante de la austeridad, examinando su relación con procesos de democratización y neoliberalización. De esta manera, discutimos los límites y contradicciones de las respuestas alternativas y la coexistencia e interacción de diferentes orientaciones, siguiendo un itinerario que nos permita analizar qué cambios producen o promueven en la práctica.

Poniendo en diálogo aportaciones desde las teorías pioneras de la gobernanza, la geografía crítica, la economía política y el nuevo institucionalismo, en los capítulos 2 y 3 sistematizamos diversos factores de escala macro, meso y micro para analizar el cambio institucional y el cambio en las relaciones de poder (Brenner y Theodore, 2002; Harvey, 2007; Sørensen y Torfing, 2009; 2016; Jessop, 2014; Pradel et al. 2013; Andreotti & Mingione, 2014). En los capítulos 4 y 5 contrastamos estos factores multiescala con dinámicas que se conforman a nivel continental, estatal, regional y local. De esta manera, analizamos los procesos de reorganización multinivel, los modelos variados de gobernanza de Madrid y Barcelona y las trayectorias institucionales que, en su conjunto, delimitan, reorientan o promueven la capacidad transformadora de los subcasos.

Buscando examinar los modelos de gobernanza y sus cambios, el análisis multinivel de ciclo largo nos muestra tres ejes de conflicto que destacamos como principales espacios de disputa del poder: el conflicto capital-trabajo, el conflicto capital-territorio y el conflicto representación-participación. Argumentamos que las relaciones de coordinación o tensión multinivel, las coaliciones políticas, las estrategias económicas y el conjunto de arreglos institucionales para estabilizar, compensar o desactivar los conflictos de poder, explican las variaciones de los modelos de gobernanza. En síntesis, planteamos un doble proceso donde interaccionan las variables principales de esta

investigación. En primer lugar, los conflictos exigen cambios en las relaciones de poder, que a su vez requieren o empujan cambios institucionales. En segundo lugar, los procesos de gestión del conflicto, buscando desactivar y/o estabilizar los conflictos de poder, también requieren y producen cambios institucionales (**Esquema 1.1**). Tal es la relación entre las variables que condicionan los cambios institucionales y que observamos a través de los factores multiescala. A lo largo de la tesis, debatimos con la literatura estas relaciones entre variables, para finalmente contrastarla con el análisis de los casos y subcasos.



**Esquema 1.1** Relación entre las variables que condicionan el cambio institucional

**Fuente:** Elaboración propia

Tras analizar el periodo 1979-2008, ofrecemos una primera reflexión sobre los procesos de cambio en los modelos de gobernanza, explorando los arreglos institucionales que responden a los conflictos de poder característicos de este periodo. En el segundo periodo, iniciado con la apertura del nuevo ciclo de crisis en 2008, movimientos como el 15M o la PAH organizan sus demandas sobre dos ejes de conflicto principales: representación-participación y capital-territorio. Imbricadas o influidas de manera diversa por estos procesos de democratización, las respuestas alternativas

orientan el cambio a través de diferentes estrategias y objetivos. A partir de estas diferencias, identificamos dos orientaciones en los subcasos. Por un lado, las respuestas alternativas pueden orientar el cambio hacia lo que denominamos «solución comunitaria», priorizando la defensa de instituciones y derechos colectivos para democratizar el acceso a recursos y responder necesidades básicas. Por otro lado, pueden orientar el cambio hacia la «solución emprendedora», priorizando la apertura de mercados «más sociales» y enfatizando el rol que cumplen nuevos sujetos económicos a la hora de resolver demandas de forma «más justa y eficiente» que las respuestas dominantes.

En su puesta en práctica, las respuestas alternativas interaccionan con otros actores que pugnan por orientar el cambio en sistemas de regulación particulares (Le Galès, 2002; Jessop, 2004). Tanto las respuestas orientadas a la «solución comunitaria» como a la «solución emprendedora» van a negociar, conflictuar o contradecirse con procesos multinivel filtrados a nivel local. Declinada con el planteamiento hasta aquí expuesto, formulamos de manera más precisa nuestra pregunta de investigación:

¿Qué capacidad de cambio en las relaciones de poder y en los modelos de gobernanza tienen las respuestas alternativas orientadas a la «solución emprendedora» o a la «solución comunitaria» surgidas entre 2008-2015 en Madrid y Barcelona?

Partimos de cuatro hipótesis formuladas a partir de una revisión de la literatura:

- Las respuestas alternativas orientadas a la «solución emprendedora», si bien se formulan como políticas locales «innovadoras», prácticas «socialmente innovadoras» o «más eficientes y justas» que las dominantes, no cuestionan las relaciones de poder existentes, quedando integradas en los procesos de neoliberalización y/o promoviendo cambios institucionales no emancipadores (Jessop et al., 2013).
- Las respuestas alternativas orientadas a la «solución comunitaria» ensayan estrategias para escalar su agencia y prefigurar instituciones con capacidad redistributiva, pero los procesos de neoliberalización orientan sus objetivos hacia la «solución emprendedora» (Olin Wright, 2014; Oosterlynck et al. 2016).

- Las alternativas orientadas a la «solución comunitaria» promueven la colectivización de recursos y procesos de democratización, pero su falta de problematización de las desigualdades socioespaciales y económicas limita su capacidad transformadora. Pueden ser más democráticas, pero no por ello más justas o redistributivas (Fainstein, 2010; Blanco y Nel-lo, 2008).
- Las alternativas comunitarias de carácter hiper-localista o que no problematizan las contradicciones de la subsidiarización, pueden incorporarse en procesos de neoliberalización, orientando el cambio hacia formas de «neo-comunitarismo» o «comunitarismo neoliberal» (Gerometta et al., 2005; DeFilippis, 2004; Jessop, 2002).

Tras el análisis comparado y empírico de los casos (modelos de gobernanza) y subcasos (respuestas alternativas), debatimos estas hipótesis, explorando las pugnas entre diferentes orientaciones del cambio durante el ciclo de crisis. Tras analizar el doble periodo de Madrid y Barcelona, nos preguntamos si las respuestas orientadas hacia la «solución comunitaria» y la «solución emprendedora» se incorporan en el marco dominante, disputan nuevos marcos hegemónicos y en qué medida logran consolidar procesos empoderadores y redistributivos.

## **1.2 Campos temáticos y aportaciones de la literatura**

Analizar la capacidad transformadora de las respuestas alternativas precisa de un diálogo con diversos ámbitos de los estudios urbanos que comparten elementos centrales de nuestra agenda de investigación. En el segundo y tercer capítulo examinamos y debatimos la literatura sobre innovación social y gobernanza multinivel para aproximarnos a una definición operativa del cambio institucional y el cambio en las relaciones de poder. Combinando el análisis del periodo 1979-2008 que desarrollado en el capítulo 4 con el análisis del periodo 2008-2015 del capítulo 5, donde exploramos los subcasos, analizamos los modelos de gobernanza y la capacidad transformadora de las alternativas a la crisis.

Examinar la reorganización multinivel en la crisis y la capacidad de cambio de acciones encarnadas en las escalas inferiores es una forma de abordar la relación entre agencia y estructura, un tema clásico de las ciencias sociales retomado por los estudios sobre

gobernanza multinivel e innovación social (Moulaert, 2013; Jessop et al. 2013; Pradel et al., 2013; Parés et al. 2017). Responder a nuestra pregunta de investigación nos va a permitir elaborar algunas aportaciones a los debates sobre el cambio institucional y sus posibles orientaciones en el actual periodo de crisis. En particular, proponemos una explicación del cambio basada en el análisis histórico y multinivel de dos modelos de gobernanza, la exploración de los conflictos y arreglos institucionales que han definido su orientación y, en diálogo con ambas estrategias, el análisis empírico de las respuestas alternativas a la crisis. Siguiendo este itinerario, a lo largo de la tesis discutimos y ofrecemos aportaciones en tres ámbitos temáticos.

### **1.2.1 Analizar el cambio en la crisis**

En la primera parte de la tesis analizamos los principales enfoques sobre innovación social que se derivan de las teorías del management (Mulgan, 2006), de aproximaciones socio-ecológicas (Christensen et al., 2006) y desde los estudios críticos con los modelos de desarrollo neoliberal (Moulaert et al., 2013). Definiendo relaciones institucionales, económicas y socioespaciales dispares, inscribimos estos enfoques en el debate sobre qué factores explican el cambio institucional y en las relaciones de poder (Jessop et al., 2013; González et al, 2010).

Desde el enfoque económico-managerial, la innovación social se define como respuestas de base ciudadana a necesidades sociales más «eficientes» y «eficaces» que las ofrecidas por el Estado o el mercado hegemónico (BEPa, 2010). Desde estudios sobre gobernanza y desarrollo territorial que analizan el rol de las prácticas de acción colectiva, la innovación social se define como un proceso institucional, social y territorialmente imbricado que responde demandas o necesidades sociales, empodera a grupos sociales excluidos y produce cambios en las relaciones de poder (Moulaert, 2010). En investigaciones actuales centradas en el territorio español se ha reflexionado sobre la capacidad de las prácticas de innovación social para responder a las desigualdades socioespaciales y para formular respuestas a la crisis o prefigurar cambios institucionales (Blanco et al., 2016; Nel-lo y Blanco, 2018; Subirats et al., 2017; Pradel y García, 2018). Incorporando una perspectiva crítica sobre el uso del concepto, algunos autores destacan la necesidad de explorar si el creciente interés por la innovación social en las políticas públicas se relaciona con nuevos procesos de

neoliberalización y reorganización del bienestar a través de la mercantilización de los servicios públicos (Lévesque, 2013; Jessop et al., 2013; Moulaert et al., 2013).

Debatir con esta literatura nos ofrece herramientas analíticas para observar la capacidad transformadora de las respuestas alternativas, preguntándonos en qué medida cuestionan, revierten o reproducen las relaciones de poder existentes (Swyngedouw, 2009). Los estudios sobre innovación social son especialmente relevantes para esta investigación en tanto que toman como tarea fundamental explicar el cambio institucional y el cambio en las relaciones de poder. A su vez, el análisis del concepto y sus diferentes enfoques nos dota de un marco crítico que contrastamos con las respuestas alternativas definidas como «innovadoras» conducidas desde los gobiernos locales. En los primeros capítulos, según analizamos los diferentes enfoques de la «innovación social», argumentamos que sus usos contradictorios y su carácter normativo, limitan a este concepto para analizar el cambio.

### **1.2.2 Enfoque multinivel para explicar el cambio**

En esta investigación debatimos la necesidad de observar el cambio desde un análisis multinivel, señalando los problemas y sesgos de aproximaciones que sobredimensionan o menosprecian el peso explicativo de algunas escalas o que homogenizan las variaciones locales a través de grandes narrativas. En primer lugar, analizamos críticamente las teorías pioneras sobre gobernanza a través de aportaciones desde la economía política, la escuela de la regulación, el nuevo institucionalismo y los estudios sobre gobernanza multinivel (Brenner y Theodore, 2002; Harvey, 2007; Sørensen y Torfing, 2009; Kazepov, 2010). En segundo lugar, ponemos en diálogo a diversos autores para poder explicar los procesos de reorganización multinivel, los funciones de metagobernanza de las escalas superiores atendiendo a la variabilidad de los modelos de gobernanza (Harvey, 1989; Jessop, 2002, 2014; Le Galès, 2002).

La reorganización territorial del poder estatal, la importancia de nuevas coaliciones entre actores públicos y privados o la importancia de las reglas y normas definidas a nivel supraestatal, son algunas de las preocupaciones de la literatura sobre gobernanza multinivel (Jessop, 2002; Brenner 2004; Bache & Flinders, 2004; Le Galès 2002). El poder creciente de las escalas superiores para definir los cambios en los entornos

locales y las tensiones que estas dinámicas provocan son temas clave en este ámbito de investigación. La capacidad para transformar los sistemas de gobernanza en espacios más democráticos e inclusivos o la pregunta por la capacidad transformadora de movimientos sociales y prácticas emancipadoras, también son temas abordados en los estudios sobre gobernanza multinivel e innovación social (Eizaguirre, 2017; Jessop et al., 2013; Pradel et al., 2013).

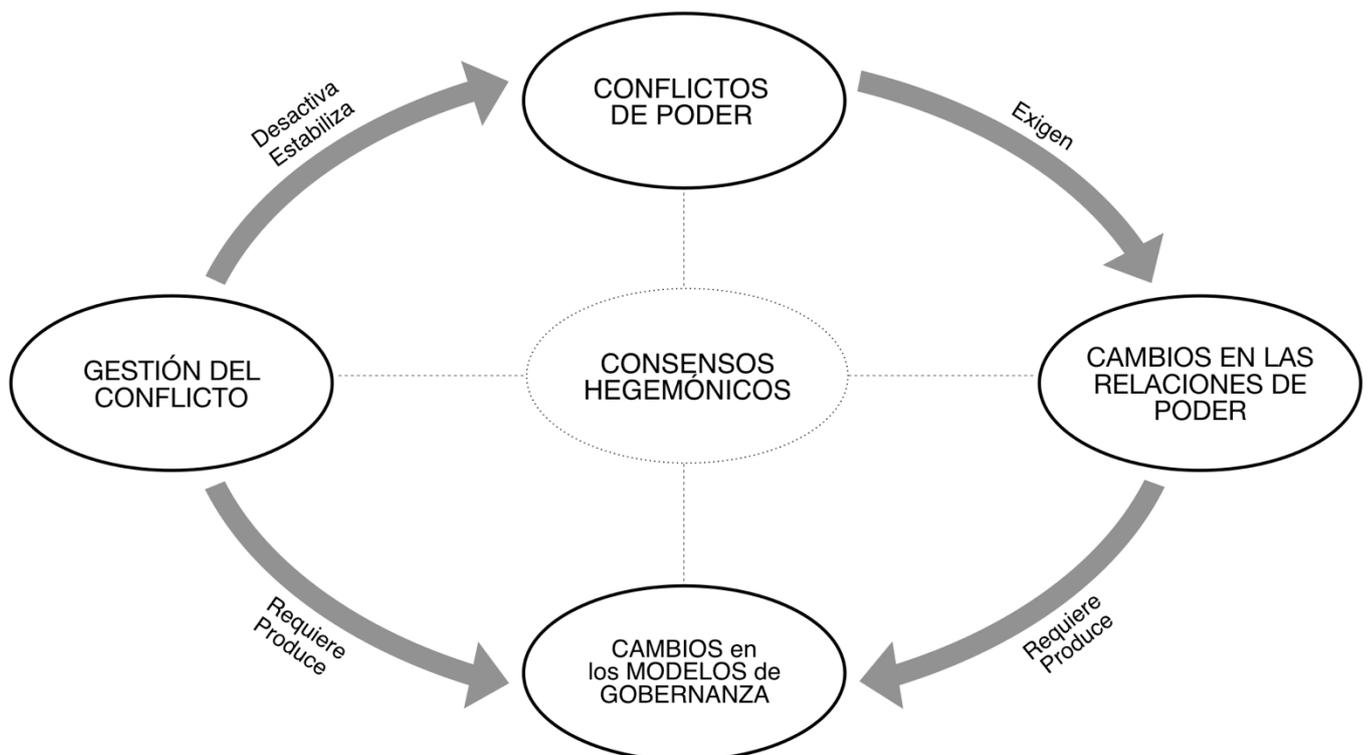
Nuestro empeño en debatir con esta literatura estriba precisamente en su interés para explicar el cambio a través del conjunto de dinámicas, interdependencias y tensiones entre diferentes esferas de gobiernos y actores que pugnan por orientarlo. Categorías analíticas surgidas en la geografía crítica y en la teoría regulacionista como el empresarialismo urbano (Harvey, 1989) o el Estado competitivo (Jessop, 2002; 2016) nos permiten analizar, de forma más concreta, estas interdependencias y tensiones entre escalas. A partir de analizar el comportamiento de diversos factores multiescala en los casos y subcasos y las interdependencias entre escalas, exploramos los límites, posibilidades y orientaciones del cambio en los modelos de gobernanza.

### **1.2.3 El conflicto y los consensos hegemónicos**

En el tercer capítulo examinamos cómo se resuelven los conflictos entre diferentes actores según las teorías de la gobernanza. Para ello, debatimos con diferentes autores que analizan los arreglos institucionales que favorecen la asimilación, desactivación o compensación de los conflictos. También revisamos la literatura que ha analizado el conflicto como medio para la transformación social y su relación contradictoria con la neoliberalización de las políticas públicas. Algunos autores han señalado los problemas de los enfoques consensuales, tecnocráticos y armónicos integrados en el marco de la «buena gobernanza» que desplazan el conflicto como medio para la transformación social (Jessop, 2002). Reforzando esta visión crítica del consenso, también se ha apuntado que puede ser una vía para silenciar a las voces más marginadas o para normalizar la exclusión de enfoques disidentes (Eizaguirre et al. 2012). González y Healey (2005: 2056) argumentan que los modelos de gobernanza «evolucionan de una manera histórica y geográfica, a través de todo tipo de encuentros sinérgicos, contradicciones, conflictos y luchas activas». García Linera (2015) expone el proceso de sedimentación histórica de las instituciones y las políticas públicas como cristalizaciones de conflictos de poder entre actores con intereses contrapuestos. De

esta manera, los conflictos de poder exigen un cambio en el balance de fuerzas y requieren o producen cambios institucionales. Fraguadas históricamente en base a conflictos, las instituciones codifican en norma los intereses de algunas de las partes o el «compromiso de clase» (Olin Wright, 2015) de una época, pero pueden ser percibidas como estáticas y naturalmente dadas.

Para perseverar en el tiempo, los modelos de gobernanza incorporan racionalidades de gobierno que, más allá de formas de imposición por la fuerza, modulan las relaciones sociales y económicas a través de «enfoques hegemónicos», definiendo los sistemas de integración social y las reglas que rigen la sociedad (Jessop, 2002). Hegemonía, en síntesis, remite a una forma de dominación basada en el consentimiento donde una posición particular se percibe como universal (Gramsci, 1971; Jessop, 1990). Relacionando los consensos hegemónicos con las variables de investigación, planteamos inicialmente su posición como estabilizadores de los conflictos de poder (**Esquema 1.2**).



**Esquema 1.2** Fase estabilidad social y política en la gobernanza

**Fuente:** Elaboración propia

Si bien no son perpetuos y estáticos, el conjunto de arreglos institucionales enmarcados en los consensos hegemónicos, logran contener temporalmente la pugna entre posiciones dominantes y contra-hegemónicas (Mouffe, 2011). A lo largo de esta tesis reflexionamos sobre los procesos sociales y políticos que producen consensos hegemónicos y periodos de estabilidad. En el análisis de los casos, analizamos la emergencia de movimientos de larga trayectoria que, cuestionando el carácter armónico y garantista de la gobernanza, impugnan el marco hegemónico.

### **1.3 Estrategia metodológica para analizar el cambio**

Desde los estudios sobre gobernanza multinivel se ha analizado cómo diversos actores a diferentes escalas interactúan sin necesariamente partir de una jerarquía establecida, superando los límites explicativos del gran relato del «neoliberalismo» o «la ciudad neoliberal» (Le Galès, 2016). Algunos estudios sobre gobernanza multinivel se han centrado en explorar la reorganización y reterritorialización del poder estatal en el contexto europeo, analizando cómo estas dinámicas macro se expresan localmente (Kazepov, 2010; Le Galès, 2002). Los cambios en los modelos de gobernanza y en las relaciones de poder no ocurren en un vacío institucional, sino que están profundamente arraigados en los entornos institucionales multinivel que influyen, a través de restricciones y oportunidades específicas en cada contexto, en la orientación del cambio (Kazepov, 2010). Buscando observar este conjunto de interacciones, la estrategia metodológica de esta tesis parte de un enfoque histórico-institucional y multinivel donde combinamos métodos de análisis comparado y de análisis empírico.

- ***Enfoque multinivel.*** Análisis de factores multiescala para explicar el cambio

Las reformas en la política estructural global y de la UE a finales de los 90 ha llevado a los gobiernos supranacionales, nacionales, regionales y locales a estar inmersos en redes de políticas territoriales globales (Marks, 1993). En esta transición, el poder del Estado no ha desaparecido, sino que ha reescalado y se ha reterritorializado hacia las escala subnacionales y supranacionales (Brenner, 2004). Analizar la reorganización multinivel no parte de asumir una descentralización armónica del poder. Los Estados conservan una capacidad estratégica vertical a través de funciones financieras y de control (Jessop, 2013), pudiendo introducir reformas institucionales y aumentar su poder como respuesta a las presiones subnacionales y supranacionales (Banche and Flinders, 2004). Las

escalas superiores cumplen funciones de metagobernanza, enmarcando el tablero de juego al delimitar o promover determinadas acciones ejercidas desde las escalas inferiores. Las dinámicas de reescalamiento también conllevan procesos donde los niveles superiores del Estado abandonan parte de sus responsabilidades redistributivas y las desplazan hacia la escala local (Andreotti & Mingione, 2016). Analizar los cambios en los modelos de gobernanza y la capacidad transformadora de las respuestas alternativas a la crisis conlleva observar estas interdependencias y tensiones entre las diferentes escalas que interactúan en la gobernanza multinivel (Brenner, 2004; Banche and Flinders, 2004; Eizaguirre et al., 2012).

- **Enfoque histórico.** Análisis de los modelos de gobernanza entre 1979-2015.

Diversos autores han destacado la importancia del análisis histórico para observar el cambio dando peso explicativo a los diferentes legados institucionales, los conflictos pasados entre actores y su resolución, etc. (Vicari y Tornaghi, 2013; Bonet, 2012). Desde la geografía crítica y la economía política, la gobernanza se ha definido como un proceso institucional histórico y territorializado, producto del conflicto entre dinámicas de transformación social y dinámicas capitalistas (Harvey, 2007; Rodríguez y López, 2009; Charnock et al. 2014). Articuladas en dinámicas multinivel, la dimensión histórica, socioespacial y conflictual no son características adjuntas a la gobernanza, sino elementos constitutivos de la variabilidad de sus modelos y la orientación de sus cambios (Harvey, 2014; García Linera, 2015). La trayectoria marcada por luchas anteriores, así como sus saberes, sus redes y los recursos sociales y culturales acumulados nos permiten explicar la capacidad transformadora de los subcasos (González y Healey, 2005). Las respuestas alternativas conducidas desde la acción colectiva o desde los gobiernos locales pueden incorporarse y dar continuidad a los legados neoliberales, pero también cambiarlos al estar influidos o imbricados en trayectorias reivindicativas previas, nuevas agendas redistributivas que ganan legitimidad social, etc.

- **Análisis comparado.** Análisis de dos modelos diferenciados de gobernanza.

Observar las diferentes trayectorias institucionales y poner en diálogo los orígenes y resultados de su desarrollo, no solo es importante para comprender un modelo de gobernanza, sino también para explicar las diferencias entre modelos (Lowndes, 2005). Cada modelo de gobernanza está incrustado en una miríada de

factores económicos, sociales, políticos e históricos relacionados con la interacción entre autoridades públicas, actores privados y sociedad civil (Pierre, 1999; Le Galès, 2002). El desempeño de la red de gobernanza depende del «contexto social, el diseño institucional y las luchas políticas que determinan su forma y funcionamiento» y tanto las formas de operar como los actores que participan pueden ser variadas (Sørensen y Torfing, 2009; Blanco, 2009, 2015). Para analizar el cambio institucional es relevante comparar trayectorias y modos particulares de regulación que, con variaciones en cada contexto local, influyen en su orientación (Peck y Tickell, 2002). Los patrones de diferencia o semejanza entre casos nos ayudan a contrastar y valorar la importancia de, entre otros, factores como los mecanismos de metagobernanza de esferas superiores, las formas de coordinación multinivel entre esferas de gobierno, las diferentes coaliciones políticas de las escalas intermedias, así como la importancia de los legados participativos y reivindicativos de un entorno local determinado.

- **Análisis empírico.** Análisis de 12 subcasos (respuestas alternativas a la crisis)

Algunos autores definen el poder no como una capacidad atomizada en pocas manos que *tienen* las elites urbanas, sino como un efecto relacional de la interacción política y social que no sigue una lógica de suma cero (Griffin, 2012, Allen 2006, 2009; Jessop, 2002). Si bien hay actores que detentan y acumulan mayor autoridad, la apertura de conflictos de poder puede llevar a otros actores a conquistar o *producir* capacidades con las que poder desautorizar a esas mismas elites urbanas. De esta manera, estos conflictos de poder pueden empujar o forzar cambios en los modelos de gobernanza, impugnando la hegemonía que privilegia el rol de unos actores frente a otros cuya voz y demandas no están reconocidas (Allen, 2016). En la práctica, las capacidades para organizarse, producir respuestas y conquistar demandas se distribuyen de manera diferente incluso en los barrios de una misma ciudad, dependiendo de sus características socioespaciales, su posición en los circuitos de acumulación, los legados institucionales y sociales, los imaginarios hegemónicos y contrahegemónicos, etc. (Blanco, 2009). Para comprender los modelos de gobernanza y las relaciones de poder en su concreción espacio-temporal, debatimos con algunas tendencias presentes en la literatura a partir del análisis empírico. Entre otras, las consideraciones sobre el carácter redistributivo o asimétrico de la gobernanza, su devenir anti-democrático o su

apertura participativa, la existencia de elites que monopolizan la decisión o la existencia de redes plurales que descentralizan el poder público-estatal, etc. (Sørensen y Torfing, 2009, Lowndes, 2005, Blanco, 2009).

En general, tomando en cuenta estos enfoques y métodos, el objetivo de nuestra estrategia es poner en diálogo la capacidad ejercida desde las escalas superiores para transformar, delimitar y definir los modelos de gobernanza, con las coaliciones políticas, los legados institucionales y las disputas de poder donde se condensa y pugna la orientación del cambio a escala local.

La reorganización territorial de las competencias y de las capacidades institucionales que avanzan con las crisis responde, en síntesis, a una triple dinámica multinivel. En primer lugar, la intervención espacial en las ciudades post-industriales a partir de una agenda neoliberal de liberalización y privatización (Peck, 2014). En segundo lugar, las crecientes necesidades y demandas de protección cada vez más heterogéneas y complejas debido al cambio social en el empleo, los bienes familiares y demográficos y la competencia económica global; todas ellas tareas que deben responderse a escala local (Andreotti & Mingione, 2016). En tercer lugar, por un proceso de democratización, empujado por movimientos y prácticas colectivas que facilita la participación social y la creación de redes sociales que movilizan nuevos recursos y adaptan las intervenciones a las particularidades locales (Ascoli & Ranci, 2002; Oosterlynck et al. 2015). A lo largo de la investigación, exploramos cómo avanzan y dialogan estos procesos de neoliberalización, subsidiarización y democratización que resultan de la interacción entre todas las escalas.

#### **1.4 Casos y subcasos**

Los casos de estudio de la tesis son Barcelona y Madrid, en particular, sus modelos de gobernanza (Le Galès, 2002). Nos sirven de referencia y como base analítica investigaciones previas que analizan de forma comparada a ambas ciudades (Martí-Costa y Tomàs, 2016; De la Fuente, 2016; Blanco et al., 2011; Bonet, 2012) o que las incluyen en una muestra más amplia de estudios de caso (Subirats et al., 2011; Iglesias et al., 2011; OMM, 2013; Charnock et al. 2014; Subirats y Martí-Costa, 2014; Subirats y García Bernardos, 2015; Blanco y Davies, 2017; Pradel y García, 2018).

Las similitudes y diferencias entre ambos modelos de gobernanza justifican la relevancia de analizarlos de forma comparada para explicar la relación entre las variables de esta investigación. Analizar ambas ciudades en un ciclo largo nos permite observar patrones de semejanza y de diferencia. De esta manera, podemos explicar mejor el rol ejercido por las diferentes escalas y analizar la capacidad transformadora de las respuestas alternativas. Si bien comparten similitudes en sus trayectorias con algunas estrategias económicas y políticas que negocian con dinámicas macro, sus modelos de gobernanza toman direcciones dispares, dependientes de sus coaliciones políticas, legados institucionales, los conflictos o negociaciones entre diferentes esferas de gobierno y actores, etc. (Le Galès, 2002; 2004).

Madrid y Barcelona comparten ser dos grandes ciudades con alta densidad poblacional, con centralidad económica y política en el territorio español y con administraciones locales que cuentan con regímenes administrativos especiales. En los dos periodos analizados, sus modelos de gobernanza parten de procesos de democratización similares, con un auge del movimiento vecinal a finales de la década de los 60, movimientos autónomos de larga trayectoria previos a la crisis y un gran impacto del 15M y la PAH. En este contexto, entre 2008-2015, surgen en ambas ciudades diversas formas de respuesta alternativa a la crisis. A su vez, en las etapas que avanzan entre uno y otro periodo, ambos modelos de gobernanza comparten algunos patrones tales como el proceso de democratización municipal hasta principios de los 90, el incremento de estrategias de empresarialismo urbano a partir de los 90, el período de auge económico en el ciclo financiero-inmobiliario durante los 2000 y el periodo de crisis e implementación de políticas de austeridad a partir de 2008. Si bien inician la crisis siendo las dos ciudades más endeudadas del Estado, la crisis no les afecta por igual durante el periodo. En ambas ciudades, las problemáticas a las que buscan responder los subcasos tienen relevancia, siendo las ciudades españolas con mayor número de desahucios, con una larga tradición de prácticas de reivindicación del espacio público y redes de cooperativismo, así como políticas locales de fomento del empleo y emprendimiento.

En lo relativo a sus diferencias, en los capítulos 4 y 5 analizamos a fondo diversos factores que muestran comportamientos dispares en cada ciudad, entre otros, el estatus de capitalidad política y económica de Madrid, la posición de privilegio o desventaja en el Estado de las Autonomías, así como sus diferentes procesos de

especialización en la división internacional del trabajo y en la posición que toman en la geografía política global. También otras dinámicas diferenciadoras como las interdependencias, conflictos y coaliciones con el resto de esferas de gobierno, la ideología y liderazgos de sus sistemas políticos, el peso del liderazgo público o privado, los sistemas de bienestar local y las trayectorias de la gobernanza participativa.

Respecto a los subcasos, hemos seleccionado 12 respuestas alternativas, 6 de cada ciudad, con temas de la agenda que emerge del ciclo 15M, cuyos contenidos son deudores de trayectorias reivindicativas anteriores. En concreto: 1) alternativas de acceso a la vivienda; 2) emprendimiento social y cooperativismo; 3) gestión ciudadana de equipamientos y solares urbanos. La muestra está formada por 6 subcasos con prácticas de acción colectiva y 6 subcasos con políticas públicas locales que negocian, desde estrategias diversas, con nuevas demandas ciudadanas (**Tabla 1.1**).

	<b>Barcelona</b>	<b>Madrid</b>
<b>1. Acceso a la vivienda</b>	<i>Respuestas alternativas desde los gobiernos locales</i>	
	La Casa de les idees	Empresa Municipal de Vivienda y Suelo
	<i>Respuestas alternativas desde la acción colectiva</i>	
	Cooperativa La Borda	Asamblea Vivienda Centro Madrid
<b>2. Emprendimiento social y cooperativismo</b>	<i>Respuestas alternativas desde los gobiernos locales</i>	
	Programa d'Emprenedoria Social de Barcelona Activa	Madrid Emprende y Oficina de Innovación Social de Madrid
	<i>Respuestas alternativas desde la acción colectiva</i>	
	Xarxa d'Economia Solidària	Mercado Social de Madrid
<b>3. Gestión ciudadana de equipamientos y solares urbanos</b>	<i>Respuestas alternativas desde los gobiernos locales</i>	
	Pla Buits	Cesión pública de equipamientos urbanos
	<i>Respuestas alternativas desde la acción colectiva</i>	
	Can Batlló	Patio Maravillas

**Tabla 1.1:** Respuestas alternativas a la crisis. Subcasos de Madrid y Barcelona  
**Fuente:** Elaboración propia

A su vez, en el análisis de los subcasos y de forma transversal, observaremos el rol que ejercen diferentes actores del sector privado, tanto consultoras transnacionales como «emprendedores sociales» locales. La muestra de subcasos seleccionada incluye prácticas definidas por sus promotores como democratizadoras y que buscan el incremento de la justicia social frente a los impactos de la crisis y al predominio de la austeridad. Los datos que se presentan, además del análisis de archivo y de documentación e investigaciones previas, han sido recogidos mediante el análisis cualitativo de 50 entrevistas en profundidad realizadas entre 2012 y 2014 a informadores privilegiados de Barcelona y Madrid. Los perfiles son variados, incluyendo a representantes de organizaciones de la sociedad civil, técnicos de administraciones públicas, investigadores y activistas involucrados en los temas relacionados con los subcasos (ANEXO II).

### **1.5 Modelo de análisis. Factores multiescala para observar el cambio**

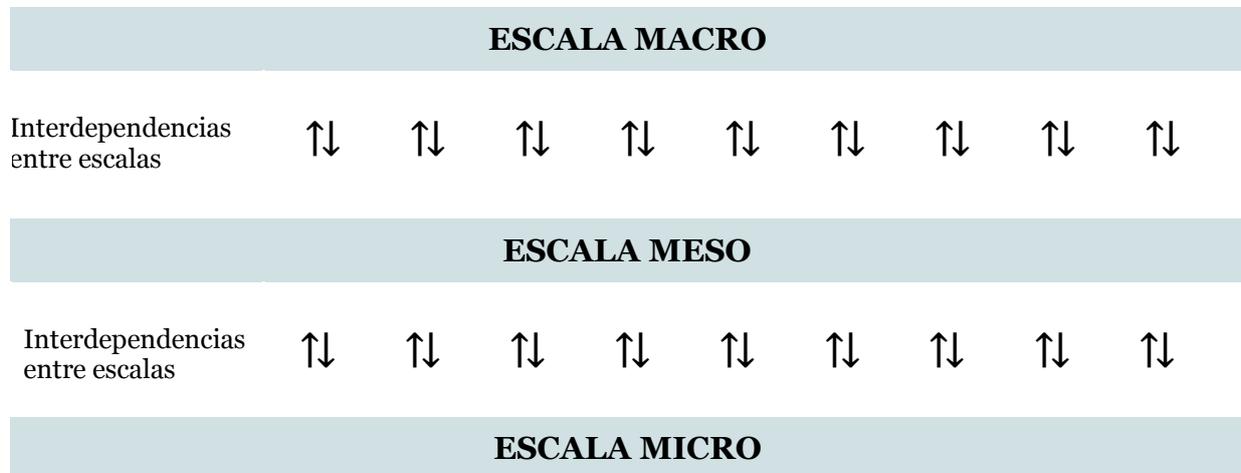
Nuestra estrategia metodológica para analizar la capacidad transformadora de las respuestas alternativas parte de no presuponer el peso explicativo de una escala frente al resto. Primero, evitando un enfoque determinista a través de un énfasis explicativo centrado en dinámicas macro. Segundo, evitando una sobreinterpretación de la agencia y la singularidad de las trayectorias locales, omitiendo las dinámicas estructurales donde también se inscriben los modelos de gobernanza y las respuestas alternativas. No partimos de una de un enfoque macro-determinista con tendencia a menospreciar el poder de la escala micro, pero tampoco de una perspectiva neo-romántica con tendencia a sobredimensionarlo (Defilippis et al. 2006). Tomarse en serio este carácter dialéctico entre escalas, sin dejar de considerar dinámicas macro que delimitan la agencia, variaciones meso negociadas en la gobernanza y prácticas micro que desafían el marco dominante, es una premisa metodológica y analítica fundamental para esta tesis.

A este respecto, Martí-Costa y Tomàs (2016:196) argumentan que «mientras que el enfoque de economía política puede explicar mejor los cambios estructurales, el enfoque institucional puede ser útil para explicar cómo estos cambios estructurales son filtrados por coaliciones locales que desarrollan diferentes políticas». Si bien existen investigaciones que ensayan este enfoque combinado en los estudios sobre

gobernanza multinivel e innovación social (Oosterlynck et al. 2015; Pradel et al. 2013; Subirats et al., 2015b) apenas existen contribuciones que analicen las interdependencias entre factores multiescala en ciclos de larga trayectoria en el contexto español. La literatura todavía es más escasa si, al análisis histórico y multinivel sumamos su contraste con el análisis empírico de prácticas ejercidas desde las escalas inferiores. Este es el objetivo de esta tesis, explorando prácticas ejercidas desde movimientos sociales (escala micro) y desde gobiernos locales (escala meso) susceptibles de desafiar, revertir o incorporarse a los procesos definidos por escalas superiores.

Combinando el análisis de la gobernanza desde la economía política con un enfoque institucionalista, observamos cómo las dinámicas de las escalas superiores son filtradas de forma diferenciada en las relaciones entre las escalas meso-micro. El sentido de esta hibridación, guiado por nuestro objetivo principal, es poder observar la matriz local donde se asientan fenómenos estructurales de largo recorrido. En general, partimos de factores que recorren todas las escalas, entre otros, el rol de los mecanismos de metagobernanza de la escala macro, la dependencia de dinámicas consolidadas de la geografía política urbana o las trayectorias participativas y reivindicativas de ambas ciudades (Brenner y Theodore, 2002; Harvey, 2007; Blanco, 2009). A lo largo del capítulo 2 y 3, debatimos con diferentes escuelas y teorías sobre el cambio en las relaciones de poder y el cambio institucional para elaborar la tabla de factores multiescala que nos permiten observar y problematizar la capacidad transformadora. Partimos de una matriz básica donde reconocemos tres escalas diferentes y sus interdependencias, que nos sirve de soporte para ir construyendo en los primeros capítulos los factores. (**Esquema 3**). El análisis de factores multiescala lo desarrollamos en un doble periodo. El primero (1979-2008) empieza con la aparición de los primeros Ayuntamientos democráticos tras el franquismo y termina con el inicio del actual ciclo de crisis. El segundo (2008-2015), donde se inscriben los subcasos, toma su origen con la crisis y finaliza justo antes de las elecciones municipales de mayo de 2015. Tres fases resumen este análisis. En primer lugar, los factores nos permiten observar dinámicas que proliferan en la escala macro tanto a nivel europeo como estatal y que definen la gobernanza multinivel (Bache y Flinders, 2004; Jessop, 2002, 2004). En segundo lugar, examinamos procesos de democratización, neoliberalización y subsidiarización que filtran esas dinámicas en los

modelos de gobernanza (Andreotti & Mingione, 2016; Kazepov, 2010). En tercer lugar, en el periodo de crisis, analizamos los procesos de reorganización multinivel que negocian, entran en conflicto o contradicen las estrategias y objetivos de los subcasos (Oosterlynck et al. 2016).



**Esquema 3:** Interdependencias entre las escalas macro, meso y micro  
**Fuente:** Elaboración propia

Para observar la capacidad transformadora de las prácticas de acción colectiva (escala micro) observamos los entornos locales donde se ubican y desarrollan (escala meso) a partir de sus interdependencias con niveles superiores (escala macro). A su vez, para analizar la capacidad transformadora de las respuestas alternativas conducidas por gobiernos locales (escala meso) negociadas con demandas ciudadanas (escala micro) observamos sus interdependencias con las escalas superiores (escala macro).

## 1.6 Estructura de la tesis

La tesis consta de tres partes. En la primera, tras exponer los elementos básicos de la investigación (**capítulo 1**) elaboramos el marco teórico y analítico de la tesis (**capítulos 2 y 3**). En la segunda parte, desarrollamos el análisis multinivel de ciclo largo en ambas ciudades a partir de un doble periodo: entre 1979-2008 (**capítulo 4**) y entre 2008-2015 (**capítulo 5**) donde analizamos los 12 subcasos. En la tercera, sistematizamos los principales hallazgos, elaboramos una aproximación a una teoría del cambio desde un enfoque multinivel y situamos una agenda de futuras líneas de investigación (**capítulo 6**).

## *Primera Parte*

### **Marco teórico y analítico**

En el primer capítulo tras exponer el problema de investigación, la pregunta principal y las principales hipótesis, ofrecemos la justificación general del interés de la investigación y los ámbitos donde queremos hacer algunas aportaciones y, por último, la estrategia metodológica y el modelo de análisis de los casos y subcasos.

En el segundo capítulo analizamos los enfoques del concepto «innovación social» que denominamos enfoque económico-managerial, el socio-ecológico y el institucional-territorial. En general, tres perspectivas deudoras de tradiciones disciplinares diferentes que buscan explicar el cambio en procesos de crisis. El carácter normativo, polisémico y borroso de la «innovación social» conlleva paradojas conceptuales y políticas que examinamos en este capítulo. Las investigaciones del enfoque institucional-territorial nos permiten sistematizar una serie de factores que nos habilitan para observar el cambio en las relaciones de poder en la muestra de subcasos.

En el tercer capítulo, profundizamos en el análisis sobre gobernanza urbana e innovación social para seguir operacionalizando las variables principales de esta investigación a partir de sistematizar factores explicativos del cambio. Exploramos la literatura sobre gobernanza multinivel e innovación social, entrando más a fondo en el papel de la innovación social a escala europea, las tensiones entre diferentes niveles de gobierno y los cambios de rol de las ciudades durante las últimas décadas.

## *Segunda parte*

### **Análisis multinivel de casos y subcasos (1979-2015)**

En el cuarto capítulo, analizamos la trayectoria de los modelos de gobernanza de Barcelona y Madrid entre 1979-2008. Siguiendo la metodología planteada, observamos factores multiescala que explican los cambios en la gobernanza a partir de su interacción con dinámicas de las escalas superiores y las inferiores. En primer lugar, analizamos la reorganización del Estado español a partir de sus procesos de democratización, europeización y financiarización. En segundo lugar, analizamos la escala meso, centrándonos en los gobiernos locales y observando sus procesos de colaboración/conflicto con otras esferas de gobierno y con movimientos sociales. En tercer lugar, a lo largo del capítulo, analizamos dos procesos de cambio institucional

en dos modelos diferenciados de gobernanza: el cambio hacia la democracia municipal y el cambio hacia el empresarialismo urbano en Madrid y Barcelona. Para explorar estos procesos de cambio, analizamos el papel de los movimientos vecinales y de los arreglos institucionales que compensan o desactivan los conflictos a escala estatal y local. Por último, revisamos las trayectorias de movimientos de impugnación que van a conseguir escalar, siendo la base de nuevos procesos de movilización social.

En el quinto capítulo, analizamos el cambio en los modelos de gobernanza de Barcelona y Madrid entre 2008-2015 y su relación con las respuestas alternativas a la crisis. Primero, examinamos los procesos de reorganización multinivel empujados por la crisis, sus impactos a escala estatal y el avance de procesos de neoliberalización y austeridad en Madrid y Barcelona. Segundo, definimos las respuestas alternativas a la crisis y debatimos sobre sus limitaciones, contradicciones y diferentes orientaciones hacia la «solución emprendedora» y la «solución comunitaria». Tercero, analizamos la capacidad transformadora de los subcasos con alternativas en materia de vivienda, gestión ciudadana de recursos y fomento del emprendimiento y el cooperativismo. Finalmente, analizamos la trayectoria de los modelos de gobernanza, poniendo el acento en las disputas para orientar el cambio, problematizando la centralidad del conflicto representación-participación en el ciclo 15M, el papel secundario del conflicto laboral y la posible emergencia de una hegemonía emprendedora.

### *Tercera parte*

## **Aproximación a una teoría del cambio en las relaciones de poder desde un enfoque multinivel**

En el sexto y último capítulo, tras el análisis multinivel del cambio en los modelos de gobernanza y en las relaciones de poder durante los períodos 1979-2008 y 2008-2015, sistematizamos los principales hallazgos de la tesis. Retomando nuestra pregunta de investigación, contrastamos los resultados con nuestras principales hipótesis. En general, proponemos una aproximación a una teoría del cambio en las relaciones de poder desde un enfoque multinivel. Para ello, elaboramos esquemas de relación entre los conflictos de poder, la gestión del conflicto, el cambio en las relaciones de poder y el cambio institucional. Por último, proponemos una agenda de futuras líneas de investigación a partir de los retos metodológicos y analíticos que se desprenden de esta tesis.

## 2. INNOVACIÓN SOCIAL: ENFOQUES Y DEBATES. EL CAMBIO EN LAS RELACIONES DE PODER

---

## 2.1 Introducción

En este capítulo analizamos los principales marcos conceptuales y analíticos de la «innovación social» y los debates políticos y académicos derivados de sus usos<sup>1</sup>. Examinar y problematizar los diferentes enfoques de la innovación social, especialmente preocupados por analizar el cambio social e institucional en los periodos de crisis, nos permite una primera aproximación operativa a una de nuestras variables de investigación: el cambio en las relaciones de poder.

Si bien revisamos su origen, conceptualizaciones y profundizamos en diversos aspectos que rodean al concepto, no buscamos hacer una recapitulación de todo lo dicho y escrito sobre innovación social en las ciencias sociales y económicas, una tarea abordada en otras investigaciones (Godin, 2008, 2010, 2012; Moulaert y Nussbaumer, 2008; Jessop et al. 2013; Moulaert et al., 2017). En el presente y siguiente capítulo, nuestro objetivo es sistematizar un conjunto de factores para observar la capacidad de cambio institucional y de cambio en las relaciones de poder que contrastamos con nuestros casos y subcasos en los capítulos 4 y 5. Para ello, ponemos en diálogo aportaciones desde la economía política, el nuevo institucionalismo y la geografía crítica con la literatura sobre innovación social y gobernanza, ámbito donde algunos autores han retomado la pregunta sobre el cambio y su relación con la acción colectiva.

En el primer apartado de este capítulo exploramos la trayectoria del concepto «innovación» en las políticas de competitividad europeas, ámbito donde ha tenido un amplio protagonismo y difusión durante las últimas décadas. Esta introducción a su trayectoria a nivel continental nos muestra que, si bien de manera no estrictamente lineal o evolutiva, la innovación ha ampliado su inicial inscripción en el ámbito tecnológico y económico hacia una esfera cada vez «más social». Un giro conceptual y político que, como veremos, se ha reforzado según se anunciaba el nuevo ciclo de crisis.

El segundo apartado lo centramos en la trayectoria de la innovación social, revisando su origen y algunos de sus problemas conceptuales. La apertura del concepto, definiendo como «innovadoras» a prácticas no asociadas tradicionalmente a la esfera

---

<sup>1</sup> Parte de los contenidos de este capítulo fueron posteriormente adaptados para el capítulo 4 de un libro coral resultado de la investigación Barrios y Crisis (Nel-lo y Blanco, 2018). Para esta investigación, ha sido fundamental el trabajo realizado en Barrios y Crisis y en el proyecto TRANSOGB (Transformaciones de la gobernanza urbana en el contexto de la crisis) donde trabajé bajo contrato pre-doctoral gracias a la beca FPI del Ministerio de Economía y competitividad (ref. BES-2013-065795)

económica, se articula con procesos de cambio en los modelos urbanos y en la economía política global. La ambivalencia de la innovación social derivada de sus múltiples usos produce paradojas conceptuales y políticas, usada para definir economías de reciprocidad, soluciones incorporadas en procesos de neoliberalización o para analizar prácticas de desmercantilización o de gestión comunitaria de recursos.

En el tercer apartado, definimos y analizamos con detalle los principales enfoques de la «innovación social». Actualizando trabajos anteriores, destacamos tres enfoques: el económico-managerial, el socio-ecológico y el institucional-territorial. En el cuarto y último apartado, examinamos la definición operativa y los estudios de la innovación social centrados en analizar su capacidad para transformar las relaciones de poder. Realizar esta tarea nos lleva a ordenar una primera serie de factores, discutidos y ampliados en el siguiente capítulo, que destacamos como nuestra principal herramienta analítica para observar los cambios institucionales y la capacidad transformadora de los subcasos.

## **2.2 La expansión de la innovación**

Durante las últimas décadas, la «innovación» ha sido un concepto central en las políticas europeas de desarrollo económico. En marzo del 2000, con la celebración del Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa subtítulo «hacia la Europa de la Innovación y el Conocimiento» el concepto se introduce por primera vez como línea estratégica de actuación de la Unión Europea (UE). Fraguados anteriormente, pero tras constituirse de forma explícita en el Consejo de Lisboa, el tridente conceptual formado por la innovación, la competitividad y la cohesión social pasa a reconocerse como la base fundante de la nueva agenda europea. De forma notable en ese momento, la innovación se relaciona con la importancia creciente de las tecnologías de la información y la comunicación en las esferas profesionales y privadas y con la transición hacia una «economía digital» basada en el conocimiento<sup>2</sup>. La carrera por implementar los recursos y diseñar los protocolos necesarios para competir en la «economía basada en el conocimiento» marca desde entonces la estrategia europea, otorgando un papel destacado al fomento de la innovación y relacionando su aumento

---

<sup>2</sup> El resumen de El Consejo Europeo extraordinario de Lisboa, donde estas relaciones quedan expresadas de forma explícita, se puede consultar en diversos idiomas en el siguiente enlace: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ac10241> [último acceso: 5/06/2018]

con el incremento de la competitividad de los países miembro de la UE en la economía global (Jessop, 2002; Drucker, 1994).

### **2.2.1 Innovación para una Europa más competitiva**

Los objetivos destacados en la agenda de Lisboa se basan en «reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social como parte de una economía basada en el conocimiento» cuyo objetivo anunciado es hacer frente a los retos de la globalización (Parlamento Europeo, 2000). En este marco de políticas de competitividad europeas, la necesidad de innovación se extiende –todavía de forma tímida– más allá de la tecnología y la transferencia tecnológica, incluyendo sistemas sociales de innovación en diferentes escalas, «el cultivo y promoción de una cultura de empresa y de sujetos emprendedores» y una amplia gama de innovaciones organizativas e institucionales (Jessop, 2002:155).

Diversos autores han analizado la relación entre los ámbitos donde toma importancia la innovación y el carácter «emprendedor» de sujetos y territorios en la transición hacia un nuevo régimen de acumulación tras la crisis fordista (Harvey, 2007; Brenner, 2004; Jessop, 2002). Estos procesos de cambio institucional y de reorganización para aumentar la competitividad territorial provienen de una crisis profunda del modelo social europeo que inicia su declive entre los 70 y los 80 (Brenner, 2009; Esping-Andersen, 1990). Una crisis marcada por el agotamiento de la acumulación basada en el crecimiento de la productividad industrial, la creciente caída de la tasa de beneficio de las economías capitalistas avanzadas y por los intensos conflictos distributivos tras las olas de movimientos sindicales obreros y de nuevos movimientos sociales surgidos a partir de los 70 (Brenner, 2009; Oosterlynck et al. 2013).

Como es bien conocido, estos procesos tiene como contraparte las medidas de neoliberalización y financiarización de la economía que, inscritas en dinámicas multinivel, se filtran de forma variada a escala local (Harvey, 2007; Brenner et al. 2010). Este conjunto de arreglos institucionales ha operado de manera interdependiente a diferentes niveles –continental, estatal, regional y local– a través de procesos de reescalamiento y reterritorialización del poder del Estado (Brenner, 2004; Jessop, 2002).

La importancia y el rol otorgado a la innovación y a la innovación social son dependientes de estos procesos de reorganización multinivel. En los capítulos 3 y 4 profundizamos en estas cuestiones, que ahora tan solo apuntamos para enmarcar los cambios de gran envergadura donde se inscribe la innovación. A continuación, contextualizamos la trayectoria del concepto y, de especial importancia para nuestra estrategia analítica, revisamos los principales marcos conceptuales y operativos de la innovación social en diagnósticos diferentes sobre el cambio institucional.

### **2.2.2 De la innovación tecnológica a la innovación social**

Bajo la creencia de que su estímulo puede producir índices de crecimiento económico más altos y capacitar a Europa para competir en la *New Economy*, la innovación se relaciona inicialmente con una serie de productos y procesos de base tecnológica. Acusadas de un exceso de determinismo tecnológico, estas primeras aproximaciones son cuestionadas por omitir aspectos organizacionales, culturales, relacionales y de comportamiento que no sólo influyen, sino que también protagonizan y conducen los procesos disruptivos que se dan en la esfera económica o social (Stirling, 2015).

Empujando una visión más amplia de la innovación, algunas críticas cuestionan la métrica europea para su medición recogidas en el Manual de Oslo<sup>3</sup>, una de las principales directrices para definir y ofrecer protocolos para optimizar los procesos de I+D+i en la industria europea. Una breve revisión de las definiciones y métricas desde la primera edición del Manual de Oslo (OECD, 1997) hasta la tercera (OECD, 2005) muestra la paulatina ampliación de los espacios donde se considera que emerge o se produce innovación (YProductions, 2009). Dejando atrás la centralidad tecnológica del primer Manual, las siguientes versiones incluyen procesos de comercialización, la importancia de los cambios organizativos y enfatizan el potencial de «innovación latente» que emerge desde un *todo social*, en prácticas extraeconómicas que desbordan los muros de las empresas.

En este giro social del concepto, es importante destacar la función ejercida por organismos como el National Endowment for the Arts, Science and Technology<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Las diferentes versiones del Manual Oslo se producen en colaboración entre la OECD y la Agencia de Estadística de la Unión Europea (Eurostat).

<sup>4</sup> El NESTA es un endowment británico fundado a finales de los 90s a partir de las ideas de David Puttnam. Nacido un año después de que se aprobara la Ley de la Lotería Nacional en Reino Unido, este Fondo Nacional de Ciencia

(NESTA). A través de estudios sobre lo que NESTA ha denominado el «*innovation gap*» o la «*hidden innovation*», este think tank británico ha denunciado de manera insistente la incapacidad de las métricas europeas para observar innovaciones no codificadas a través del registro de la propiedad industrial o intelectual (NESTA, 2006, 2007). Las formas de producción social, las economías de reciprocidad y las prácticas de cooperación que han caracterizado históricamente la base innovadora de la riqueza británica –según NESTA<sup>5</sup>– permanecen «ocultas» en las métricas europeas.

Más allá de sus usos contemporáneos por parte de organismos públicos o privados, la relación entre innovación y cambio institucional se remonta a siglos de antigüedad. En sus apariciones originarias, el poder monárquico usa el concepto para criminalizar actitudes «utópicas o revolucionarias» y desautorizar cambios en el orden y la jerarquía social considerados «disruptivos» (Godin, 2012). No es hasta bien entrado el siglo XVIII que la innovación toma connotaciones positivas. A partir de ese momento, empieza a erigirse como «emblema de la sociedad moderna y panacea para resolver los problemas económicos» (Godin, 2012:5). Para profundizar en este enfoque de la innovación que marca de forma definitiva sus usos contemporáneos, analizamos las principales ideas de uno de los autores que más ha influido en pensar la innovación y el emprendedor como solución a la crisis.

### **2.2.3 La gran influencia de la innovación schumpeteriana**

La innovación es un elemento vertebral en la teoría de los ciclos económicos del economista austriaco Joseph Alois Schumpeter. Para Schumpeter, las crisis económicas son parte natural del modelo capitalista, un modelo que describe como cíclico y turbulento debido a un proceso continuo de «destrucción creativa». Según Schumpeter (2012 [1934]) cada ciclo económico alcanza un momento de colapso cuando «la demanda, por así decirlo, está esperando una oferta concreta (...) de lo que

---

Tecnología y las Artes, fue un organismo diseñado bajo el Gobierno del New Labour para promover la innovación en esferas económicas y culturales. En la actualidad, el NESTA participa en investigaciones internacionales con organismos públicos y privados, y durante los últimos años ha centrado su atención en áreas como la “innovación abierta”, la denominada “economía colaborativa” o la “innovación social digital”.

<sup>5</sup> Estas críticas del NESTA también se pueden interpretar como parte de un proceso para reforzar la singularidad e identidad nacional frente al proyecto europeo. En diversos informes del NESTA se alude a la historia del Reino Unido durante la revolución industrial o a su tradición cooperativista, señalado esos hitos como hitos diferenciales frente a la cultura productiva del continente europeo. Para Reino Unido –este es el mensaje del NESTA– no sirven las métricas de la UE, pues su cultura productiva y su idiosincrasia histórica y cultural son diferentes al resto de contextos europeos.

se desprende que este flujo económico se encuentra cercado». Para superar ese escenario de crisis y empujar un nuevo ciclo de desarrollo económico, Schumpeter argumenta que es necesario un elemento que proviene de «un conjunto de nuevas combinaciones» y que tanto puede ser una nueva mercancía, un nuevo método de producción, la apertura de un nuevo mercado, una nueva fuente de materia primera, un nuevo modelo de organización industrial o la emergencia de una posición de monopolio (Schumpeter, 2012:66). Este elemento que inaugura un nuevo ciclo de desarrollo económico es lo que Schumpeter define como innovación. El sujeto económico que introduce la innovación en el mercado lo identifica como el «emprendedor», diferenciándolo de las actitudes conservadoras del empresario capitalista y que estancan la economía. De acuerdo con Lazzarato (2006:222):

«A diferencia de la economía clásica y neoclásica, [Schumpeter] no define la riqueza en función del trabajo o de la utilidad, sino en función de la invención y de la ruptura innovadora de las rutinas económicas. La producción de una plusvalía depende del acontecimiento, pero éste no concierne directamente a la economía. La invención viene de fuera, de la potencia de creación de la sociedad. El emprendedor es aquel que decide el estado de excepción económica, apropiándose de la invención para insertarla en el proceso económico en tanto que innovación. El espíritu del capitalismo ya no está representado por el poder de racionalización ni por la moral protestante, sino que toma, bajo la pluma de Schumpeter, colores nietzscheanos»

Para Schumpeter, las dinámicas de innovación conducidas por los emprendedores constituyen la fuerza competitiva más poderosa en el desarrollo económico. El éxito del emprendedor es «el factor más importante para ascender en la escala social en el mundo capitalista» y debido a su inherente necesidad de crédito, reconoce en el emprendedor el perfil del «típico deudor en la sociedad capitalista» (Schumpeter, 2012:102-156). Es significativo que reflexionar sobre los ciclos de crisis y bonanza a partir de la crisis de 1873, lleva a Schumpeter a asociar innovación, emprendimiento y deuda como la base necesaria para el desclasamiento. El relato schumpeteriano describe una economía naturalmente turbulenta que consigue desplazar los ciclos de crisis hacia ciclos de bonanza gracias a la acción de emprendedores que se endeudan, introducen innovaciones en el mercado capitalista y, en ese impulso voluntarioso, pueden tener éxito y ascender socialmente. Convertido en doxa, este relato se

normaliza actualmente en discursos pomposos del sector público o privado que aseguran se puede «salir de la crisis emprendiendo» o que invitan a ver la crisis como «una oportunidad para innovar» (Rowan, 2010; Moruno, 2015).

En las últimas décadas del siglo XX y en las primeras del XXI, la innovación y el emprendedor han sido una y otra vez retomadas por las teorías del management que, partiendo de Schumpeter, piensan la innovación como un proceso que se puede gestionar y sistematizar. Según estas teorías, poco preocupadas por las condiciones de trabajo y los derechos laborales, implementar protocolos rutinarios en el interior de la empresa hace más domesticable el «carácter turbulento» de la innovación, permitiendo extraer valor del conocimiento acumulado en los cuerpos y destrezas de los sujetos asalariados o subcontratados (Drucker, 1994; Baumol, 2002).

Redefiniendo los actores y los objetivos de la innovación, otros autores califican las prácticas y procesos de los emprendedores individuales o colectivos como «innovaciones sociales» (Mulgan, 2006; Leadbeater, 1997). Geoff Mulgan (2006:150), destacado gurú<sup>6</sup> de la innovación social, argumenta que estas prácticas se caracterizan por «reconocer y responder necesidades sociales no adecuadamente satisfechas por el mercado o el Estado» y por buscar el impacto social antes que el económico.

### **2.3 Innovación social, la historia de un concepto borroso**

Descrita inicialmente bajo presupuestos de la economía clásica y neoclásica, la innovación define un marco de acción cada vez más complejo, incluyendo procesos considerados tradicionalmente como extraeconómicos (Gershuny, 1983; Jessop, 2002). Entre otros procesos, prácticas sociales de carácter voluntario o basadas en la cooperación ciudadana nacidas al margen del mercado hegemónico tales como bancos de tiempo, guarderías cooperativas, servicios voluntarios de asistencia social, cuidados y formación para segmentos sociales excluidos, centros sociales o culturales de gestión ciudadana, etc. (Nel-lo y Blanco, 2018; Subirats et al., 2015; Moulaert et al., 2013) Ampliando la ortodoxia schumpeteriana, la «innovación social» no describe la acción disruptiva de sujetos económicos individuales. En realidad, en una revisión genérica

---

<sup>6</sup> Geoff Mulgan es actualmente director del NESTA, fue director de la Young Foundation y ha sido una de las voces más influyentes en el discurso económico-managerial de la innovación social a escala europea (enfoque analizado en el siguiente apartado). Mulgan trabajó en el Gobierno de Reino Unido como director del Strategy Unit y fue Head of Policy en la oficina del Primer Ministro. Previamente, fundó y dirigió el think tank Demos.

de la literatura, toda práctica de acción colectiva, mediada o no por la mercancía o el dinero, es susceptible de ser considerada «innovadora socialmente» si responde necesidades a través de mercados «más sociales» o a través de la defensa de instituciones y derechos colectivos (Martínez Moreno y Subirats, 2014). De manera general, la innovación social se utiliza para definir prácticas de base ciudadana que mejoran o hacen más eficientes anteriores soluciones a problemas y demandas sociales (BEPA, 2010; Mulgan, 2006; Leadbeater, 1997). Pero ¿hay una sola forma de entender la innovación social? ¿todos los marcos conceptuales de la innovación social la relacionan con el cambio institucional y la transformación de las relaciones de poder?

Debido a sus múltiples acepciones, la innovación social ha sido señalada como supercategoría (Harris, 2005) o como cuasi-concepto (Jenson y Harrison, 2013) aludiendo a su naturaleza híbrida y su notable carácter normativo. Diferentes corrientes de la literatura han tendido a utilizar la innovación social de maneras muy distintas, incluso contradictorias (Bassi, 2011; Martínez Moreno y Subirats, 2014). Según Godin (2012:41) sus primeras apariciones surgen tras la Revolución Francesa y hacen referencia al «socialismo (radicalismo) y la reforma social (igualitarismo)». El «innovador social» como algunos llaman «al reformador social en el siglo XIX» es entonces –argumenta Godin (2012:9)– una denominación usada para cuestionar a quienes quieren «derrocar el orden establecido, en particular la propiedad y el capitalismo». Resulta irónico pero muy significativo que en algunos de sus usos contemporáneos tome un sentido inverso, describiendo procesos que irrumpen en el orden establecido para reificar las relaciones sociales o promover circuitos de mercado que extraen valor del saber social o comunitario (OECD, 2011; Drucker, 1994). La innovación social ha cosechado multitud de significados que, si algo tienen en común, es compartir una mirada positiva sobre la capacidad de la ciudadanía para responder demandas no atendidas por las instituciones hegemónicas de cada época.

Vinculada a la trayectoria de la innovación y el nuevo ciclo de crisis, la innovación social ha tomado un rol destacado en las políticas europeas durante los últimos años. A finales del 2010 se presenta la Estrategia 2020 de la UE, con una nueva agenda que incluye programas como el Innovation Union. Entre otras líneas estratégicas, Innovation Union<sup>7</sup> destaca el fomento de la innovación social como medida prioritaria

---

<sup>7</sup> Volveremos al programa Innovation Union en el siguiente capítulo, cuando revisemos diferentes estudios sobre gobernanza e innovación social.

para afrontar las restricciones en los presupuestos públicos y mejorar la competitividad de la economía europea en la crisis (European Commission, 2010). En paralelo, la OECD (2010) también ha incluido líneas de fomento del emprendimiento social para combatir la exclusión social<sup>8</sup>.

La difusión del discurso de la innovación social también ha venido motivada para presentar oposición al carácter dominante de la innovación tecnológica en el discurso económico y político (Godin, 2012; Jessop et al., 2013). Sin embargo, algunos autores han tipificado como «innovaciones sociales» a aplicaciones tecnológicas diseñadas para el intercambio online de información, bienes y servicios entre usuarios o entre la ciudadanía y las administraciones públicas, enfatizando su capacidad para democratizar la toma de decisiones (Mulgan, 2006). En contraste, estos enfoques han sido cuestionados por fetichizar las redes tecnológicas y sobreestimar su capacidad para revertir asimetrías de poder y problemas estructurales (Rendueles, 2015; Morozov, 2013). Otros autores han analizado la relación entre acción colectiva, innovación y tecnología, explorando las posibilidades de organización comunitaria en redes libres y abiertas (Fuster, 2013; Berlinguer et al. 2013; Benkler 2006).

Estos debates sobre crisis, nuevas tecnologías y cambio social señalan un problema institucional, referido a los sujetos, las normas, los objetivos y las creencias que posibilitan la respuesta a una crisis que no solo es económica, sino también social y política. Los acentos en diferentes liderazgos y cambios esperados hacen que la innovación social produzca enormes paradojas conceptuales y políticas para abordar adecuadamente ese problema, con enfoques que la asocian a procesos de emancipación social, la apertura de nuevos mercados o conceptualizaciones que enfatizan su carácter «social», «colectivo» y «democrático» pero no problematizan relaciones de poder o jerarquías en la toma de decisiones (Swyngedouw, 2009).

Los legados sedimentados en los procesos de neoliberalización han integrado el término en las redes armónicas y desconflictuadas descritas en la «nueva gobernanza» (Peck y Theodore, 2015). Las paradojas conceptuales se solapan con tendencias en las políticas públicas, siendo una «palabra de moda en una multiplicidad de prácticas

---

<sup>8</sup> Otros organismos de gran envergadura han introducido la innovación social en diferentes áreas y departamentos, como la Office of Social Innovation and Civic Participation de La Casa Blanca, fundaciones conocidas por sus programas de emprendimiento social como Ashoka, etc.

políticas asociadas, por ejemplo, con la racionalización del Estado de Bienestar y la mercantilización del bienestar sociocultural» (Moulaert et al., 2013:13). Algunos autores consideran académica y políticamente relevante analizar hasta qué punto el creciente interés en la «innovación social» en las políticas públicas se relaciona con un nuevo ciclo de reformas neoliberales deudoras del *New Public Management* (Lévesque, 2013). Programas como Big Society<sup>9</sup> o recomendaciones de la OECD (2002)<sup>10</sup> para promover «*open social challenges*» en busca de soluciones emprendedoras al ataque a los derechos colectivos señalan en esa dirección. Otras críticas resaltan que el discurso de la innovación social puede ser una vía para crear empleo precario en la economía social, descentralizar el bienestar a través de la mercantilización de los servicios públicos o para enfatizar la «capacidad de innovación» de las economías domésticas en la crisis (Moulaert et al., 2013). Dependiendo de las políticas y las formas de organización social y económica que promueva en la práctica, el acento en la innovación social puede derivar en formas de «liberalismo caritativo» que privilegian la economía como la esfera primaria para la reproducción social (Jessop et al., 2013:113).

Usada como eufemismo para justificar una forma barata de hacer frente a la fragmentación social y promover como solución la necesidad de «emprender socialmente» o construir mercados «más colaborativos», las políticas definidas como «socialmente innovadoras» pueden integrarse en el marco dominante de la austeridad (Eizaguirre, 2017: 37; Jessop et al., 2013; Peck, 2015). Analizar la literatura sobre innovación social nos permite sistematizar diversos factores explicativos del cambio y a su vez revisar argumentos críticos con el uso del concepto que contrastaremos con las respuestas alternativas desde los gobiernos locales que se definen bajo ese marco.

Tras introducir su origen y sus ambivalencias, a continuación analizamos los diferentes enfoques de la innovación social. Retomando la pregunta clásica acerca del cambio,

---

<sup>9</sup> The Big Society fue un programa liderado por el primer ministro británico David Cameron a finales del 2009, presentado como respuesta alternativa al «Big Government» laborista. The Big Society fue un concepto paraguas para enmarcar serie de medidas con las que se anunció querer dar mayor protagonismo y capacidad de decisión a iniciativas de voluntariado, comunidades locales y líderes comunitarios, emprendedores sociales, etc.. Las críticas lanzadas a The Big Society lo señalaban como una forma de justificar los drásticos recortes en gasto público, equiparables a las políticas de austeridad impuestas durante la década de los 70.

<sup>10</sup> Toda la documentación producida en el Forum on Social Innovations, creado en el año 2000, enmarca la posición de la OECD en el fomento de la innovación social <http://www.oecd.org/cfe/leed/Forum-Social-Innovations.htm> [último acceso 07/04/2018]

veremos que la innovación social también ha sido definida y operacionalizada desde la sociología y los estudios urbanos como un proceso histórico, territorial e institucionalmente imbricado con capacidad para transformar las relaciones de poder.

## **2.4 Diferentes enfoques de la innovación social**

Andrea Bassi (2011) ha destacado la importancia de la innovación social a partir de las definiciones que rodean al concepto desde enfoques económicos, sociológicos y desde la ciencia política. Explorando qué definición es más precisa y útil para el análisis científico, Bassi recoge tres modalidades: la sistemática, la pragmática y la managerial. Partiendo de Bassi, en trabajos anteriores ya hemos discutido y ampliado estas modalidades (Martínez Moreno, 2011; Martínez Moreno y Subirats, 2014). Tras analizar su tratamiento en las ciencias sociales, económicas y ecológicas, hemos propuesto cuatro enfoques de la innovación social: el económico (Mulgan, 2007), el managerial (Phills, Deiglmeier & Miller, 2008), el socio-ecológico (Westley & Antadze, 2010) y el institucional-territorial (SINGOCOM, 2005). En investigaciones recientes sobre su relación con políticas públicas, otros autores también debaten categorías similares (Martínez Celorrio, 2015; Paz & Lebrero, 2016).

A partir de estas aportaciones, actualizamos y discutimos estos enfoques con el objetivo de explorar factores que nos permitan explicar el cambio institucional y el cambio en las relaciones de poder. Tras revisar el enfoque económico-gerencial y el socio-ecológico, nos centramos en el enfoque desarrollado en estudios sobre gobernanza y desarrollo territorial, que definen la innovación social como un proceso que empodera a grupos sociales excluidos y analizan su capacidad para transformar las relaciones de poder.

### **2.4.1 Enfoque económico-managerial**

Influídos por Schumpeter, algunos autores argumentan que la innovación social tiene origen y se desarrolla en la acción del emprendedor, principal actor en el diseño, producción e introducción en el mercado de nuevas ideas, servicios o procesos con «valor social» (Mulgan, 2006, Leadbeater, 1997). Validados en el mercado, los servicios, productos o métodos «socialmente innovadores» pueden responder a la crisis y abrir nuevos ciclos socioeconómicos. Según Mulgan (2006:156) las innovaciones se gestionan y transforman en productos o servicios por individuos que

«tienen que capturar la imaginación de una comunidad de seguidores, mediante la combinación del coraje contagioso y la persistencia pragmática». Mulgan (2006:153) describe a sujetos individuales empujados por motivaciones personales y caracterizados por ser «intérpretes competentes de sus propias vidas y con capacidad resolutive de sus propios problemas». En un enfoque algo diferente pero inspirados en la teoría del management empresarial y en las teorías del post-capitalismo de Peter Drucker (1993) Phills et. al (2008) destacan la capacidad de la «sociedad en su conjunto» para buscar soluciones con valor económico «más justas» que las dominantes. Como señalan:

«sólo desde la innovación social se entienden la distribución de valor económico y el valor social inclinados hacia la sociedad en su conjunto (...) la innovación social es una nueva solución a un problema social que es más eficaz, eficiente, sostenible, o justa que las soluciones existentes y cuyo valor creado se acumula principalmente en la sociedad en su conjunto en lugar de en individuos particulares» (Phills et. al, 2008: 39)

Hibridando ambas visiones, el enfoque que denominamos económico-managerial ha logrado ser dominante en discursos sobre el cambio frente al actual ciclo de crisis. La competitividad, el fomento del crecimiento y la solución a los problemas de pleno empleo se han fusionado con la creación de vínculos comunitarios, la respuesta a demandas con economías de reciprocidad o la búsqueda de alternativas al binomio Estado-mercado (European Commission, 2010). El enfoque económico-managerial (**Tabla 2.1**) ha tomado notable peso en los marcos conceptuales de las instituciones públicas y privadas, influyendo en el diseño e implementación de respuestas alternativas a la crisis desde las políticas públicas (Martínez Moreno & Subirats, 2014).

En el enfoque económico-managerial se incluyen prácticas de cooperación ciudadana para satisfacer necesidades colectivas de distinto tipo, desde atención social, ocio, alimentación o el acceso a recursos básicos. Según el Bureau of European Policy Advisers (BEPA, 2010:24-26) las innovaciones sociales «satisfacen necesidades sociales de manera más efectiva, crean nuevas relaciones o colaboraciones sociales (...) y refuerzan la capacidad de acción social» creando «nuevas formas de organización y de interacción para abordar temas sociales». José Manuel Barroso, Presidente de la Comisión Europea entre 2004-2014, ha defendido la innovación social como solución

urgente a los efectos de problemas estructurales de la crisis económica resaltando su capacidad para fomentar «el crecimiento sostenible, el empleo seguro e impulsar la competitividad» pudiendo crear una «economía social de mercado más competitiva». (SIX & Young Foundation, 2010:5; Barroso 2011:3). En efecto, procesos considerados extraeconómicos y poco destacados en regulaciones anteriores, se definen integrados en nuevos circuitos de acumulación para dar solución a los fallos del mercado y Estado, ampliando los espacios donde extraer beneficio (Jessop, 2002).

<b>Enfoque económico-managerial de la innovación social</b>	
<b>Definición</b>	Nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que satisfacen las necesidades sociales (con mayor eficacia que las alternativas) y que a su vez crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones
<b>Protagonista principal</b>	Emprendedor social, comunidades (de consumidores o productores)
<b>Objetivo principal</b>	Mejorar competitividad económica y fomentar crecimiento sostenible a la vez que se responden demandas sociales y se producen vínculos comunitarios.
<b>capacidad cambio institucional</b>	Relativa. Solución de problemas con intención de afectar la agenda política. Enfoque incrementalista
<b>¿Desde dónde?</b>	El territorio no es una dimensión especialmente destacada en este enfoque.
<b>Entidades que lo fomentan</b>	NESTA, Innovation Union (UE)

**Tabla 2.1:** Enfoque económico-gerencial de la innovación social  
**Fuente:** Elaboración propia

La literatura del management ha señalado de forma insistente la necesidad de gestionar el capital humano y el capital social para poder asegurar los ciclos de beneficio privado con inversión a bajo coste (Drucker, 1994). En esta literatura, la concepción de la innovación social se ha reducido a una dimensión de la estrategia de negocio, relacionada con en el «cambio en el capital humano e institucional y/o social que contribuyen a la mejora de la competitividad» (Moulaert et. al., 2005:5). Actualizando el análisis schumpeteriano, la innovación social se formula, no como respuesta a una crisis económica, sino como respuesta a una crisis sistémica, donde la innovación social mejora la competitividad y a su vez crea vínculos sociales a través de nuevos mercados.

## 2.4.2 Enfoque socio-ecológico

Encontramos otro enfoque contemporáneo de la innovación social que toma en consideración la dimensión institucional y social que denominamos enfoque socio-ecológico (**Tabla 2.2**).

<b>Enfoque socio-ecológico de la innovación social</b>	
<b>Definición</b>	Proceso que introduce nuevos productos, procesos o programas que cambian profundamente las rutinas básicas, los recursos y los flujos de autoridad o las creencias del sistema social en el que se produce
<b>Protagonista principal</b>	Población vulnerable, emprendedor social, emprendedor institucional
<b>Objetivo principal</b>	Empoderar a segmentos de población vulnerable Contribuir a la resiliencia social y ecológica global
<b>capacidad cambio institucional</b>	Supone cambios en sistema institucional, contribuye a la resiliencia social y exige interacción entre la agencia, la intención y oportunidades emergentes
<b>¿Desde dónde?</b>	Especial énfasis en las interacciones entre las diferentes escalas de gobierno (local, regional, nacional, global)
<b>Entidades que lo fomentan</b>	Social Innovation Generation (SiG)

**Tabla 2.2:** Enfoque socio-ecológico de la innovación social  
**Fuente:** Elaboración propia

El proceso de cambio ya no depende de un emprendedor sino de un conjunto de relaciones y conexiones sociales que hacen posible el proceso innovador. Un proceso definido como complejo y no-lineal para introducir nuevos productos, procesos o programas que cambian las rutinas básicas, los recursos y los flujos de autoridad o las creencias del sistema social (Westley y Antadze, 2010). Un proceso de interacción entre diferentes sistemas institucionales, más o menos formalizados y reglamentados, que culmina cuando se produce un cambio institucional.

Wesley y Antadze (2010), miembros del SiG<sup>11</sup> distinguen tres conceptos que permanecen mezclados bajo el enfoque económico-managerial, desligando la innovación social de la acción individual: el emprendimiento, la empresa social y la innovación social. Según estos autores, el emprendimiento es una práctica relacionada

<sup>11</sup> SiG (Social Innovation Generation (SiG) es un partenariado público-privado canadiense dedicado a la promoción y la investigación sobre innovación social.

con la acción individual, la empresa social está relacionada con una organización y la innovación social está vinculada a la relación entre sistemas institucionales. La construcción de este marco de análisis parte de los modelos de resiliencia vinculados a sistemas socio-ecológicos (Christensen et al., 2006, Carpenter et al., 2009, Gunderson et al., 1995). Como señalan Wesley y Antadze:

«Las dinámicas *cross-scale* en los sistemas ecológicos son un componente clave de la resiliencia. Desde el nivel microscópico de las bacterias a la vida y muerte de bosques enteros, los sistemas que existen en diferentes escalas no llevan a cabo sus ciclos de manera conjunta. Lo mismo puede decirse de los sistemas sociales. Los individuos, grupos, organizaciones, instituciones (tales como las economías, los sistemas culturales y los sistemas jurídicos) pasan por ciclos a ritmos diferentes» Westley y Antadze (2010:31)

La innovación social –desde este enfoque– pone a prueba el sistema y las instituciones sociales que gobiernan la conducta y pueden cambiar las creencias básicas que definen las leyes y las rutinas que las rigen, afectando la distribución del poder. Actuando en diferentes escalas, incluyendo a diferentes agentes sociales, organismos nacionales, regionales y globales para conectarlos con las redes sociales existentes. Si bien es un planteamiento interesante para nuestros objetivos, su principal problema es la falta de análisis basados en la evidencia y notables carencias en el uso o propuesta de herramientas para observar los cambios en la práctica.

### **2.4.3 Enfoque institucional-territorial**

Si bien diferentes en sus planteamientos, tanto el enfoque económico-managerial y como el socio-ecológico precinden de elementos metodológicos y analíticos importantes. En primer lugar, no cuentan con base empírica y son escasas las evidencias que sostienen sus teorías sobre el cambio. En segundo lugar, apenas observan o dan peso explicativo a la dimensión multiescalar y socioespacial para explicar el cambio. En general, parece que el cambio ocurre en un vacío institucional, sin legados previos que faciliten o limiten la acción colectiva o emprendedora y territorios de coordenadas imprecisas. Factores socioespaciales o aspectos culturales relacionados con los legados asentados en el territorio como el «sentido del lugar» son elementos resaltados en la literatura sobre movimientos y acción colectiva (Tilly & Wood, 2013; Hobsbawm, 2001). Sin embargo, están completamente ausentes en la

literatura para explicar el cambio en la crisis hasta ahora explorada, que reproduce las narrativas universalistas cuestionadas por el «giro espacial» (Thrift, 2002).

Van Dyck y Van der Broeck (2013:133-138) critican las aproximaciones tecnológico-económicas que «se mantienen dentro de la primacía de una lógica de la economía clásica que carece de contextualidad». Asimismo, destacan que corren el mismo riesgo que miradas típicas de los modelos neoclásicos de la economía regional, con tendencia a las historias universales. Dando importancia a la dependencia el rumbo institucional y espacial y a los «capitales socio-territoriales interrelacionados», estos autores relacionan la innovación social con la transformación de las relaciones donde los actores están «imbricados con el fin de aumentar el control sobre estas relaciones y así tener un impacto en las trayectorias de desarrollo» (Van Dyck & Van der Broeck, 2013:137). Pionero de este enfoque, Frank Moulaert (2009) argumenta que la acción colectiva con visión transformadora no solo ocurre en un contexto espacial, sino que consiste en transformar las relaciones sociales, contextual y espacialmente específicas y negociadas espacialmente. Analizando procesos de transformación social, este enfoque dialoga con las teorías del cambio social y de la acción colectiva (Moulaert, 2013). Como señalan Jessop et al. (2013) investigaciones centradas en la invención social (Max Weber), el cambio social (Émile Durkheim), la difusión social a través de la imitación de nuevas prácticas (Gabriel Tarde) o los movimientos de protección social (Karl Polanyi) son el marco que sitúa esta aproximación a la innovación social que hemos denominado, de forma manejable, institucional-territorial.

Inicialmente, la base de esta literatura proviene de construir propuestas alternativas a los modelos de desarrollo regional y a las estrategias de regeneración urbana establecidas por el neoliberalismo (MacCallum et al. 2009; Moulaert et al. 2005; Moulaert y Nussbaumer, 2005). Oosterlynck et al (2013:3) lo denominan «el enfoque de base de la innovación social» que define «prácticas circunscritas en ámbitos locales (...) que ayudan a los excluidos sociales y a las personas y grupos sociales empobrecidos a satisfacer necesidades sociales básicas para las cuales no encuentran soluciones adecuadas ni en el mercado privado ni en las macro-políticas de bienestar». El proyecto SINGOCOM<sup>12</sup> (*Social Innovation, Governance and Community Building*),

---

<sup>12</sup> SINGOCOM forma parte de una serie de investigaciones de crítica al desarrollo neoliberal a partir de un enfoque de la innovación social que se nutre de las teorías del cambio social de la sociología. Iniciando en 1989, diversos proyectos han ido construyendo esta línea de investigación: Integrated Area Development, SINGOCOM, KATARSIS, Social Polis <http://www.socialpolis.eu/>. Todos financiados bajo Programas Marco de la UE.

coordinado por Moulaert y financiado por la Comisión Europea dentro del V Programa Marco, ha contrinuido de manera decisiva a la teorización de este enfoque (Moulaert et al., 2010). En su definición (**Tabla 2.3**), el proceso de innovación social supone:

«la movilización de fuerzas sociales e institucionales logra la satisfacción de necesidades humanas previamente alienadas, el empoderamiento de grupos previamente silenciados o excluidos a través de la creación de nuevas capacidades y, en último término, la transformación de las relaciones sociales y de poder existentes hacia un sistema de gobernanza más democrático e inclusivo» (González et al, 2010: 54)

<b>Enfoque institucional-territorial de la innovación social</b>	
<b>Definición</b>	Proceso de satisfacción de necesidades no satisfechas como consecuencia de dinámicas de exclusión social. Implica empoderamiento de grupos sociales excluidos y cambio en las relaciones sociales y de poder.
<b>Protagonista principal</b>	Grupos sociales excluidos, emprendedores sociales
<b>Objetivo principal</b>	Integración de grupos sociales excluidos y fomento del desarrollo local. Aumento de capacidad socio-política y acceso a los recursos necesarios para mejorar derechos fundamentales y participación.
<b>capacidad cambio institucional</b>	Proceso ambivalente. La IS puede conformar un cambio institucional que dé paso a un nuevo paradigma en las relaciones de poder o reproducir el status quo.
<b>¿Desde dónde?</b>	El territorio es una dimensión central en el origen, el proceso y en la culminación de objetivos de las prácticas de innovación social.
<b>Entidades que lo fomentan</b>	SINGOCOM, ImPRovE

**Tabla 2.3:** Enfoque institucional-territorial de la innovación social

**Fuente:** Elaboración propia

Para dar mayor operatividad al concepto, se diferencian tres dimensiones (González et al, 2010: 55). En primer lugar, el objetivo principal de la innovación social es la satisfacción de las «necesidades humanas alienadas», es decir, responder a necesidades que son consecuencia de dinámicas de exclusión social. En segundo lugar, la innovación social no es sólo un conjunto de productos o servicios que permiten cubrir las necesidades humanas básicas, sino también un proceso que implica el

empoderamiento de los grupos sociales previamente excluidos. En tercer lugar, la innovación social implica el cambio en las relaciones de poder, algo que puede ocurrir «entre grupos sociales, entre escalas de gobierno, y entre la sociedad civil, el estado y el mercado» En síntesis, la innovación social hace referencia a la innovación «*en el proceso*» contextualizada en un territorio local bajo unas condiciones institucionales determinadas que se consolida cuando se producen cambios en las relaciones de poder y, en ese sentido, se presenta como un elemento que toma una posición ética sobre la justicia social (Moulaert et. al.,2005)

Moulaert et al. (2013) prestan especial atención a cómo las instituciones y las redes sociales y sus interacciones en los diferentes niveles de gobernanza pueden funcionar para facilitar o constreñir innovaciones locales. Articulada con la dimensión espacial, la variable temporal se introduce con «la noción de *path dependence*, no como una forma de determinismo institucional sino como un reconocimiento de las condiciones de posibilidad que pueden darse por la propia historia de un territorio» (Moulaert et al., 2013:20). Esta perspectiva espacio-temporal permite observar los procesos de acumulación de capital social y la capacidad organizativa de un territorio, teniendo también en cuenta las condiciones materiales y la trayectoria institucional que en un momento u otro pueden permitir o limitar la aparición de respuestas a demandas conducidas por las propias comunidades afectadas.

Son relevantes los enfoques que, si bien otorgan importancia al contexto local donde emerge la innovación social, están lejos de entenderlo como una dimensión constitutiva de la acción colectiva. Un ejemplo destacado en el contexto español es el Instituto de Innovación Social de ESADE (IISE) creado en 2008. En los trabajos realizados desde el IISE encontraremos una mirada ambigua respecto a esta necesidad de territorializar los procesos de innovación social y también para entenderlos como una práctica conflictiva, esto es, con pugnas de poder y contrapoder que definen el cambio y se juegan en un territorio local. En una entrevista realizada a uno de los investigadores del IISE, nos explicaba que «para compensar los efectos del exceso de fe en el mercado es necesaria una vía alternativa». Entre otras medidas, desde el IISE se describe la necesidad de detectar «las soluciones que diferentes comunidades locales han creado» para resolver sus problemas y replicarlas en otros contextos territoriales. Ese carácter replicable y no conflictivo de la innovación social, que puede hacer trasladable un proceso que se da en un contexto determinado (con unas

trayectorias y condiciones sociales, económicas, institucionales, históricas concretas) funciona en una dirección inversa al enfoque institucional-territorial. En síntesis, aplica presupuestos económico-manageriales que diluyen las singularidades institucionales y socioespaciales.

En los subcasos, debatiremos sobre el rol ejercido por el sector privado a la hora de sistematizar «procesos sociales innovadores con respuesta alternativas a la crisis» para trasladarlos de un contexto a otros, abriendo una vía de venta de conocimiento experto para resolver problemas sociales de forma «innovadora». Cercanos a este ejercicio, Peck y Theodore (2015) analizan críticamente la capacidad de replicar soluciones de un territorio a través de lo que denominan «*fast policies*», políticas que buscan una implementación rápida de soluciones a través de replicar acciones de gobierno participativas o de empoderamiento social han tenido éxito en otros contextos locales. A este respecto, Moulaert (2013) destaca que, para entender el proceso de innovación social como algo que va más allá del «*business as usual*, se requiere una comprensión profunda de las iniciativas como parte de un contexto multiescalar» sin olvidar tampoco que estas prácticas rara vez surgen sin relación con especificidades contextuales del territorio local. En el siguiente capítulo, donde abordamos factores de diversas escalas, debatiremos sobre las dinámicas multinivel desde las que observar el cambio.

En enfoques como el expresado por ISEE o las *fast policies*, se precinde de los elementos de poder (urbano, económico, social o político) que están en juego en un proceso social disruptivo por parte de comunidades vulnerables. Una visión idealista y desconflictuada, que considera inicialmente el territorio pero desde una visión abstracta, sin considerar el conjunto de condiciones materiales, las trayectorias institucionales locales y las tensiones multiescala que influyen, enmarcan y contradicen las respuestas que pueden surgir a nivel local. Para debatir de forma concreta con estos postulados, en los subcasos contrastamos estas críticas con el rol de empresas consultoras o instituciones privadas basadas en la gestión de conocimientos comunitarios o en replicar «soluciones innovadoras» de un contexto local a otro.

Desde el enfoque institucional-territorial de la innovación social, en definitiva, el proceso de cambio no se enmarca en el ejercicio de un sujeto económico que provee servicios en un mercado «más social», sino que expresa un proceso de

empoderamiento de segmentos sociales excluidos con capacidad para transformar las relaciones de poder existentes. En esta investigación nos preguntamos por la capacidad transformadora de las respuestas alternativas a la crisis, tanto las conducidas por prácticas de acción colectiva como desde gobiernos locales. Más allá de su definición declarativa y los debates sobre qué produce el cambio, necesitamos seguir aproximándonos a un marco operativo para observarlo. Dedicamos el siguiente apartado a ese objetivo, explorando los debates e investigaciones sobre la capacidad de cambio en las relaciones de poder de prácticas de acción colectiva.

## **2.5 El cambio en las relaciones de poder**

### **2.5.1 El poder como interacción**

En general, se pueden sintetizar dos líneas de interpretación del poder en la ciencia política: como «recurso» o como «relación» (Vallés, 2010). Primero, considerarlo como un recurso que se posee (¿quién tiene el poder?) y se ejerce *sobre* otros; segundo, considerarlo como una relación *entre* diferentes actores (¿dónde está situado cada actor en esa relación de poder?) donde importa la imposición y también el acatamiento de esa relación de poder.

Las definiciones referidas al poder que encontramos en la teoría social son innumerables. El poder ha sido definido como uno de los deseos que mejor explican la conducta humana y como concepto fundamental de las ciencias sociales (Russell), como la probabilidad de imponer la propia voluntad sobre otros (Weber), como la capacidad para conseguir que un sujeto haga algo que no haría en otras condiciones (Dahl), como la capacidad de una clase social para imponerse y explotar a otras (Marx), como la capacidad para producir hegemonía con intereses de clase particulares que se consolidan como valores universales (Gramsci), como parte de un entramado microfísico que lo reproduce socialmente (Foucault) o –entre otras muchas– como una potencia que, más allá de ser una sustancia trascendente, se activa al ser ejercido (Holloway). Sin necesidad de hacer un repaso exhaustivo sobre el poder<sup>13</sup> resaltamos

---

<sup>13</sup> El cometido de esta investigación no precisa un análisis conceptual profundo sobre el origen y las formas en las que se ha pensado y analizado el poder en las ciencias sociales. Sería, además, una tarea titánica que ni por tiempo ni por espacio podemos acometer. Tan solo citamos algunas referencias que nos permiten poner énfasis en una reflexión sobre el debate agencia/estructura que más adelante retomaremos a partir del análisis empírico.

una reflexión sobre la agencia individual o colectiva frente a una estructura dominante, introduciendo un esquema que problematizaremos en los siguientes capítulos.

A partir de Gramsci, Raymond Williams (2012) analiza el poder como espacio relacional y conflictivo sujeto a variación histórica. Los «procesos de incorporación» en condiciones de dominación –argumenta Williams– puede llevar a segmentos sociales no emancipados a reproducir un marco hegemónico que han interiorizado como propio. Pero crítico con los postulados del marxismo mecanicista, Williams (2012:64) argumenta que ni siquiera en esas condiciones se agota «el rango total de las prácticas humanas, de la energía humana, de la intención humana» para poder actuar *por fuera* del modo dominante. Desde los estudios sobre gubernamentalidad, el sociólogo Nikolas Rose (1999) discute las relaciones entre poder y libertad. Comprender el poder más allá del determinismo estado-céntrico, lleva a Rose a desarrollar una genealogía del conjunto de tecnologías de gobierno que «conducen la conducta» (Foucault, 1982) donde el poder y su ejercicio se desligan de binarismos como dominación/emancipación, poder/resistencia, dentro/fuera del poder dominante, etc. Apoyado en diferentes análisis empíricos, Rose argumenta que el conjunto de programas, técnicas y ambiciones que buscan regular la vida social, no responden tanto a ejercicios de un poder dominante diseñados «desde arriba» sino a procesos de ensamblaje social.

Declinando estas ideas con nuestra estrategia metodológica, los programas producidos desde un gobierno particular (escala meso) pueden inscribirse en marcos descritos en otras esferas de gobierno (escala macro) y ser también definidos por demandas y trayectorias de movimientos e instituciones de base social no-estatales (escala micro). En nuestras hipótesis nos planteamos el resultado de la interacción entre orientaciones alternativas que priorizan estrategias y objetivos diferentes. Nos preguntamos si las respuestas alternativas orientadas a la «solución comunitaria» se contradicen, impugnan o negocian con los procesos de neoliberalización y cómo se relacionan con los presupuestos de la «solución emprendedora». También, si las alternativas orientadas a la «solución comunitaria» normalizan o problematizan las relaciones de poder inscritas en las desigualdades sociales. El resultado se define en las interacciones entre actores, en coexistencia de diferentes ideologías, bajo la influencia de rumbos institucionales diversos, con la acción de gobiernos locales que privilegian una orientación, etc. (Kazepov,2010). De esta manera, y de forma muy introductoria,

entendemos el poder como el conjunto de capacidades de un grupo social para ejercer una actividad, producidas en su interacción, condicionadas estructuralmente y moduladas por instituciones que privilegian a unos actores frente a otros, dotándoles de mayor o menor autoridad. A lo largo de esta sección y especialmente en el siguiente capítulo, debatiremos esta aproximación al poder como interacción.

Tras estos apuntes iniciales, analizamos la concepción del poder y cómo se observa la capacidad de cambio en las relaciones de poder en el enfoque institucional-territorial de la innovación social, ámbito influido por las teorías del cambio de las ciencias sociales. A su vez, examinamos algunas investigaciones influenciadas por esta literatura, con el objetivo de extraer algunos factores que nos ayuden a analizar y problematizar la capacidad transformadora de la acción colectiva.

### **2.5.2 El cambio en las relaciones de poder en el enfoque institucional-territorial de la innovación social**

En el enfoque institucional-territorial de la innovación social se desglosan tres dimensiones que entran en interacción durante el proceso: (1) *dimensión de contenido/producto*, que hace referencia a la satisfacción de necesidades humanas básicas que no son satisfechas ni por el estado ni por el mercado; (2) *dimensión procesual*, referida a los cambios en las relaciones sociales, especialmente dirigida a la gobernanza y a procesos que incrementan el nivel de participación de la población vulnerable; (3) *dimensión de empoderamiento*, relacionado con el incremento de la capacidad sociopolítica y de acceso a los recursos que satisfacen las necesidades humanas y la participación (Moulaert et. al.,2005). A través de estas dimensiones se han analizado diferentes casos de estudio a nivel local, viendo los procesos de acción colectiva y su impacto a la hora de revertir relaciones de poder consolidadas.

Desde este enfoque, transformar las relaciones de poder significa cambiar las relaciones que inciden en la generación de dinámicas de desigualdad a través de la acción colectiva. Son las asimetrías en la posesión o asignación de recursos las que producen una relación de poder entre diferentes segmentos sociales y donde incide el proceso de innovación social. A esa cualidad hace referencia la *dimensión de empoderamiento* del enfoque institucional-territorial. Según Eizaguirre (2016: 38) este carácter redistributivo que problematiza la desigualdad es lo que distancia a estas respuestas de ser una mera alternativa a la reducción del gasto social.

Esta dimensión redistributiva para dar *poder de acción*, intervención y decisión a segmentos sociales vulnerables, se vincula a una dimensión democrática. Swyngedouw y Moulaert (2009:220) advierten que la innovación social contribuye al cambio de las relaciones sociales y de las estructuras de poder «dentro de la comunidad, pero también entre los grupos locales y los actores externos, especialmente para cambiar las modalidades de gobernanza en dirección a una sociedad más inclusiva y democrática y la búsqueda de sistemas multiescala de participación política». La capacidad para transformar los sistemas de gobernanza en espacios más democráticos e inclusivos es una de los elementos que se describen en esta literatura (González et al, 2010). Jessop et al. (2013:125-126) también destacan estas cualidades democráticas, entendiendo que «la innovación social no es un proceso fluido, sino una arena para la toma de decisiones deliberativas» y que son esas capacidades las que le confieren «un poder transformador basado en la negociación espacial de esferas públicas generadas a través del poder político de los movimientos sociales». De esta manera, se hace hincapié en la necesidad de que estos procesos tengan un efecto democratizador sobre los rumbos de la gobernanza y en la necesidad de que estas prácticas *tomen la voz*, dando presencia, discurso y un diagnóstico propio a un problema que se politiza en la esfera pública.

Algunos autores argumentan que esa capacidad para «construir el problema» y de ofrecer una nueva conceptualización de un problema social es un factor clave para observar un primer ejercicio de *toma del poder* (Eizaguirre, 2016; Pradel et al, 2013). La construcción de un discurso contrahegemónico en la esfera pública como vía para transformar y democratizar la gobernanza impacta de forma diferente dependiendo del tipo de entidades, sus objetivos políticos y del grado en que denuncian las relaciones de poder (Eizaguirre, 2016; Moulaert et al., 2007).

Investigaciones recientes como ImPROvE (Poverty Reduction in Europe: Social Policy and Innovation) también identifican factores relevantes para analizar el cambio en las relaciones de poder de la acción colectiva. Oosterlynck et al. (2016) argumentan que la distribución de la satisfacción de las necesidades está fuertemente ligada al poder respectivo de ciertos grupos y clases, siguiendo el marco de la «política de interpretación de necesidades» de Nancy Fraser (1989). De esta manera, resaltan la «importancia crítica de la coproducción y la gobernanza del conocimiento» para poder desarrollar una acción transformadora (Oosterlynck et al., 2016: 22). A partir de

diversos casos de estudio, destacan la «alianza de conocimientos» como factor explicativo de la supresión o inversión de esos roles de poder entre actores con diferentes capitales culturales. No jerarquizar el saber y la voz, permite detectar nuevas necesidades, construir lenguajes inclusivos y discursos que emergen del conflicto o la colaboración entre saberes no-expertos y expertos, un aspecto destacado en otras investigaciones sobre acción colectiva y empoderamiento (García-Lamarca, 2017). Si bien las prácticas de acción colectiva deben evolucionar a partir de los propios grupos sociales vulnerables, su capacidad transformadora puede también explicarse por la existencia de alianzas interclase o por colaborar con estructuras de gobierno que compartan su ideario (Oosterlynck et al., 2016:21). La necesidad de alianzas entre segmentos sociales incluidos y excluidos es un factor detectado en otros estudios sobre acción colectiva, innovación social y defensa de derechos colectivos (Gerometta et al. 2005; Mir García et al., 2013; Pradel et al., 2013). A partir de del análisis comparado de los casos de estudio, Oosterlynck et al., (2016:19) ofrecen una reflexión general relevante sobre estos factores. Las prácticas de acción colectiva analizadas en ImPRovE:

«(...) muestran un bajo nivel de participación de la población a quien va dirigido el objetivo, problematizando el cambio y los vínculos entre la inclusión social y la participación. El empoderamiento previsto suele reducirse a la creación de capacidades individuales. Los ciudadanos como actores políticos desempeñan un papel bastante secundario y, en muchos casos, los segmentos sociales empobrecidos son tratados como clientes, no como ciudadanos»

En contextos como Brasil y España –matizan– el «potencial emancipatorio y democratizador de la innovación social son visibles, particularmente donde los movimientos sociales han estado más involucrados» (Oosterlynck et al., 2016:19). Factores como no jerarquizar conocimientos según su origen experto, las alianzas interclase y la problematización del papel activo de las comunidades afectadas y de movimientos sociales, se destacan a partir del análisis comparado de ImPRovE.

Conclusiones similares aparecen en una de las líneas de investigación de Barrios y Crisis en Cataluña<sup>14</sup>. El análisis comparado entre las dinámicas de segregación urbana<sup>15</sup> (a partir de variables sociales y urbanas) y las dinámicas de innovación social desde el enfoque institucional-territorial permite valorar su potencial transformador<sup>16</sup>. A diferencia de las estrategias metodológicas típicas del enfoque institucional-territorial, muy centradas en análisis comparado de unas decenas de casos, la estrategia metodológica de Barrios y Crisis parte de otras premisas. Por un lado, se analizan las trayectorias temporales amplias de las dinámicas de segregación urbana, con datos comparados de toda una década (2002-2012). Por otro lado, las prácticas de acción colectiva se analizan a partir de ser geo-referenciadas a todo el territorio regional, ubicando más de 700 prácticas sobre el espacio catalán. A esta estrategia metodológica se suma el estudio de casos, con el análisis cualitativo de 6 barrios catalanes que ayudan a contrastar los resultados. El análisis basado en una amplia geografía y temporalidad permite, no tanto ver cómo se comportan algunas prácticas, sino observar patrones que emergen o se consolidan en largas trayectorias, superando los límites explicativos de análisis basados en estudios de caso. Esta estrategia, que usa herramientas cartográficas y bases de datos de más de 5.000 secciones censales, permite analizar con mayor amplitud y rigor tendencias relacionadas con los procesos de empoderamiento y exclusión.

Una de las conclusiones destacadas del estudio es que las respuestas a la crisis conducidas por la acción colectiva no surgen necesariamente desde las comunidades

---

<sup>14</sup> El título completo del estudio es «Barrios desfavorecidos frente a la crisis: segregación urbana, innovación social y capacidad cívica». Esta investigación está coordinada por el Dr. Ismael Blanco (Investigador Principal), Dr. Oriol Nel·lo, Dr. Quim Brugué y Eduard Jiménez. Recibió el apoyo del Programa RecerCaixa. Para más información: <http://barrisicrisi.wordpress.com> y [www.barrisinnovacio.net](http://www.barrisinnovacio.net) Contratado como investigador FPI, formé parte del proceso de investigación y de la elaboración de la publicación final (Nel·lo y Blanco, 2018).

<sup>15</sup> Como aclaran los miembros del equipo de investigación de Barrios y Crisis que han trabajado específicamente en el análisis de las dinámicas de segregación urbana «en un sentido amplio, se entiende por segregación urbana la distribución no homogénea de los grupos sociales en el territorio. La causa de esta segregación se encuentra en las diferentes posibilidades que la población, en función principalmente de la renta, dispone en el mercado residencial, lo cual se ve reflejado en su localización en el espacio urbano» Donat, C., Nel·lo, O & Jiménez, E. (2014) Crisis, desigualdad social y segregación urbana en Cataluña texto de la ponencia presentada en GIGAPP - IUIOG, 1 octubre 2014

<sup>16</sup> En Barrios y Crisis se utiliza la misma conceptualización que el enfoque institucional-territorial. Pero problematizando ese enfoque, no se han incluido referencias a la exclusión social, ya que no hemos dado por hecho que la innovación social se produzca principalmente en el marco de las comunidades más desfavorecidas ni que tenga por objeto principal contrarrestar los procesos de exclusión o segregación. En Barrios y Crisis la relación entre innovación social y empoderamiento de comunidades vulnerables se plantea como pregunta y no como una premisa.

más necesitadas. Más bien, se detecta una tendencia a que estas respuestas se concentren en las zonas donde hay necesidades, pero también se acumulan más recursos para la acción colectiva. Al respecto, Blanco et al. (2016: 11) recalcan:

«el problema redistributivo que está detrás de los procesos de segregación socioespacial, aumentando la distancia entre los barrios en función de sus capacidades de acción colectiva, que parecen estar correlacionadas con sus diferentes estatus socioeconómicos» (Blanco et al. 2016: 11).

Esta investigación extrae una conclusión a tener en cuenta en los subcasos, subrayando que «los movimientos, por su alcance y su implantación territorial, tienen una capacidad limitada para dar una respuesta articulada y efectiva al crecimiento de las desigualdades sociales y su corolario territorial, la segregación urbana» (Nel-lo y Blanco, 2018: 203). A esta dificultad de los barrios con más necesidades pero con menos capacidades se suma otro aspecto fundamental, debido a que «los municipios donde se concentran las situaciones de mayor dificultad social y donde hay más necesidad de prestación de servicios públicos suelen tener los mayores déficits urbanísticos y una escasa base fiscal» (Nel-lo y Blanco, 2018: 205). Problematizar el origen y efectos de las dinámicas de segregación urbana es un factor importante, tanto para las prácticas de acción colectiva como para las políticas públicas.

Los recursos acumulados sobre el territorio y la centralidad de actores que, si bien han padecido los efectos de la crisis a su vez cuentan con capital social y cultural, destacan como elementos clave para que emerjan prácticas alternativas y con capacidad transformadora sobre el territorio. Por otro lado, la relación de colaboración con instituciones o políticas públicas puede favorecer no solo la consolidación de capacidades ya asentadas (atomizadas en ciertos territorios y sujetos) sino favorecer que la interacción entre sujetos y la garantía de mecanismos de redistribución faciliten respuestas efectivas a las desigualdades determinadas espacial, social y culturalmente.

Por último, la investigación POLURB<sup>17</sup> centrada en experiencias de cinco ciudades españolas (Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Bilbao) y que incluye algunos

---

<sup>17</sup> POLURB es un proyecto de investigación académica sobre políticas urbanas dirigido por el catedrático de Ciencia Política Joan Subirats (UAB) que recibió financiación del Ministerio de Economía y Competitividad en el marco del Plan Nacional I+D+i. El proyecto se inició en el año 2012 y finalizó en 2014. Sus objetivos eran evaluar el impacto que la crisis está teniendo en las ciudades españolas, el análisis comparado de respuestas y

subcasos que analizamos en esta investigación, también enfoca su interés en explicar la capacidad transformadora de la acción colectiva. A partir del análisis comparado, Subirats y Bernardos (2015:369) remarcan que para que la innovación social «tenga efectos e impactos socialmente transformadores debe ser *efectiva* en el cumplimiento de sus objetivos, *transversal* en la satisfacción de necesidades y *transferible* social y territorialmente». Buscando superar los límites redistributivos debido a la escala donde se concentra la acción colectiva (Harvey, 2013) otras investigaciones resaltan la necesidad de establecer conexiones multinivel entre actores e instituciones para culminar cambios socialmente transformadores (Pradel et al., 2013).

Subirats y Bernardos (2015:371) añaden que la efectividad de estas prácticas se nutre de su capacidad para funcionar con «diversidad estratégica» en concreto «ser capaces de desplegar y poner en práctica tácticas creativas y manejar el conflicto a su favor». La capacidad de combinar repertorios de negociación y conflicto con instituciones puede favorecer la escalabilidad, evitando a su vez procesos de cooptación o desactivación del conflicto o de integración de las respuestas alternativas en el marco dominante de la gobernanza. La presencia activa del conflicto social o su gestión y tendencia a la invisibilización a través de la gobernanza es un aspecto que también se problematiza en otras investigaciones (Eizaguirre et al. 2012). En el siguiente capítulo, sobre gobernanza y cambio institucional, entraremos más fondo en estas cuestiones.

Vemos así que, en este conjunto de investigaciones, se destacan factores socio-espaciales y otros de carácter institucional y relacional entre actores e instituciones públicas. Estos factores hacen más observable la dimensión de cambio en las relaciones de poder, pero también problematizan una visión unidireccionalmente transformadora de la acción colectiva desde la escala micro donde se encarnan algunos de nuestros subcasos.

---

propuestas en 5 ciudades españolas y recopilar y analizar iniciativas de innovación urbana que contribuyan a una nueva agenda de políticas urbanas post-burbuja.

### **2.5.3 Aproximación a los factores explicativos de la capacidad de cambio en las relaciones de poder desde la acción colectiva**

A partir de las investigaciones que han analizado la capacidad de cambiar las relaciones de poder desde la acción colectiva, a continuación ofrecemos una primera propuesta de factores explicativos. Previo a este ejercicio, retomamos algunas reflexiones sobre el poder y el cambio que nos ayudan a explicar la relevancia de los factores.

En las investigaciones que adoptan un enfoque institucional-territorial de la innovación social, las relaciones de poder se definen como conjunto de capacidades desigualmente distribuidas entre grupos sociales, organismos y territorios. Una de las dimensiones atribuidas a la innovación social es que las comunidades afectadas pueden *producir su propio poder* conquistando capacidades para dar respuesta a la exclusión. Por tanto, si bien se toman en cuenta las dinámicas estructurales y relacionales que producen condiciones de exclusión y de asimetría en las capacidades para responder a esa situación, también se advierte la agencia de los segmentos sociales afectados para revertir esa situación. Sin embargo, es necesario matizar esta aproximación a la capacidad de cambio en las relaciones de poder según los resultados de los análisis empíricos que hemos explorado.

Una de las conclusiones del proyecto Barrios y Crisis es que las respuestas a la crisis son más densas en los barrios donde hay entramados socioculturales y socioeconómicos. De esta manera, las respuestas cartografiadas en Barrios y Crisis son dependientes de legados previos inscritos en el territorio, del tejido social existente y de las necesidades de quienes organizan las respuestas, pero también de sus capacidades. Una tendencia similar se detecta en el proyecto ImPRovE y se advierte en el resto de investigaciones. El proceso de empoderamiento no avanza conducido por las propias comunidades de afectados y afectadas, sino a partir de las alianzas con otros segmentos sociales que cuentan con cierto status sociocultural y de los vínculos e implicación con movimientos sociales. Dicho de otra manera, en las investigaciones que hemos revisado no se detectan procesos de auto-provisión de capacidades o prácticas auto-emancipadoras. La capacidad para transformar las relaciones de poder a favor de quienes menos capacidades tienen es dependiente de factores como las alianzas interclase, el papel activo de los colectivos más afectados y de la imbricación social y territorial de las respuestas a la crisis.

En una dinámica que dialoga con estos factores, los sujetos con capital cultural y social acumulado pueden *dar servicio*, representar la voz de la población afectada o marcar la orientación de la agenda, produciendo relaciones de poder que pueden ser problematizadas o normalizadas. La asimetría de poder no es algo que solo se ejerza «por arriba», sino también produce conflictos y contradicciones «por abajo» debido a perfiles sociales y entramados socioespaciales con más capacidades. Por tanto, es relevante observar en los subcasos si se problematizan estas relaciones de poder «internas» para explorar la calidad de la gobernanza en las respuestas alternativas. Un proceso relacional donde, en la práctica, la autoridad puede circular de forma más equitativa es eliminando jerarquías entre saberes expertos y saberes no cualificados formalmente o no-expertos. Por último, en la investigación POLURB se argumenta que la capacidad de estas prácticas es dependiente de su diversidad estratégica para colaborar y conflictuar con las instituciones. A priori, no hay una negación del vínculo con las instituciones públicas. Más bien, la posibilidad de que los diagnósticos propios impacten en la esfera pública y orienten el cambio institucional, es dependiente de establecer vínculos de colaboración-conflicto con las instituciones públicas.

A partir de estas reflexiones, agrupamos factores que hemos destacado a lo largo del capítulo y que nos permiten analizar la capacidad de cambio en las relaciones de poder de los subcasos conducidos desde la acción colectiva (**Tabla 2.4**).

<b>Factores socioespaciales</b>	<b>Factores institucionales</b>	<b>Factores relacionales</b>
Alianzas interclase	Trayectoria institucional, legados previos. Acumulación de recursos y red social	Implicación/relación con movimientos sociales
Papel activo de comunidades, colectivos o segmentos sociales excluidos	Calidad de la gobernanza interna. Problematicación de relaciones de poder internas	Alianza de saberes: técnicos, activistas, no-expertos
<i>Sentido del lugar</i> Prácticas imbricadas social, cultural y territorialmente	Agenda redistributiva: diagnostico propio del problema, incidir en esfera pública, consolidar nuevos imaginarios	Estrategias de colaboración-conflicto con instituciones públicas

**Tabla 2.4:** Factores para analizar la capacidad de cambio en las relaciones de poder de la acción colectiva  
**Fuente:** Elaboración propia

Los ordenamos en tres categorías: factores socioespaciales, factores institucionales y factores relaciones. Todas estas categorías, si bien relacionadas, dan mayor importancia en cada caso a dinámicas socioespaciales (segregación urbana, cultura política del territorio), dinámicas institucionales (formas de organización, reglas y normas de las instituciones colectivas, etc.) y dinámicas de relación entre actores (relación con instituciones, con actores expertos o profesionales, etc.)

## **2.6 Principales ideas y reflexiones**

En este capítulo hemos explorado y problematizado los diferentes enfoques de la innovación social que denominamos económico-managerial, socio-ecológico y institucional-territorial. En general, tres perspectivas deudoras de tradiciones diferentes que explican el cambio en procesos de crisis poniendo énfasis en sujetos individuales que abren nuevos mercados y facilitan la colaboración o en prácticas de acción colectiva que transforman los imaginarios sociales y las relaciones de poder.

El enfoque económico-managerial define la innovación social combinando la lógica de mercado con la creación de relaciones sociales y dando especial protagonismo al sujeto económico «emprendedor»; en el socio-ecológico, la innovación social se define como procesos que cambian las rutinas o creencias del sistema social donde se produce; por último, en el institucional-territorial, la innovación social se define como procesos donde las comunidades excluidas responden a necesidades básicas y, transformando las relaciones de poder, conquistan capacidades que les otorgan mayor autonomía. Los dos primeros enfoques no contrastan sus teorías con estudios empíricos y no dan peso explicativo a factores socioespaciales.

Previamente, hemos desglosado debates derivados de sus diferentes usos. Su fuerte carácter normativo y borroso conlleva paradojas conceptuales y políticas. La revisión crítica de la literatura sobre innovación social ha sido importante para esta investigación principalmente por dos motivos.

En primer lugar, explorar investigaciones del enfoque institucional-territorial nos ha permitido sistematizar una serie de factores que nos habilitan para observar el cambio en las relaciones de poder en la muestra de subcasos. Nuestra selección no tiene como condicionante la presencia de estos factores, sino que está formada por respuestas alternativas a la crisis desde la acción colectiva y desde gobiernos locales

que se definen como prácticas democratizadoras que promueven el incremento de la justicia social frente a los impactos de la crisis y al predominio de la austeridad. Los factores recopilados nos van a permitir observar y problematizar su capacidad transformadora.

En segundo lugar, las respuestas alternativas desde los gobiernos locales se identifican como «innovadoras» o como políticas que fomentan la «innovación social». Analizar los diferentes marcos conceptuales, su origen y la agendas donde se inscriben nos facilita herramientas para analizar las posibles orientaciones del cambio. De nuevo, insistimos, exploramos sus posibilidades, límites y contradicciones a partir del análisis empírico, observando cómo se despliegan sus programas, cómo se relacionan, contradicen o integran con el marco de respuesta dominante, etc.

En el primer capítulo, hemos expuesto que el objetivo de nuestra estrategia metodológica es poner en diálogo la capacidad ejercida desde las escalas superiores para definir los modelos de gobernanza y delimitar el cambio, sin restar importancia a los legados institucionales, los conflictos y las pugnas por la orientación del cambio que se condensan a escala local. En este capítulo hemos recopilado factores para explicar la capacidad de la acción colectiva, en la escala micro. Siguiendo la estrategia metodológica, para culminar ese objetivo y completar la tabla de factores multiescala necesitamos explorar las dinámicas del cambio en el resto de escalas.

Tal es el objetivo del siguiente capítulo, donde debatimos con las teorías pioneras de la gobernanza, sus principales críticas y profundizamos en los debates sobre gobernanza, gobernanza multinivel e innovación social. Para ello, analizamos el cambio de rol de las ciudades durante las últimas décadas y las tensiones multinivel de estos procesos de reescalamiento del Estado.

### **3. GOBERNANZA MULTINIVEL E INNOVACIÓN SOCIAL. CAMBIO EN LAS RELACIONES DE PODER, GESTIÓN DEL CONFLICTO Y CAMBIO INSTITUCIONAL**

---

### **3.1 Introducción**

En el capítulo anterior hemos sistematizado factores que condicionan la capacidad de la acción colectiva para transformar las relaciones de poder. Retomando la tarea, en este capítulo exploramos diversas teorías y análisis sobre el cambio institucional. Nuestro objetivo en esta primera parte de la tesis es desarrollar un marco analítico y metodológico que, sin asumir una estructura macro unitaria que determina el cambio, no omita el conjunto de relaciones multinivel que permiten explicarlo.

Los cambios en las estructuras económicas e institucionales a mediados de los 70 que afectaron a la reorganización de los Estados, al ejercicio de gobierno de los entornos locales y dieron mayor importancia a entidades económicas y políticas supraestatales, han producido todo tipo de debates sobre su origen y consecuencias. Las dimensión local y conceptos como «gobernanza en red» o «gobernanza multinivel» han tomado especial relevancia en las ciencias sociales y políticas, produciendo interpretaciones y teorías heterogéneas sobre las formas cambiantes de distribución del poder estatal y su relación con nuevos arreglos espaciales e institucionales.

En este capítulo exploramos esos debates, examinando teorías y análisis desarrollados por diferentes ámbitos y escuelas de las ciencias sociales. En el primer apartado, analizamos las teorías pioneras sobre gobernanza a través de aportaciones críticas desde la economía política, la escuela de la regulación y el nuevo institucionalismo. Nos preguntamos si la aparición de redes de gobernanza supone mayor concentración o mayor descentralización del poder. En el segundo apartado, revisamos la literatura sobre gobernanza participativa, preguntándonos por la función democrática e igualitaria de la gobernanza participativa. En el cuarto apartado, a partir de los estudios sobre gobernanza e innovación social, exploramos la relación entre la reestructuración de los sistemas de bienestar y el fomento público de la innovación social, retomando la problemática sobre exclusión social, inclusión y participación. En el quinto y sexto apartado, ponemos en diálogo diversas aportaciones de la geografía crítica y la gobernanza multinivel para profundizar sobre los procesos de reorganización estatal y las racionalidades de gobierno que integra la gobernanza. En el apartado de conclusiones, recapitulando las principales ideas, ofrecemos una versión final de la tabla de factores multiescala para analizar el cambio.

## **3.2 Del gobierno a la gobernanza ¿más concentración o más redistribución del poder?**

A finales de los 70 y especialmente desde mediados de los 80, los procesos de desindustrialización obligaron a las ciudades a tomar posición en la división internacional del trabajo. Algunas estrategias de planificación territorial y económica, antes centralizadas por los Estados-nación, reescalaron hacia los gobiernos locales y regionales (Brenner, 2004). Según han avanzado estos procesos de reorganización territorial, política y económica, actores no-gubernamentales, coaliciones público-privadas, corporaciones transnacionales y estructuras participativas han entrado a formar parte del gobierno de las ciudades.

Este «giro hacia la gobernanza» se ha asociado con una transición hacia formas de gobierno más descentralizadas y pluralistas, pero también a formas de control y de toma de decisiones antidemocráticas. ¿La transición hacia formas de gobernanza ha supuesto más concentración o mayor redistribución del poder? ¿es la gobernanza una red armónica de intereses o integra mecanismos que normalizan la exclusión? Situar los enfoques pioneros sobre la gobernanza y enfrentarlos a sus críticas nos sumerge en diversos debates sobre el cambio institucional.

### **3.2.1 Las redes de gobernanza y sus sombras**

Las redes de gobernanza que algunos autores han defendido como garantía de la mejora democrática y la descentralización del poder público-estatal, han sido cuestionadas por integrar procesos poco transparentes y opacos que facilitan la concentración del poder en pocos actores (**Tabla 3.1**). Diversas aproximaciones a la gobernanza de marcado carácter funcionalista y normativo (Kooiman, 1993; Pierre, 1999; Rhodes, 1997) han sido contestadas por enfoques críticos desde el nuevo institucionalismo (Sørensen y Torfing, 2009), la geografía crítica (Harvey, 1989), la escuela de la regulación (Jessop, 2002) o la economía política (Davies, 2011).

Argumentos positivos	Argumentos críticos
Promueven nuevas formas de deliberación y decisión que mejoran los procesos de la democracia representativa.	Socavan la democracia representativa y diluyen la responsabilidad pública del poder delegado.
Estimulan la aparición de nuevas sub-élites, haciendo más plural el proceso de políticas públicas	Las reglas del juego son más confusas. A menudo las redes son inestables, difusas y opacas
La participación de grupos especializados en un tema aumenta la legitimidad y efectividad de las decisiones.	Las redes son capturadas por los agentes que acumulan más poder e influyen en la autoridad del resto.
Fomentan la deliberación pública sobre temas de políticas públicas.	Fomentan un estilo tecnocrático y aislado de la toma de decisiones.
Proporcionan a las comunidades nuevas oportunidades para convertirse en sujetos políticos activos (empoderamiento).	Muchas comunidades a menudo son excluidas o toman papel marginal. Cuando participan, tienden a ser cooptadas.

**Tabla 3.1:** Argumentos positivos y críticos sobre las redes de gobernanza  
**Fuente:** A partir de Blanco, 2015

Según toda una oleada inicial de literatura sobre gobernanza, la transición del gobierno a la gobernanza conlleva la adopción de estilos de gobierno más interactivos basados en formas cooperación intergubernamental, intra-gubernamental, público-privada y de participación ciudadana. Desde un enfoque pluralista, la gobernanza ha sido caracterizada como una red institucional con mecanismos para tratar problemas y conflictos donde diferentes actores llegan regularmente a decisiones satisfactorias y vinculantes mediante la negociación, la reflexión conjunta y cooperando en su implementación (Kooiman, 1993; Pierre, 1999; Rhodes, 1997, 2000; Schmitter, 2003; Stoker, 2004). Estos enfoques pioneros, deudores de aportaciones desde la nueva economía institucional americana (Williamson, 1995) describen la gobernanza como un ejercicio de coordinación que permite la reducción de los costes de transacción y que mejoran la eficiencia (Le Galès, 2002).

La escuela británica de la gobernanza no solo ha acuñado y definió el término, también fomentó el marco normativo y político de la nueva ortodoxia en las administraciones locales: el *New Public Management*. La puesta en crisis de las políticas keynesianas asociadas al periodo fordista y las críticas al papel del Estado, acusado por izquierda y derecha de excesiva burocracia y falta de reflejos, promovieron la «eficacia» y la «eficiencia» del mercado como métricas óptimas para evaluar y mejorar la acción

pública. En la propuesta de Tony Blair para reformar el Estado de Bienestar a mediados de los 90, el entonces primer ministro del Reino Unido definía la gobernanza como un «sistema que combina la provisión privada y pública en una nueva forma de asociación para nuestra época» (citado en Deacon, 1998: 307). El ideal que sostiene este enfoque enmarcado en la «tercera vía» de Giddens (1998) se presenta como una vía alternativa tanto a la planificación pública jerárquica como a las limitaciones regulatorias de un intercambio mercantil anárquico (Davies, 2011)

Frente a la promesa de una forma de gobierno más plural, incluyente y participativo para la formulación de políticas (Rhodes, 1997; Stoker, 2004) las críticas a estos enfoques esgrimen que la puesta en práctica de esos mecanismos no garantiza una redistribución del poder ni un procedimiento plenamente democrático. Jonathan Davies (2011:9) ha cuestionado esas visiones armoniosas de la gobernanza que prometen redimir tanto «los errores del excesivo estatismo y del liberalismo de mercado» a través un nuevo pluralismo deliberativo y de consenso equitativo basado en «la confianza sobre los medios y los fines de la vida social». Sin dar por hecho su carácter redistributivo, Davies (2011:11) acusa la falta de evidencias para afirmar que exista «más gobernanza a través de redes ahora que en 1900 o 1945». Según Brenner y Theodore (2002), enfoques normativos como la «buena gobernanza» conllevan justificar una planificación que, lejos de descentralizar el poder, tiende a concentrarlo bajo la disciplina de mercado.

Diversos análisis empíricos han mostrado que estas redes de coordinación entre diferentes actores no son tan plurales, transparentes y horizontales como anunciaban sus pioneros, acusando un exceso de euforia en la metáfora reticular (Sørensen y Torfing, 2009:3). Analizarlas como mecanismos destinados a resolver problemas de coordinación descuida «fallos de la gobernanza» concentrados en su tendencia a no lograr los objetivos declarados y a fracasar según se engranan con mecanismos de metagobernanza que, según se han definido, son reglas del juego diseñadas desde otras escalas que operan como un «gobierno del gobierno» (Swyngedouw, 2002; Jessop, 2002, 2004).

Debido a los roles emergentes de la metagobernanza, las diferentes formas de autoorganización y de coordinación basadas en mercados, jerarquías, redes y solidaridades características de la gobernanza pueden producirse «en la sombra de una

jerarquía» (Jessop, 2004:65). De esta manera, comprender un modelo de gobernanza particular exige observar las reglas básicas impuestas desde otras esferas de gobierno, examinando su capacidad para regular o limitar la capacidad de acción de las escalas inferiores. Tras una larga época de idealización de la gobernanza, incluso los defensores de las teorías pioneras han asumido los límites de sus planteamientos iniciales, sesgados por una falta de evaluación de su funcionamiento práctico (Rhodes, 2011; Stoker, 2011).

### **3.2.2 Analizar el poder en los modelos de gobernanza**

A grandes rasgos, estas críticas dirigidas a la gobernanza ponen el foco en analizar la presencia de actores o escalas de gobierno con recursos y funciones que les permiten dirigir el comportamiento del resto, teniendo capacidad para el arbitraje y para legitimar el peso en la negociación, pudiendo dar o quitar autoridad (Jessop, 2004; Le Galès, 2001). En la práctica, las redes de la gobernanza pueden reproducir la jerarquía que se suponía iban a reemplazar o incluso incrementar la concentración del poder.

Sin embargo, que puedan producirse relaciones asimétricas y jerarquías, no significa que exista un poder estructural, global y monopolizado. Un planteamiento de estas características no solo dificulta observar el cambio o su prefiguración, más bien niega su existencia. Algunas aproximaciones al análisis de la gobernanza de perspectiva institucionalista han rechazado todos los apriorismos, sin asumir su carácter redistributivo pero sin dar por hecho un poder leviatánico (Sørensen y Torfing, 2009, Lowndes, 2005, Blanco, 2009). Relacionando las características que comúnmente se le han atribuido, Sørensen y Torfing definen la gobernanza como:

«Una articulación estable de actores mutuamente dependientes, pero operacionalmente autónomos, del Estado, del mercado y de la sociedad civil, que interactúan a través de negociaciones conflictivas que tienen lugar dentro de un marco institucionalizado de reglas, normas, conocimientos compartidos e imaginarios sociales; facilitar la elaboración de políticas autorreguladas a la sombra de la jerarquía; y contribuir a la producción de "valor público" en un sentido amplio de definiciones de problemas, visiones, ideas, planes y reglamentos concretos que se consideren relevantes para amplios sectores de la población» (Sørensen y Torfing, 2009:236)

Enfatizando su carácter interactivo y conflictivo, institucionalmente condicionado y sin omitir las jerarquías que puede integrar, Sørensen y Torfing no otorgan a la «forma red» una simetría de poder naturalmente dada. Escapando a las aproximaciones equilibradas y funcionalistas de las teorías pluralistas, destacan la importancia de las negociaciones y conflictos entre actores enmarcadas en instituciones particulares. Con una perspectiva similar, Patrick Le Galès (2002) ha analizado los cambios en las relaciones entre Estado-nación y ciudades en el contexto europeo. Las variaciones de los modelos de gobernanza, sugiere Le Galès adoptando una perspectiva neo-weberiana, deben ser examinadas a partir de la interacción y conflictos entre diferentes grupos sociales, intereses e instituciones. En su concreción espacio-temporal, diferentes factores económicos, sociales, políticos e históricos relacionados con los intercambios, negociaciones y conflictos entre autoridades públicas, entidades privadas y la sociedad civil condicionan las variaciones de los «modelos de gobernanza» (Le Galès, 2002).

Teorías que presumen un poder concentrado en coaliciones entre élites políticas y económicas como las *Growth Machines* (Logan y Molotch, 1987) o interpretaciones exóticas de los *Urban Regimes* (Stone, 1998) a menudo han sido aplicadas en el análisis de ciudades europeas sin observar las trayectorias institucionales particulares y los conflictos entre actores donde se negocia el poder urbano (OMM, 2013; Rodríguez y López, 2010). Como sugiere Le Galès (2002) factores como el rol ejercido por el sector público en la asignación de recursos o las combinaciones entre lógicas de mercado y comunitarias en las formas de regulación, hacen que los modelos de gobernanza del contexto europeo no encajen en esas teorías. Bob Jessop (2004; 2017) también advierte de las configuraciones variadas del poder al analizar el Estado como relación social. Bajo la constitucionalización y la centralización, la autoridad del Estado permite que la responsabilidad se atribuya a funcionarios y organismos designados, pero «esto no debe conducirnos a fetichizar la fijación de la responsabilidad política formal en puntos específicos y/o en personajes específicos (...) debemos procurar trazar la circulación del poder a través de conjuntos más amplios y más complejos de relaciones sociales dentro y fuera del Estado» (Jessop, 2004:51). Un poder que, en la práctica, puede materializarse de forma diferente incluso en barrios de una misma ciudad dependiendo de su situación geográfica, su posición en los circuitos de acumulación, los actores y organizaciones que actúan en cada contexto, los legados

institucionales y sociales inscritos en el territorio o los imaginarios hegemónicos y contrahegemónicos sedimentados (Blanco, 2009). Diversas investigaciones enfocadas en analizar contexto español combinan estos enfoques institucionalistas con aportaciones de la economía política (Martí-Costa y Tomàs, 2016; Subirats y Martí-Costa, 2015; Blanco y Davies, 2017; Pradel y García, 2018). En los capítulos 4 y 5, dedicados al análisis de casos y subcasos, estas investigaciones nos ayudarán a trazar las trayectorias de los modelos de gobernanza de Madrid y Barcelona.

En respuesta a la pregunta sobre cómo opera el poder en la gobernanza, Liza Griffin (2012) nos ofrece dos ideas que destacamos para concretar la aproximación que hemos apuntado del capítulo anterior. En primer lugar, si bien en los arreglos aparentemente consensuales y participativos, las exclusiones, los conflictos y las desigualdades pueden seguir siendo abundantes, «este es un problema que se pasa por alto en la mayoría de las teorías de la gobernanza» (Griffin, 2012: 215). Las lógicas participativas y consensuales de la gobernanza –insiste Griffin– no debe conducirnos a presuponer su capacidad para producir cambios emancipadores en las relaciones de poder. En segundo lugar, en diálogo con las críticas a la metáfora reticular de la gobernanza pero cuestionando las visiones más mecanicistas, Griffin sugiere no asociar el poder con una capacidad institucional social o espacialmente atomizada. Desde una aproximación topológica del poder (Allen, 2009) esta autora se distancia de enfoques donde lo social está regido por un poder monopolizado y eternamente hegemónico. En sintonía con estas ideas, diversos autores comparten señalar que, en la práctica, el poder es un efecto relacional de la interacción política, no un bloque de capacidades preformadas que se distribuyen bajo una lógica de suma cero (Olin Wright, 2014; Jessop, 2002).

En una respuesta crítica a la literatura de las ciudades globales, John Allen (2010) ofrece más claves sobre esta aproximación relacional del poder. Allen reflexiona sobre el carácter interactivo del poder en las ciudades evitando la trampa de una aproximación incorpórea que niega la capacidad de mando acumulada por corporaciones o agentes concretos. Los actores que detentan autoridad en economías dominadas por las finanzas como los analistas, banqueros, promotores, contables, abogados y consultores son «élites profesionales (que) no *tienen* realmente poder» sino que «lo *producen* en formas de asociación establecidas a través del tiempo y el espacio» (Allen, 2010: 2901). En la ciudad global, el poder se sostiene a través de redes de interacción; el poder es en sí mismo un efecto generado en relaciones mediadas por

élites financieras y empresariales (Allen, 2010: 2903). Potencialmente, la misma lógica interactiva puede facultar a otros actores o movimientos contra-hegemónicos para acumular recursos, producir capacidades y diseminar nuevos imaginario y lenguajes del cambio con los que negociar, conflictuar o desautorizar a esas mismas élites, impugnando los consensos que les facilitan *producir* su poder (Allen, 2010; Olin Wright, 2014). De esta manera, concluye Allen (2016: 13), las prácticas de acción colectiva pueden conquistar o adquirir capacidades para «*golpear por encima de su peso*» y reproducir su «*poder de marcar la diferencia*». Desde el institucionalismo sociológico, otros autores también han pensado el ejercicio del poder como una práctica «generativa» y no meramente autoritaria (González y Healey, 2005: 2066).

Compartiendo esta concepción interactiva del poder, no inferimos que esas capacidades para *golpear por encima de su peso* se produzcan sin conflictos o en un vacío institucional. Como advierte Davies (2014: 3228), las teorías autonomistas de «la multitud» parecen presumir que el mundo puede ser cambiado sin ninguna confrontación directa con «el poder coercitivo del Estado o el poder corporativo». Poner en crisis la idea de un poder-esencia monopolizado por una autoridad estática y espacialmente delimitada, no significa menospreciar a actores privilegiados en un modelo de gobernanza particular o considerar el poder como una sopa de múltiples agencias no condicionadas estructuralmente (Griffin, 2012: 218; Davies, 2018).

Frente a la pregunta sobre si la gobernanza supone más concentración o más redistribución del poder, estas aportaciones nos han ofrecido algunas respuestas. Analizar los grados de descentralización o atomización del poder de un modelo de gobernanza particular nos exige tener en cuenta sus legados institucionales, las interacciones entre actores y las reglas, normas e imaginarios sedimentados en estos procesos. A su vez, examinar los límites y posibilidades del cambio en los modelos de gobernanza precisa considerar las regulaciones y reglas básicas ejercidas desde otras esferas de gobierno que enmarcan el tablero de juego. Por último, hemos concretado una aproximación al poder entendido como un proceso generativo, producido por interacciones entre actores. Los modelos de gobernanza se componen de reglas, normas e imaginarios que pueden privilegiar a algunos actores que interaccionan y acumulan capacidad de mando. Prácticas de acción colectiva de orientación contra-hegemónica pueden *producir* poder para confrontarse, deslegitimar o negociar con los

agentes que delimitan o desplazan sus demandas y que excluyen la voz de quienes no cuentan con reconocimiento y autoridad.

Según hemos perfilado los primeros factores a considerar, han surgido otros temas a los que vamos a dedicar los siguientes apartados. En primer lugar, algunos apuntes críticos sobre el consenso y a la participación. Preguntarnos si la gobernanza participativa incluye a nuevos actores en la toma de decisiones o si por el contrario desactiva voces críticas es una tarea relevante para esta investigación. También hemos esbozado la importancia de la dimensión espacial para explicar los modelos de gobernanza, un ámbito al que prestaremos especial atención. Por último, si bien hemos avanzado en problematizar la relación entre diferentes esferas de gobierno, debemos examinar más a fondo las dinámicas multinivel que delimitan o promueven la transformación de los modelos de gobernanza. Tal es la agenda pendiente en este capítulo y que abordamos en los siguientes apartados siguiendo ese mismo orden.

Empezamos revisando la literatura sobre gobernanza participativa, revisando diferentes diagnósticos sobre la capacidad de los canales, procesos y órganos de participación para gestionar, desactivar o resolver conflictos de poder.

### **3.3 La gobernanza participativa ¿mecanismos para desactivar el conflicto o procesos de distribución del poder público?**

Se suele definir a la administración pública, resaltando su dimensión asistencial y su lógica consensual, como una organización a la que se delega poder democráticamente y responde necesidades e intereses colectivos con la provisión de servicios. En su dimensión participativa, en cambio, el gobierno local busca el consenso por otras vías, actuando como un instrumento para la gestión del conflicto político (Pierre, 1999). Diversos autores destacan que los enfoques consensuales y tecnocráticos de la democracia participativa han sido refractarios a entender el conflicto como un medio para la transformación social (Jessop, 2002; Silver et al. 2010; Morales, 2014). En contra del ideal habermasiano, el consenso siempre supone alguna forma de exclusión (Mouffe, 2000). Incorporado en el gobierno de las ciudades como un modo de hacer que garantiza el acuerdo equilibrado entre intereses diversos, el consenso también puede ser una vía para silenciar a las voces marginadas, excluir enfoques disidentes y desdibujar las relaciones de poder (Eizaguirre et al. 2012).

En una trayectoria paralela a esta cultura política consensual, los Estados y las ciudades europeas han integrado en su agenda el fomento de la «cohesión social» como respuesta a los procesos de desigualdad recurrentes en las ciudades globales (OECD, 2016; Sassen, 1991). Pero a su vez, el marco de la cohesión ha tendido a dejar en segundo plano «las relaciones de poder, la fragmentación territorial y el acceso a derechos sociales» sin llegar a intervenir en las contradicciones estructurales que originan las desigualdades (Rebollo y Morales, 2014; Eizaguirre et al, 2012: 2012).

Desde las críticas al discurso armonioso de la «buena gobernanza» se ha cuestionado el rol de los canales y procesos de participación ciudadana por ser garantes de una agenda neoliberal (Swyngedouw, 2005; De Angelis, 2003). Sin embargo, algunas críticas que acusan a la participación institucional como vía para desactivar el disenso, suelen pasar por alto las luchas anti-autoritarias que han empujado esos mecanismos en algunas ciudades (Andreu, 2011; Villasante et al., 1989). Si la gobernanza participativa responde a procesos emancipadores o si se inscribe en formas de control y desactivación social, es un debate polémico que merece especial atención.

### **3.3.1 Participación ciudadana ¿democratización o neoliberalismo?**

En muchas ciudades europeas, la participación ciudadana tiene su origen en demandas de democratización conducidas por movimientos que han organizado sus luchas contra formas autoritarias de poder (della Porta, 2013, 2016; Castells, 1993). La impugnación del principio de delegación, la crítica al sistema de representación liberal o el cuestionamiento de monopolios de control, mediación y decisión, han formado parte de prácticas organizadas «desde abajo», tanto del movimiento obrero, el altermundista, el 15M o los movimientos anti-austeridad (della Porta, 2016).

A grandes rasgos, estos movimientos progresistas han exigido el reconocimiento de colectivos y clases sociales estigmatizadas, exigiendo derechos políticos, laborales y sociales y demandando la implicación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones (Della Porta, 2016; Kitschelt, 1993). Della Porta (2016:73) argumenta que estos movimientos han construido sus propias agendas, apelando a «la defensa de la solidaridad interpersonal frente al Estado y las burocracias corporativas», practicando y demandando democracia participativa y directa, exigiendo mecanismos redistributivos y construyendo nuevos imaginarios y lenguajes políticos.

Sin embargo, otros autores argumentan que los procesos de neoliberalización no se limitan a deshacer los sistemas de bienestar, sino que también crean contra-instituciones para responder a las contradicciones y a las posibles crisis del proyecto neoliberal (Peck y Tickell, 2002; Davies, 2011). Peck y Tickell (2002:12) han advertido que los procesos de «despliegue» del neoliberalismo han desdibujado las fronteras entre las protestas políticas «en la calle» y la participación política institucionalizada. De Angelis (2003), de manera enfática, propone entender el crecimiento del tercer sector debido a su relación con una agenda neoliberal. Estas críticas alertan sobre la implementación de mecanismos de participación que, en busca de estabilizar contradicciones en los sistemas de regulación, tratan de integrar y desactivar a las voces críticas o impugnatorias. Diversos autores, en una crítica dirigida a los frecuentes usos de la gran narrativa del «neoliberalismo», señalan los límites de explicar toda interacción entre actores sociales y gobiernos bajo la lupa de una muerte anunciada (De Sousa, 2004; Parés et al. 2014).

Adoptar la etiqueta «neoliberalismo» frente a cualquier pugna entre prácticas de democratización y neoliberalización en contextos espacio-temporalmente determinados, parte de una mirada universalizante con muchos límites explicativos (Le Galès, 2016;). Como sintetiza hábilmente Hackworth (2007) «la geografía del neoliberalismo es mucho más complicada que la idea del neoliberalismo» (citado en Le Galès, 2016: 164). Algunos análisis empíricos muestran canales y procesos participativos que responden a estrategias de contención o a intentos de cooptación de las reivindicaciones y alternativas sociales a modelos urbanos especulativos (Raco, 2005; Martí y Parés, 2009). No obstante, también se han destacado las capacidades disruptivas que los movimientos y otras formas de acción colectiva han mostrado para relacionarse o intervenir en esas estrategias de control, donde la instrumentalización o la cooptación son un escenario posible, pero no el único (Bonet, 2012).

Examinando programas de acción comunitaria del territorio catalán, Rebollo (2012) tipifica políticas locales que promueven un «cierre instrumental», donde la gestión del conflicto desactiva la protesta y camufla el problema sin transformar las relaciones de poder. Pero también identifica modelos «fortalecedores» o «asistencialistas» donde las instituciones formales no buscan subsumir a las comunidades excluidas o a prácticas disidentes. Estos programas de acción comunitaria hibridan saberes expertos y no-expertos, intentan construir conjuntamente el diagnóstico y replantean las

inercias institucionales a partir de los saberes prácticos de las comunidades. Sus estrategias operativas combinan la búsqueda de cambios estructurales a largo plazo con la resolución a corto plazo de problemas concretos. Sin ser ideales o excluyentes, los modelos «fortalecedores» son posibles cuando los agentes institucionales asumen el conflicto como medio para la transformación social y las comunidades consideran que alcanzar consensos facilita vías para el empoderamiento<sup>18</sup>.

Sørensen y Torfing (2016) en un análisis comparado de programas de participación, defienden que los procesos de co-diseño y co-iniciación muestran mayor capacidad transformadora. En lugar de incluir a la ciudadanía en fases de diseño e implementación de procesos ya acotados, la participación inicia con la conceptualización del problema, pudiendo detectar conflictos o demandas no reconocidas por las autoridades públicas. En una perspectiva similar, Morales (2017) expone que unas políticas participativas que «realmente busquen empoderar» a comunidades excluidas deben asumir el «riesgo de pérdida de autoridad y control» ligada a la construcción de espacios de confianza. Estos enfoques proponen que las comunidades no deben ser simplemente consultadas o reconocidas como actores, sino que empoderar supone romper las inercias gerenciales, descentralizar la capacidad para definir el problema y abrir procesos de evaluación que no permanezcan bajo el monopolio del saber experto (Morales, 2017; Sørensen y Torfing, 2016).

### **3.3.2 Colaboración y conflicto entre instituciones y prácticas de acción colectiva**

Sin deslizarnos en una lógica inversa a las miradas más escépticas, es poco útil asumir que toda estructura participativa contiene una ventana de oportunidad para conquistar capacidades a través del conflicto. A menudo los mecanismos de participación se han basado en problemas ya definidos, en soluciones ya testadas y bajo posibilidades de negociación previamente delimitadas, haciendo difícil su reorientación si no hay afinidades establecidas con el cuerpo técnico autorizado (Sørensen y Torfing, 2016; Lowndes, 2005). En su relación con políticas públicas, las prácticas de acción colectiva pueden negociar con Estados o ayuntamientos que

---

<sup>18</sup> El autor se refiere al empoderamiento político, un proceso «basado en las capacidades organizativas y de respuesta adquiridas a partir de la toma de conciencia sobre las relaciones de poder existentes (...) un poder *conquistado*, no otorgado» (Rebollo y Morales, 2014:13-14).

«adoptan posiciones defensivas, o tratan de instrumentalizar las innovaciones para uso personalista o clientelar o bloquean las experiencias que les provocan inseguridad y un sentimiento de pérdida del control y autoridad» (Martínez Celorrio, 2012: 571). Diversos análisis señalan la ambivalencia de la gobernanza cuando participan nuevas voces y comunidades excluidas, un camino lleno de «oportunidades y trampas» (Raco, 2003; Taylor, 2007).

Volviendo a visiones más posibilistas, Noby y Leboul (2005) analizan los presupuestos participativos de Porto Alegre y su capacidad para empoderar a sectores sociales desfavorecidos. Una de sus principales conclusiones es que el cambio en las relaciones de poder no se produce a partir de formas de organización autónomas o independientes del poder estatal. Más bien, se forja en «una unidad dialéctica con el Estado local (...) una síntesis territorializada entre Estado y sociedad civil» (Noby y Leboul, 2005: 2033). De Sousa Santos (2004: 126) coincide en identificar ese carácter híbrido (autonomía relativa y recíproca de sociedad y Estado) enfatizando que su consolidación «solo tiene sentido político si se rompe con el viejo sistema clientelista-patrimonialista». Los presupuestos participativos de Porto Alegre son un ejemplo recurrente en la literatura sobre participación y empoderamiento, pero también se ha advertido su carácter excepcional y no están faltos de críticas respecto a su capacidad para incluir en el proceso deliberativo a los segmentos sociales más pobres (Alarcón et al., 2015; Ganuza et al., 2016).

Frente a las posibles relaciones de colaboración y conflicto entre instituciones público-estatales y prácticas de acción colectiva, Bonet (2012) tipifica diversas estrategias a través del análisis comparado entre Madrid y Barcelona. Explorando las formas de relación entre procesos de «participación por irrupción» (conducidos por movimientos) y «participación por invitación» (canales y órganos participativos) plantea cuatro escenarios: escenificación, subversión, institucionalización o desactivación (**Tabla 3.2**).

Dependiendo de las estrategias de instituciones, de las prácticas de acción colectiva, y de sus interacciones, estos escenarios sintetizan la práctica acumulada en ambas ciudades que no se resume en una ecuación instrumental ni en un proceso de empoderamiento conducido por las instituciones. Bonet y Silver et al. (2010) comparten que las estrategias variadas de colaboración-conflicto, más que ser

excluyentes entre sí, pueden describir momentos diferentes de un mismo proceso de interacción dinámico y cambiante entre movimientos e instituciones.

<b>Institucionalización</b>	Un proceso de participación por irrupción se institucionaliza en un modelo formalizado y legitimado por las administraciones públicas.
<b>Escenificación</b>	Un proceso de participación por invitación es utilizado para escenificar los acuerdos de un proceso por irrupción.
<b>Subversión</b>	Un proceso de participación por invitación se transforma en un proceso por irrupción desbordando el propio proceso.
<b>Desactivación</b>	Un proceso de participación por invitación es utilizado por parte de las administraciones públicas para contrarrestar un proceso por irrupción en ciernes.

**Tabla 3.2** Interrelación entre «participación por invitación» y «participación por irrupción»

**Fuente:** Elaboración a partir de Bonet, 2012

Para cerrar este apartado sobre participación, abordamos con más detalle su relación con la inclusión o la exclusión. Preguntarnos en qué medida la participación institucional capacita a quienes menos autoridad tienen para influir en las decisiones gubernamentales es un ámbito privilegiado para observar las relaciones entre instituciones y cambios en las relaciones de poder.

### 3.3.3 Participación ciudadana y desigualdad

Uno de los mayores desafíos de los órganos, canales y procesos de participación ciudadana es revertir su tendencia a funcionar como espejos de las desigualdades sociales y espaciales existentes. La literatura sobre participación ciudadana ha recogido esta paradoja de forma recurrente, enfatizando la necesidad de establecer mecanismos específicos para revertir estas inercias (Navarro y Font, 2013; Ganuza y Francés, 2012).

Alarcón et al. (2015) tras analizar los patrones de uso y percepción social de la participación ciudadana a partir de datos cuantitativos, detectan que las personas con niveles educativos e ingresos bajos, socialmente aisladas y desmotivadas tienden a

participar políticamente menos que las personas y colectivos con más recursos. Tras explorar datos del CIS, concluyen que las personas que prefieren «una democracia más participativa son jóvenes, con estudios superiores y de izquierdas» (Alarcón et. al, 2015: 11). Sin embargo, la percepción general, que se extiende en todos los perfiles sociales, es que incrementar los mecanismos de participación institucional conlleva más consecuencias positivas («consenso, control sobre políticos y mejores servicios») que negativas («los políticos no harían caso del resultado«).

Estos autores también destacan que en las políticas de participación «el objetivo de reducir la desigualdad no aparece entre sus prioridades, más orientadas en su mayoría a mejorar la gobernabilidad, sin plantearse lograr cambios sociales importantes» (Alarcón et. al, 2015: 51). Los procesos de participación ciudadana pueden abrir canales democráticos para fiscalizar la acción pública o para marcar preferencias de algunos segmentos sociales, pero según indican, muestran muchos límites para incluir voces excluidas e incidir en la reducción de desigualdades, siendo un objetivo incluso poco contemplado en su diseño e implementación.

En una interesante reflexión sobre la justicia social en las ciudades, Susan Fainstein (2010:67) argumenta que si bien las formas de participación institucionalizadas pueden hacer que el proceso de decisiones sea más democrático, eso no significa que sea más igualitario. A partir del análisis de un programa de rehabilitación vecinal en Minneapolis confirma que «la clase media propietaria es más probable que participe que los inquilinos con bajos ingresos, y también es más efectiva» (Fainstein, 2010:66). Los mecanismos participativos, resalta Fainstein, pueden acabar convirtiéndose en un vehículo para los intereses de la clase media. Pueden representar un movimiento hacia la democratización del proceso de planificación pero, normalmente, no hacia la redistribución (Fainstein, 2010: 66).

Tras explorar los debates sobre participación ciudadana, revisamos algunos factores destacados en la literatura. Primero, es oportuno explorar las trayectorias de la gobernanza participativa y sus disputas con la neoliberalización, evitando cerrar nuestro diagnóstico bajo la gran narrativa del neoliberalismo. La trayectoria institucional marcada por luchas anteriores y sus saberes, conexiones y capacidades acumuladas, definen el pasado y condicionan el presente de modelos de gobernanza particulares (González y Healey, 2005). Segundo, analizar los procesos de

colaboración y conflicto de los subcasos con las instituciones públicas, también destaca como un factor importante, y parece más manejable si apostamos por revisar estrategias variadas de escenificación, subversión, institucionalización o desactivación. En general, los espacios formales para la participación son arreglos institucionales que facilitan interactuar, negociar, integrar o desactivar las demandas de redes de asociacionismo, actores del tercer sector o a diferentes colectivos sociales. Analizar las respuestas alternativas conducidas por los gobiernos locales puede mostrarnos posibles cambios de orientación en la gobernanza participativa a través de nuevas políticas y estrategias para gestionar el conflicto. También, si hay cambios en la conceptualización de problemas y orientación de las políticas, explorando en qué medida son realmente democratizadoras y si logran en la práctica revertir la desigualdad y los problemas de inclusión social. En los subcasos tendremos ocasión de reflexionar sobre la relación de las respuestas alternativas con canales o procesos participativos y examinar si sus objetivos de democratización incluyen procesos más igualitarios y redistributivos.

Para seguir explorando aportaciones sobre participación, neoliberalización y desigualdad, en el siguiente apartado debatimos con la literatura sobre gobernanza e innovación social. Perfilando algunos de los factores hasta ahora destacados, este ámbito heterogéneo de estudios nos facilita recorrer otras perspectivas.

### **3.4 El doble rostro de la «innovación social». Reestructuración del bienestar en la crisis y respuestas alternativas**

Algunos autores han alertado sobre estrategias estatales que «fomentan la innovación social» para regular las contradicciones de la reducción del bienestar o renovar las redes de actores que participan en la provisión de servicios (Oosterlynck et al. 2016). Swyngedouw (2009:64) advierte que los actores-red que forman parte de la gobernanza, promueven la innovación social y movilizan a la sociedad civil, son a su vez apoyados y fomentados por «organismos (como el FMI o el Banco Mundial) que persiguen una agenda neoliberal para ONGs, movimientos sociales y planificadores *insurgentes*». Buscando estabilizar las contradicciones de un régimen de acumulación en crisis, emergen modelos de regulación híbridos donde se combinan formas de gobierno convencionales, nuevos sistemas de integración «socialmente innovadores» con modelos de gobernanza más o menos horizontales (Le Galès, 2002). Según

Swyngedouw (2009:74) los mismos procesos de gobernanza que pueden permitir la emergencia de «procesos de innovación social» están asociados con el ascenso o la prominencia de nuevos actores sociales, la «consolidación de la presencia de otros, la exclusión o la disminución de poder de los grupos que estaban presentes en procesos anteriores de gobierno y la continua exclusión de actores sociales nunca incluidos».

Este carácter ambivalente es lo que Swyngedouw caracteriza como el «doble rostro de la innovación social» con efectos contradictorios y potencialmente emancipadores o perversos en las relaciones Estado–sociedad civil–mercado (SINGOCOM, 2005: 27). Si bien promueve el empoderamiento y la satisfacción de necesidades, el fomento desde entidades público-estatales de la innovación social también puede albergar mecanismos altamente selectivos y exclusivos de gobernanza y control (Moulaert et al. 2005). Las prácticas de innovación social, consideradas portadoras de capacidad para transformar el modelo de gobernanza y las relaciones de poder, están influidas y pueden ser orientadas por los legados y las ideologías inscritas en esas mismas trayectorias (Lowndes, 2005; Pradel et al. 2013). En la siguiente sección, profundizamos en las ambivalencias entre instituciones públicas e innovación social y su capacidad de inclusión o exclusión social.

### **3.4.1 El fomento público de la innovación social ¿reducir y fragmentar el bienestar o promover el empoderamiento?**

En una investigación reciente de análisis de políticas públicas, Conejero y Redondo (2016) comparan tres programas públicos para fomentar la innovación social de escala macro: The Big Society del Reino Unido, la Social innovation and Civic Participation de EEUU y la Innovation Union de la UE. En Innovation Union «los objetivos de competitividad y empleo son los prioritarios (...) los programas de empresa social tienen mayor peso que los de empoderamiento ciudadano y del tercer sector» (Conejero y Redondo, 2016:38). Estos autores resaltan que «los resultados más significativos (...) están referidos al incremento del emprendimiento social» y que el «impacto del conjunto de programas de innovación social en la sociedad y la economía aún es incierto por su breve recorrido» (Conejero y Redondo, 2016: 37).

Los modelos que se buscan implantar en los tres programas «están fuertemente ideologizados, fruto de la tensión siempre presente en el binomio liberalismo/republicanismo y sus visiones sobre la función del Estado, del mercado y

la sociedad en la construcción del bien común». Concluyen que «predomina el enfoque gerencial en los programas nacionales de innovación social» y que no parecen tener un claro efecto en «cambios institucionales significativos y en el empoderamiento de la ciudadanía y organizaciones del tercer sector en el diseño, participación y seguimiento de las políticas y programas públicos» (Conejero y Redondo, 2016: 40).

La promoción de una agenda de innovación social de enfoque económico-managerial en el programa Innovation Union se asienta en una paradoja: por un lado, no viene acompañada de una actuación a escala macro para construir instituciones redistributivas; por otro lado, se centra en fomentar la innovación social a escala local. En un contexto político-económico de bajo crecimiento y austeridad, estas estrategias de enfoque económico-managerial pueden transferir responsabilidades públicas a organizaciones de la sociedad civil, interpeladas como nuevas fuentes de crecimiento económico y como proveedoras de bienestar (Oosterlynck et al. 2015; Jessop et al, 2013). El fomento de la innovación social puede tensionar a las respuestas alternativas asentadas en el territorio, movilizando su capacidad transformadora hacia imaginarios emprendedores y salidas individuales a la crisis, pudiendo chocar o desviar sus trayectorias históricas de lucha por la emancipación, la autonomía y el autogobierno (Conejero y Redondo, 2015:15).

Oosterlynck et al. (2015) analizan la reestructuración del Estado de bienestar y su relación con las respuestas alternativas de escala local vinculadas a la reducción de la pobreza. Estos autores consideran que la relación entre estas prácticas y los sistemas de bienestar estatales «va a estar determinada por las variadas formas institucionales» donde las respuestas colectivas a necesidades sociales son «parte integrante de una reestructuración espacio-institucional de los Estados de bienestar, que conduce a un *welfare mix* no completamente diferente, pero sí más complejo» (Oosterlynck et al., 2015: 5). La capacidad de las prácticas de base social, cooperativas o del tercer sector que buscan transformar las políticas sociales es interdependiente de las agendas de esas políticas, pudiendo tanto incrementar las dinámicas de fragmentación del bienestar y de acceso desigual para las personas necesitadas de asistencia como promover procesos de empoderamiento colectivo (**Tabla 3.3**).

<b>Cambios en los Estados de bienestar empujados por las prácticas de innovación social local</b>	
<b>Participación emprendedora: ciudadanos prosumidores</b>	Empuja a la participación activa de la sociedad civil, los emprendedores sociales y a los gobiernos locales en la prestación de servicios de bienestar, sobre todo en las zonas en las que se percibe que las políticas estandarizadas y pasivas de bienestar a nivel macro y el mercado privado no proporcionan respuestas adecuadas. Los ciudadanos deben convertirse en <i>prosumidores</i> , consumiendo y produciendo servicios sociales.
<b>Empoderamiento de grupos vulnerables</b>	La capacidad de la innovación social local de conectarse con las comunidades afectadas y con instituciones pone atención sobre el contexto de la vida cotidiana de personas en situación de pobreza y la necesidad de darles voz para determinar sus propias necesidades, y las acopla a estrategias para movilizar actores y recursos de diversas escalas espaciales.
<b>Transforman instituciones centralizadas</b> <b>Tensionan la universalidad de los derechos</b>	Aumenta la flexibilidad desarrollando estrategias para superar y transformar instituciones rígidas y centralizadas, ya sean públicas o privadas. Estas innovaciones no siempre se adaptan fácilmente con los estados de Bienestar "clásicos". No sólo pueden surgir la competencia y el conflicto entre actores antiguos y nuevos en los sistemas de bienestar, sino que los enfoques de la innovación social flexibles, basados en lo local y con aproximaciones más sensibles a las comunidades, pueden generar tensiones con el principio básico de derechos sociales universales garantizados para todos los ciudadanos
	
<b>Posibles efectos</b>	
<b>Fragmentación en la provisión de bienestar</b>	Puede conducir a una creciente fragmentación de la provisión de bienestar en términos de disponibilidad y calidad de servicios y accesibilidad desigual para las personas necesitadas de asistencia.
<b>Empoderamiento ciudadano</b>	Las prácticas de innovación social organizan la intervención social de manera diferente a la forma vertical y burocrática del Estado de bienestar, fomentando la descentralización, el empoderamiento y los modos participativos de gobernanza.

**Tabla 3.3:** Cambios en Estados de bienestar empujados por la «innovación social local» y posibles efectos  
**Fuente:** A partir de Oosterlynck et al. (2015)

Ambivalencias similares también han sido destacadas en investigaciones centradas en los llamados «comunes urbanos» (OMB, 2014; Harvey, 2011). Bajo esta conceptualización, se identifican procesos conducidos por comunidades locales que cuestionan la burocratización estatal, denuncian la privatización de servicios e

impugnan las lógicas verticales en la provisión de servicios. Su objetivo es ganar autonomía llevando a cabo prácticas como la gestión comunitaria de equipamientos urbanos y viviendas, servicios de educación, cultura o sanidad. Estas prácticas orientadas a la emancipación social, buscan (auto) capacitar a colectivos heterogéneos y producir economías colectivizadas. No obstante también pueden ser cooptadas por políticas de reestructuración del bienestar, rompiendo la universalidad de acceso a los servicios públicos o interpelando a esos colectivos como «emprendedores sociales» que integren lógicas mercantiles en relaciones comunitarias (OMB, 2014: 15-17).

De esta manera, movimientos sociales, entidades del tercer sector o emprendedores sociales pueden incorporarse y dar continuidad a los legados neoliberales de la gobernanza, pero también cambiarlos. Oosterlynck et al, (2015: 6) insisten en esas ambivalencias, advirtiéndole que estas prácticas pueden «dar forma o modificar la agenda de un área específica, construyendo derechos o interviniendo en la agenda de inversión social»

Pradel et al. (2013) argumentan que la capacidad transformadora de las prácticas de acción colectiva que responden a la crisis es dependiente de su capacidad para incidir en la definición, orientación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Más allá de incorporarse como proveedoras de servicios en los sistemas de bienestar locales, también pueden cambiar las bases conceptuales y procedimentales del *policy making*. En síntesis, estos autores destacan tres dimensiones. En primer lugar, la influencia que estos procesos pueden tener para cambiar la definición de un problema, transformando normas y prácticas informales asentadas social e institucionalmente. En segundo lugar, la capacidad para incidir en los procesos de producción de políticas públicas, demandando más transparencia, mecanismos de control o más conexión entre la administración pública y la sociedad civil. Por último, incidir en los resultados de las políticas públicas, empujando orientaciones o políticas más inclusivas, co-produciendo nuevos reglamentos que respondan a esos cambios, etc. (Pradel et al., 2013: 163-165).

Para cerrar este apartado, profundizamos en un debate que hemos explorado en la literatura sobre participación ciudadana y que interpela a nuestros subcasos. Si bien las prácticas de acción colectiva pueden promover el incremento de la justicia social y buscar alternativas frente a la austeridad, ¿consiguen ser inclusivas en la práctica o están limitadas para incidir en la reducción de desigualdades?

### 3.4.2 Las respuestas alternativas a la crisis, ¿democratizadoras e igualitarias?

De la misma manera que veíamos en los mecanismos de participación ciudadana, entre las personas movilizadas también se ha detectado «una sub-representación de aquellos sectores históricamente excluidos y con menos recursos sociopolíticos» (Alarcón et. al, 2015: 51). Tras analizar datos sobre participación en manifestaciones en el contexto español, Alarcón et. al (2015) de nuevo advierten a sobrerrepresentación de personas con edades intermedias, de clase alta o media-alta, con estudios, de izquierdas y más activas políticamente. A través de datos del Informe FOESSA de 2014, contrastan esas tendencias con las prácticas colectivas de personas pobres a través de los índices de asociacionismo, un 21% menor que el de las personas no pobres, consolidando así una brecha que se incrementa respecto a años anteriores (Alarcón et. al, 2015: 13-14).

Dinámicas ambivalentes muy similares se han detectado en prácticas de economía social, banca ética o gestión ciudadana de infraestructuras. Blanco et al. (2017) señalan que estas prácticas de base colectiva influyen en la democratización de las políticas públicas y promueven alternativas para la producción y provisión de servicios básicos. No obstante, también tienden a reproducir procesos de exclusión, patrón que se refleja en su distribución no homogénea sobre el territorio, siendo más densas en los barrios con necesidades pero que cuentan con más capacidades para la acción colectiva (Nel-lo y Blanco, 2018). Silver et al. (2010), en un análisis similar basado en datos cualitativos, resaltan que los perfiles que cuentan con mayor capital social y cultural acumulado no solo tienden a liderar los espacios participativos de carácter institucional, sino también las prácticas sociales autónomas.

De esta manera, las desigualdades sociales y territoriales no solo implican unas condiciones de partida asimétricas para participar por vías definidas desde los gobiernos locales o para «emprender». Menos analizadas en la literatura, las desigualdades reproducidas en las prácticas de acción colectiva conllevan paradojas sobre su orientación comunitaria o de defensa de derechos colectivos y de la justicia social. Tras lo expuestas, diversas preguntas desafían a las respuestas alternativas y será oportuno contrastarlas con nuestros subcasos. En las respuestas alternativas conducidas desde la acción colectiva, ¿quiénes producen *desde abajo* las agendas redistributivas? En la gobernanza interna de estas prácticas ¿qué grupos sociales definen la prioridad de los problemas que se abordan?, En los territorios donde surgen

estos procesos ¿qué posiciones sociales y qué intereses de clase concretos definen los recursos que es prioritario redistribuir o las normas que se deben cambiar? Entre los sujetos que forman parte de las respuestas alternativas ¿qué formas de poder se cuestionan y qué relaciones de poder quedan normalizadas *en su interior*? En las interacciones que producen capacidades de negociación y capital social ¿qué perfiles sociales capitalizan esos recursos? Si bien las respuestas alternativas pueden defender y practicar la democracia política, ¿integran mecanismos de democracia territorial y económica?

Una de nuestras hipótesis es que, si bien las respuestas alternativas conducidas por la acción colectiva o movimientos sociales promueven la colectivización de recursos y procesos de democratización, eso no implica que temas como la exclusión social o las desigualdades socioespaciales sean percibidas como problemas (Alarcón y Font, 2015: 50-52; Blanco et al. 2016). En nuestro planteamiento no damos hecho que las prácticas alternativas sean inclusivas, socialmente emancipadoras o habilitadoras (Olin Wright, 2014), una pregunta que nos plantearemos al analizar los subcasos.

No obstante, si la desigualdad es una característica estructural de cualquier sociedad contemporánea, resulta lógico que se reproduzca en cualquier interacción social que no incluya mecanismos para revertirlas (Gerometta et al. 2015; Nel-lo y Blanco, 2018). En un momento de crisis del Estado de bienestar, las mismas prácticas que buscan alternativas o que empujan procesos transformadores pueden padecer límites redistributivos y carencias para garantizar la universalidad (Harvey, 2013; Subirats y Rendueles, 2016; Andreotti y Mingione, 2016). Gerometta et al (2015:2018) resaltan que, en realidad, este es un problema de naturaleza similar «al que se enfrentó el Estado de bienestar moderno: organizar la redistribución de los recursos políticos, económicos y culturales, que la familia era incapaz de administrar en sociedades modernas complejas». Las capacidades, retos y límites de las respuestas alternativas, tema central de esta investigación, nos lleva a preguntarnos sobre los sistemas redistributivos necesarios para el cambio social.

Estas aportaciones redundan sobre el interés de factores que hemos destacado en el segundo capítulo. Las alianzas que se puedan producir entre sujetos identificados como «emprendedores sociales», los movimientos sociales y los sectores sociales más desfavorecidos, es un factor importante a observar en los subcasos. Las alianzas

interclase, la capacidad de participar en la esfera pública de grupos sociales excluidos y su relación con movimientos sociales son factores que históricamente han mostrado tener una capacidad altamente emancipadora (Hobsbawn, 2011; Olin Wright, 2014; Andreu, 2015). Un elemento polémico presente en estos debates es que, en ocasiones, estas alianzas pueden ser usadas de manera oportunista por las clases medias con el objetivo de marcar la agenda y conquistar sus propias aspiraciones (Gurney, 1994; Mati, 2017; Rodríguez, 2016). En contraste, Pradel et al. (2013: 165) concluyen que la alianza o coordinación entre prácticas democratizadoras con prácticas dirigidas a la justicia distributiva, fortalece la capacidad para producir cambios institucionales. Alarcón y Font (2015: 18) resaltan como caso relevante a las asambleas de barrio de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) que ha desafiado los déficits en la redistribución del poder al «involucrar a sectores de población de bajos ingresos, inmigrantes y población sumida en procesos de exclusión social».

Tras revisar la literatura sobre participación, acción colectiva y desigualdad, a continuación abrimos un nuevo apartado donde explorar aportaciones relevantes sobre gobernanza y cambio institucional desde la geografía crítica. De la misma manera que hemos destacado en el enfoque institucional-territorial del primer capítulo, diversos autores han insistido en entender el territorio como una dimensión constitutiva y no una mera característica de los modelos de gobernanza.

El siguiente apartado busca definir mejor la dimensión espacio-temporal de los modelos de gobernanza y su imbricación en dinámicas político-geográficas. En diálogo con estos enfoques, revisamos otros autores que destacan racionalidades de gobierno incorporadas en los modelos de gobernanza para desplazar o equilibrar los conflictos de poder.

### **3.5 Empresarialismo urbano y proyectos hegemónicos. Los modelos de gobernanza desde la geografía crítica**

Hace más de dos décadas, el geógrafo británico John Agnew denunciaba que los enfoques hegemónicos en el análisis político y económico habían concebido «la territorialidad estatal como una estructura estática para los procesos de regulación en lugar de entenderla como una de sus dimensiones constitutivas» (citado en Brenner, 2004a: 448). Evitar este sesgo, que Agnew denomina la «trampa territorial» (Agnew,

1994) ha sido la base de una extensa literatura que ha proliferado inspirada en trabajos de geografía crítica pioneros como los de Lefebvre, Harvey, Castells o Soja.

Desde diferentes variantes del urbanismo radical se han explorado las geografías del poder estatal que caracterizan al capitalismo de principios del siglo XXI (Brenner, 2004a). Si bien diversas en sus planteamientos, un principio vincula estas aportaciones: «lo urbano» no se concibe como un espacio estático y abstracto, sino medio y producto de las relaciones sociales conflictivas y cambiantes en sistemas urbanos con economías capitalistas dominantes.

Desde esta perspectiva, el «proceso urbano» expresa espacialmente las relaciones y conflictos de poder, donde diferentes intereses producen una geografía política que enmarca la interacción social y a la vez depende de anteriores patrones de construcción institucional y social del espacio (Brenner, 2004b). Los cambios en la coordinación de los gobiernos a escala local se han analizado no como algo que flota sobre las dinámicas históricas, territoriales, económicas e institucionales de mayor envergadura, sino como parte de los procesos de reestructuración y re-escalamiento de los Estados durante las últimas décadas (Harvey 1989; Brenner, 2004; Kazepov, 2010).

David Harvey (1978; 2007) ha analizado los ciclos, características y contradicciones de este «proceso urbano» condicionado por dinámicas macro. Para adaptarse a la reestructuración tras la crisis fordista, diversos organismos supraestatales han apelado a los gobiernos urbanos a ser más «emprendedores» (Harvey, 2007). Este periodo se caracteriza según Harvey (1989) por la transición de un carácter *gestor* a un carácter *empresarial* en el rol de los gobiernos locales. Por su relevancia en la literatura sobre gobernanza y cambios institucionales dedicamos la siguiente sección a desarrollar este planteamiento que Harvey sugiere como una de las principales explicaciones para comprender los procesos de transformación en el gobierno de las ciudades durante las últimas etapas del capitalismo tardío.

### 3.5.1 Del gobierno local gestor al empresarialismo urbano

Buscando dar respuesta a las crisis de sobreacumulación<sup>19</sup> los gobiernos locales han implementando políticas para producir un entorno construido (*built environment*) que sea atractivo para la inversión privada. Esta transformación abre una nueva fase en las estrategias de mercantilización del suelo a través de formas de «producción de espacio» que junto a procesos como «la organización de las nuevas divisiones territoriales del trabajo (...) brindan distintos modos de absorber los excedentes de capital y trabajo» (Harvey, 2004: 102). De esta manera, los gobiernos locales han buscado producir entornos urbanos acorde a un «una forma de acumulación flexible más abierta geográficamente y basada en el mercado» (Harvey, 1989: 360).

Harvey denomina solución o ajuste espacio-temporal<sup>20</sup> a las estrategias capitalistas para resolver los problemas de sobreacumulación mediante la expansión geográfica y la reorganización espacial. Para ello se requieren grandes inversiones en infraestructuras, habitualmente financiadas mediante deuda pública, dependientes de ciclos temporales largos para su asentamiento (Harvey, 2014:153). Para amortizar la inversión en las infraestructuras físicas y sociales que permiten esta nueva actividad productiva son necesarios largos periodos de tiempo que el sector privado no puede asumir, pero sí rentabilizar.

A escala urbana, los ajustes espacio-temporales iniciados tras la crisis industrial de los 70 están directamente relacionados con el cambio de un *enfoque gestor local* a formas de *empresarialismo urbano* (Harvey, 1989). Organismos como la UE, la OCDE, el FMI o el Banco Mundial han recomendado que los sistemas urbanos sean «emprendedores» para asegurar sus ventajas competitivas y adquieran capacidad de mando en el mercado financiero, creando una geografía e imaginarios que les permita competir en la economía global. Entre las características del empresarialismo urbano,

---

<sup>19</sup> Como señala Harvey (2004:100), las crisis de sobreacumulación «se expresan como excedentes de capital y de fuerza de trabajo que coexisten sin que parezca haber manera de que puedan combinarse de forma rentable a efectos de llevar a cabo tareas socialmente útiles.». Las estrategias de producción de espacio que explicamos son una vía para absorber esos excedentes de capital.

<sup>20</sup> La expresión original en inglés es *spatio-temporal fix*. Es importante señalar que *fix* tiene un doble significado. Por un lado «cierta proporción del capital total queda literalmente y físicamente  *fija* en cierto lugar durante un periodo de tiempo relativamente largo», por otro lado, «*fix* también se refiere metafóricamente al arreglo o solución coyuntural de la crisis de sobreacumulación del capital proporcionado por inversiones a largo plazo con expansiones geográficas» (Harvey, 2014: 154)

Harvey destaca la integración del capital privado en la arquitectura institucional a través de partenariados público-privados, los proyectos urbanos de ejecución y diseño especulativos con riesgo asumido por el sector público y las luchas entre ciudades por el control de mando y para conseguir fondos del Estado o supraestatales (**Tabla 3.4**).

<b>Principales características del empresarialismo urbano</b>	
<b>Nueva organización del espacio</b>	El poder para organizar el espacio deriva de todo un complejo de fuerzas movilizadas por diversos agentes sociales. Es un proceso conflictivo donde debemos considerar la formación de políticas de coalición, la formación de alianzas de clase para cualquier tipo de empresarialismo urbano.
<b>Alianzas sector público-privado</b>	Alianzas entre sector público-sector privado, en el intento de atraer financiación externa, nuevas inversiones directas o nuevas fuentes de empleo.
<b>Especulativo y liderado por sector público</b>	Es empresarial porque es de ejecución y diseño especulativos, en contraste con el desarrollo racionalmente planeado y coordinado. El sector público asume gran parte del riesgo y el privado obtiene gran parte de los beneficios.
<b>Economía política del lugar</b>	Economía política del lugar más que la economía política del territorio (no solo vivienda o educación, sino parques industriales, centros culturales) La pregunta no solo es cómo se reconstruye el territorio, sino ¿cómo se produce un lugar?
<b>Competencia entre ciudades en mercado global</b>	Relaciones de competencia, dependencia, subordinación y control entre ciudades. Luchas por el control de mando entre ciudades globales y obtener fondos del Estado o supraestatales Especialización en la división internacional del trabajo.

**Tabla 3.4** Principales características del empresarialismo urbano  
Fuente: A Partir de Harvey, 1989, 2002

Además de las dinámicas supralocales que definen al empresarialismo urbano, la pugnas para organizar el espacio derivan de todo un complejo de fuerzas movilizadas por diversos agentes sociales a escala local (Harvey, 1989; 2014). Peck y Tickell (2002:388) plantean que las variaciones territoriales del neoliberalismo pueden ser observadas cuando se evalúan a través de «criterios como la escala y el alcance de la intervención estatal, las formas de capital y la regulación del mercado de trabajo» teniendo en cuenta «la constitución de instituciones de regulación social» y los «patrones de resistencia e incorporación política».

En este proceso conflictivo, debemos considerar la formación de coaliciones políticas a escala local, la coordinación entre esferas de gobierno, la formación de alianzas o pactos políticos y otras estrategias derivadas que pueden garantizar períodos estables

de consenso. En la siguiente sección profundizamos sobre las disputas entre intereses contrapuestos que, exigiendo cambios con orientaciones diversas, quedan codificadas en las matrices locales y equilibradas o desactivadas por proyectos hegemónicos.

### **3.5.2 Los modelos de gobernanza como resultado de conflictos de poder entre actores y los proyectos hegemónicos**

Si bien el papel de la urbanización en el cambio social está profundamente influido por las relaciones sociales capitalistas y la lógica de la acumulación, Harvey no otorga el monopolio de la decisión a los actores capitalistas que intervienen en las redes de gobernanza:

«los capitalistas, como todos los demás, pueden luchar por hacer su propia geografía histórica pero, también como todos los demás, no lo hacen en circunstancias históricas y geográficas de su propia elección individual, ni siquiera aunque hayan desempeñado una función colectiva importante e incluso determinante en la configuración de dichas circunstancias. Esta doble relación de reciprocidad y dominación (donde los capitalistas, como los trabajadores, se encuentran dominados y constreñidos por sus propias creaciones) puede captarse mejor teóricamente utilizando métodos dialécticos» (Harvey, 2007: 366)

Las administraciones locales toman un papel activo en la negociación con el capital financiero internacional para poder atraer inversiones e implementar arreglos institucionales que faciliten alianzas con el capital privado local y global. Pero la formación de las ciudades son a un tiempo producto y condición de los continuos procesos sociales de transformación (Harvey, 2007). Según Sørensen y Torfing (2009:2) el desempeño de las redes de gobernanza depende del «contexto social, el diseño institucional y las luchas políticas que determinan su forma y funcionamiento». González y Healey (2005: 2056) también advierten que los modelos de gobernanza «evolucionan de una manera histórica y geográfica, a través de todo tipo de encuentros sinérgicos, contradicciones, conflictos y luchas activas».

García Linera (2015:2), influido por la teoría del Estado de Poulantzas (1978), define las instituciones como «luchas objetivadas (...) solidificaciones temporales de luchas, de correlaciones de fuerza entre distintos sectores sociales, y de un estado de esa

correlación de fuerza que, con el tiempo, se enfrían y petrifican como norma, institución o procedimiento». A través del símil geográfico, Linera expone el proceso de sedimentación histórica de las instituciones y las políticas públicas, siendo cristalizaciones de conflictos de poder entre actores con intereses contrapuestos que exigen un cambio en el balance de fuerzas y requieren o producen el cambio institucional.

Fraguadas históricamente en base a conflictos, las instituciones codifican en norma los intereses de algunas de las partes o el «compromiso de clase» (Olin Wright, 2015) de una época, pero pueden ser percibidas como estáticas y naturalmente dadas. Swyngedouw (2009:64) describe los procesos de gobernanza en red como una nueva forma de gubernamentalidad centrada en «la conducta de la conducta» (Foucault, 1982) donde «una particular racionalidad de gobierno se combina con nuevas tecnologías e instrumentos de gobierno». Para perseverar en el tiempo, los modelos de gobernanza incorporan racionalidades de gobierno que, más allá de formas de imposición por la fuerza, modulan las relaciones sociales y económicas a través de proyectos hegemónicos<sup>21</sup>, definiendo los sistemas de integración social y las reglas que rigen la sociedad (Jessop, 2002). Si el Estado es la cristalización del conflicto entre diferentes fuerzas sociales y a su vez representa los intereses de «la parte más fuerte» necesita incorporar mecanismos que desactiven el conflicto latente o compromisos que respondan a los intereses y demandas de la contraparte (Jessop, 2017).

Siguiendo a Jessop (2002:72-73) que retoma los conceptos de «bloque hegemónico» y «bloque de poder» de Gramsci, adoptamos la noción de «proyecto hegemónico» como la suma de estrategias económicas, coaliciones políticas, sistemas de redistribución e imaginarios compartidos que producen unidad social durante una época y, en conjunto, sostienen fases de equilibrio social y político. Aglutinados en políticas públicas y legitimados socialmente en consensos democráticos, los proyectos hegemónicos logran compensar, equilibrar o desactivar los conflictos de poder entre actores económicos, políticos y sociales, permitiendo así fases de estabilidad. Si bien no son perpetuos, estáticos ni tienen por qué ser justos, los arreglos institucionales enmarcados por los proyectos hegemónicos logran contener temporalmente la pugna entre posiciones dominantes y contra-hegemónicas (Mouffe, 2011).

---

<sup>21</sup> Hegemonía, en síntesis, remite a una forma de dominación basada en el consentimiento donde una posición asociada a intereses particulares se percibe como universal (Gramsci, 1971; Jessop, 1990).

A lo largo de esta investigación nos preguntamos si se han asentado proyectos hegemónicos particulares en Madrid y Barcelona y en qué condiciones sociales y políticas se han producido. Los proyectos hegemónicos producen épocas de «convivencia pacífica» entre intereses enfrentados, pero pueden ser impugnados por movimientos que denuncian formas de exclusión o que desautorizan la acción de actores privilegiados en periodos aparentemente estables. En el análisis de Madrid y Barcelona, prestaremos atención a la posibles emergencia y origen de movimientos de impugnación de los proyectos hegemónicos.

Hasta ahora, hemos mencionado de manera puntual el papel de las diferentes escalas de gobierno sobre el contexto local. En el siguiente apartado, antes de sistematizar los factores que nos permitan observar el cambio, ahondamos en la literatura sobre gobernanza multinivel con mayor profundidad. El debate sobre la gobernanza abre, de fondo, un debate sobre cómo se modula el poder en un continuo conflicto multinivel: sobre qué coaliciones políticas, desde qué nivel de gobierno y bajo qué marcos regulatorios tienen o conquistan capacidades para constreñir o promover la acción del resto, ganar autoridad entrando en conflicto con otras esferas de gobierno, etc.

### **3.6 El carácter multiescalar y conflictivo del cambio. Gobernanza multinivel, Estados y ciudades.**

El giro en la orientación a escala local hacia formas variadas de empresarialismo urbano está ligado a cambios y regulaciones ejercidas desde otras escalas. Los «mecanismos de coordinación y participación» de los enclaves locales permiten la entrada de nuevos actores en el ejercicio de gobierno, pero estos cambios son incomprensibles si no se analizan en su articulación con un conjunto mayor de arreglos multinivel. Estas transformaciones se integran en las «formas políticas cambiantes de la unión europea como parte de la transformación y del intento en curso de la re-regulación del capitalismo global» y en la transformación de los modelos gobernanza, que buscan sus propias respuestas a través de sus configuraciones sociopolíticas a los cambios socioculturales y político-económicos (Jessop, 2004: 74).

Las dinámicas de re-escalamiento, expansión geográfica y multiplicación de actores en la gobernanza deben entenderse como una respuesta explícita al colapso del sistema capitalista frente a la lógica positiva entre crecimiento económico y redistribución. Es en esos procesos de transformación donde la reestructuración y re-escalamiento del

Estado dota de un rol cada vez mayor a entidades infraestatales y supraestatales (Brenner y Theodore, 2002; Jessop, 2002; Kazepov, 2010: 41). Esta reestructuración multinivel conlleva modelos variados de gobernanza, con diferentes sistemas de bienestar local, estrategias económicas diversas y relaciones multinivel cambiantes. Antes de abordar las variaciones de los modelos de gobernanza, revisamos el origen de la gobernanza multinivel y el nuevo rol que ejerce el Estado.

### **3.6.1 Gobernanza multinivel y Estado competitivo**

Gary Marks (1992, 1993) acuñó el concepto gobernanza multinivel para captar la evolución de la política estructural de la UE después del periodo de reformas a finales de los 90s<sup>22</sup>. Los gobiernos supranacionales, nacionales, regionales y locales, se han visto inmersos en redes de políticas territoriales globales (Marks 1993: 402-3). Una doble interdependencia se establece en esta configuración institucional: en primer lugar, entre los gobiernos que operan a diferentes escalas territoriales; en segundo lugar, entre los gobiernos y los actores no gubernamentales en diversos niveles territoriales (Bache y Flinders, 2004:3). En esta reconfiguración no solo entran en juego las instituciones que operan en diferentes escalas, sino que van a ejercer un «rol directivo» actores transnacionales como la Organización Mundial del Comercio, el FMI o el Banco Mundial. Las políticas económicas y sociales se van a definir y a ejecutar en diferentes niveles, provocando una lucha internacional cada vez más intensa por diseñar y definir los regímenes de bienestar (Jessop, 2002: 252).

La forma y funciones del Estado en los modos cambiantes de regulación son importantes para contextualizar los cambios y contradicciones que van a padecer las ciudades. Debido a las crisis sufridas durante los 70 y los 80, el Estado de bienestar ha dado paso a una forma de Estado competitivo que Jessop (2002) denomina Régimen

---

<sup>22</sup> Ian Bache y Matthew Flinders explican estas reformas, que toman un punto de inflexión a partir de 1998: «En el contexto de las medidas para completar el mercado único y asimilar a Grecia, Portugal y España en la Comunidad, la Comisión y sus aliados en el Parlamento Europeo obtuvieron el apoyo de los gobiernos para una importante reforma de la política estructural en 1998. Como un pago complementario a los Estados Miembros más pobres por las consecuencias previstas del programa del mercado interior, los gobiernos acordaron duplicar las asignaciones de financiación estructural para ayudar al desarrollo de las regiones desfavorecidas. Como parte del deseo de asegurar el uso efectivo de estos fondos, los gobiernos -algunos a regañadientes- aceptaron la propuesta de la Comisión de que los fondos se administraran a través de partenariados establecidos dentro de los Estados miembros, formados por representantes de los gobiernos nacionales, regionales (y / o locales) supranacionales (denominado, la Comisión). Fue a partir de un estudio de estos desarrollos en la política estructural, y, en particular, el principio de partenariados, que Gary Marks desarrolló el concepto de gobernanza multinivel» (Bache y Flinders, 2004:3)

Posnacional de Trabajo Schumpeteriano (RPTS) (**Tabla 3.5**). El RPTS busca garantizar el crecimiento económico internamente y asegurar ventajas competitivas priorizando estrategias para crear, reestructurar o reforzar las estrategias sobre el territorio, población, medio ambiente, instituciones sociales y agentes económicos (Jessop, 2002:118). La variabilidad espacio-temporal del RPTS depende, según Jessop (2004: 24-26), de al menos tres dinámicas: 1) las instituciones de coordinación supranacional y su capacidad para influir en las escalas inferiores; 2) las variaciones de los legados institucionales del Estado, sus estrategias económicas, coaliciones políticas y proyectos hegemónicos; 3) el resultado de los conflictos multinivel que reorientan las políticas económicas y las políticas sociales en un desarrollo geopolítico global cambiante.

<b>Régimen Posnacional de Trabajo Schumpeteriano</b> (Schumpeterian Workfare Postnational Regime)			
Mayor papel de la gobernanza autoorganizada para corregir los fallos del mercado y del Estado. El Estado adquiere protagonismo en el ejercicio de la metagobernanza	Relativización de las escalas a expensas de la escala nacional. Competencia para establecer una nueva escala primaria, pero preservando el papel de los Estados nacionales	Subordina la política social a una noción ampliada de política económica: presiona a la baja el salario social y ataca a los derechos sociales.	Se centra en la innovación y en la competitividad en economías abiertas, con un énfasis cada vez mayor en el lado de la oferta para promover la economía basada en el conocimiento
<b>Régimen</b>	<b>Posnacional</b>	<b>de Trabajo</b>	<b>Schumpeteriano</b>

**Tabla 3.5** Régimen Posnacional de Trabajo Schumpeteriano  
**Fuente:** A partir de Jessop (2002: 309)

El giro *trabajista* del RPTS está directamente relacionado con una creciente subordinación de la política social a la política económica. A partir de la década de los 80, se extiende la opinión de que el salario social que representa el gasto en bienestar es un coste de producción igual que el salario individual y que la tributación es siempre un desincentivo al esfuerzo, al ahorro y a la inversión (Jessop, 2002:194). Este marco hegemónico supone un ataque a los derechos sociales, influyendo profundamente en la naturaleza y distribución de los riesgos sociales y creando nuevas formas de pobreza (Esping-Andersen et al., 2002; Oosterlynck, et al. 2013).

El RPTS es *schumpeteriano* en la medida que promueve la «innovación permanente y la flexibilidad en economías relativamente abiertas mediante la intervención en la oferta y fortalecer, en la medida de lo posible, su competitividad global» (Jessop, 2004: 68). Imbricados en un modo de integración y coordinación europea basado en el incremento de la competencia y la innovación, estos cambios implican la adopción de mecanismos de metagobernanza multinivel, esto es, reglamentos y reglas básicas dispuestas por la UE hacia los Estados que reescalán hacia los municipios, afectando su autonomía (Jessop, 2014; Galbraith, 2018). Los Estados pasan a tener importancia como coordinadores y reguladores de diferentes formas de gobernanza, garantizando una mínima coherencia entre ellas y ejerciendo así funciones de metagobernanza (Jessop, 2004: 66-69; 2016). En los modelos variados de Estado competitivo, la necesidad de innovación se extiende más allá de elementos tecnológicos, incluyendo «sistemas sociales de innovación en diferentes escalas, el cultivo y la promoción de una cultura de empresa y sujetos emprendedores, y una amplia gama de innovaciones organizativas e institucionales que tienen que ver con las cambiantes formas de competitividad» (Jessop 2002:155). Los modos variados de regulación del Estado competitivo integran estrategias económicas, políticas públicas y formas de reorganización del territorio vinculadas a un sistema de creencias (Jessop, 2014).

De esta manera, en esta transición hacia nuevos sistemas de regulación, los Estados no *pierden poder*, tal y como sugieren algunas teorías de la gobernanza. Más bien, su rol y autoridad se redefinen como resultado de esta rearticulación de la organización económica y política en las escalas locales, regionales, nacionales y supranacionales (Jessop, 2004: 66). En el caso del Estado español, el Gobierno central sigue cumpliendo un papel importante en asegurar las condiciones de rentabilidad para los negocios privados (políticas económicas y financieras), en la regulaciones laborales y en reproducir la fuerza de trabajo individual y colectiva (políticas laborales y sociales) o en la centralización de políticas clave para el resto de esferas de gobierno como las de vivienda, influyendo en las políticas de las escalas inferiores (Rodríguez y López, 2010; Brenner, 2004; Kazepov, 2010).

Los Estados pueden introducir reformas institucionales con el objetivo de aumentar su capacidad estratégica vertical y horizontal, aumentando su poder como respuesta a las presiones subnacionales y supranacionales (Banche and Flinders, 2004: 201-202). Si bien hay tareas de decisión, gestión y coordinación que están descentralizadas

regional o localmente, el Estado conserva una capacidad estratégica vertical a través de funciones de control, regulación financiera y estrategias de «selectividad espacial», pudiendo privilegiar parte de su territorio en el proceso de especialización económica (Brenner, 2004; Jessop, 2013; Van Gestel y Herbillon, 2010).

Esta reestructuración multinivel, si bien reserva funciones para el Estado y las esferas superiores de gobierno, también conlleva modelos variados de gobernanza. En el siguiente apartado analizamos cómo interaccionan estas dinámicas de reorganización estatal con los entornos locales. Especialmente, revisamos la literatura sobre procesos de reestructuración en ciudades europeas, que debido a la crisis pueden ver incrementar sus responsabilidades pero no sus competencias.

### **3.6.2 Tensiones multiescala y efectos en los entornos locales. Procesos de subsidiarización activa o pasiva**

Las interacciones e interdependencias multinivel son importantes para comprender cómo los actores locales se organizan colectivamente y desarrollan formas de regulación particulares que inciden en situar una ciudad en los esquemas de la gobernanza multinivel (Harvey, 1989; García, 2006; Le Galés, 2002).

A su vez, las dinámicas de re-escalamiento del Estado de bienestar en el contexto europeo se han articulado con procesos donde los niveles superiores del Estado abandonan parte de sus responsabilidades redistributivas y las desplazan a escala local (Kazepov, 2010; Oosterlynck et al. 2013). En esta reestructuración, los gobiernos locales han asumido tareas para revertir procesos de exclusión social, especialmente en regiones del sur europeo donde el Estado de bienestar ha sido más débil (Eizaguirre, 2012).

La reorganización estatal de las competencias se articula en tres dinámicas contradictorias que van a condicionar la orientación y objetivos de las respuestas alternativas.

1. En primer lugar, un proceso de neoliberalización. La intervención espacial en las ciudades post-industriales a partir de una agenda neoliberal de liberalización y privatización, caracterizada en la crisis por una agenda de «urbanismo de austeridad» (Peck, 2014).

2. En segundo lugar, un proceso subsidiarización. Las crecientes necesidades y demandas de protección cada vez más heterogéneas y complejas debido a transformaciones en el empleo, los bienes familiares y demográficos y la competencia económica global; todas ellas tareas que se deben responder a escala local (Andreotti & Mingione, 2016).
3. En tercer lugar, un proceso de democratización. Movimientos, prácticas de acción colectiva y creación de redes que movilizan nuevos recursos y adaptan las intervenciones a las particularidades locales (Ascoli & Ranci, 2002; Oosterlynck et al. 2015).

Estos procesos de neoliberalización, subsidiarización y democratización se configuran de forma variada en los modelos de gobernanza, dependiendo de dinámicas multinivel, pero también de los legados institucionales locales, las coaliciones políticas, las estrategias económicas y las disputas de poder encarnadas en las escalas inferiores. Las dinámicas estructurales son filtradas por diferentes matrices locales, produciendo variaciones en sus modelos de gobernanza, a su vez condicionadas por interacciones con otras esferas de gobierno (Martí-Costa y Tomàs, 2016)

La reorganización de competencias en la crisis afecta a los modelos de gobernanza, que en el contexto europeo han integrado diferentes «sistemas de bienestar local» (Andreotti & Mingione, 2014; Kazepov, 2010). Estos sistemas de bienestar no son una simple reestructuración del Estado del bienestar a escala local, sino «configuraciones específicas de las necesidades de la población y de los proveedores y recursos de bienestar que emergen en los niveles locales» (Andreotti et al., 2012: 1925). La autoridad competente más próxima a una nueva agenda de problemas (acuciantes en la crisis) es quien no puede dejar de actuar y debe resolver las demandas, empujando procesos de «subsidiarización de las políticas sociales» (Kazepov, 2008). En estos procesos se tiende a combinar la utilización de las estrategias de mercado y la competitividad con otras formas «más innovadoras de solidaridad y cohesión social» donde toman importancia las redes de solidaridad, el tercer sector, los movimientos urbanos y otras formas de reciprocidad que emergen en la crisis (Kazepov, 2010: 37).

En el sistema de bienestar español, esferas de reciprocidad como la familiar ya están sobrecargadas debido a los pocos recursos que provee el Estado (Guillén y León, 2011). La crisis reactiva la familiarización de la responsabilidad en las tareas de atención y

protección, agudizando los procesos de «subsidiarización pasiva» (Kazepov, 2010: 59-61; Andreotti & Mingione, 2014). En síntesis, los procesos de subsidiarización pasiva son consecuencia de la territorialización de las responsabilidades hacia organizaciones y actores más cercanos al problema (gobierno local y regional, unidad familiar, redes de solidaridad) pero sin proporcionar los recursos adecuados. En una tendencia contraria, la «subsidiarización activa» desplaza la respuesta a los entornos más próximos al problema con una asignación adecuada de recursos (Kazepov, 2010). Los Estados reservan funciones de intervención y control sobre las escalas regionales y locales que pueden agudizar los procesos de subsidiarización pasiva. Las controversias más tensas se dan entre la escala estatal y los municipios, que cargan con la responsabilidad de «proporcionar los servicios e intervenciones reales para la protección social, utilizando los recursos financieros disponibles» (Andreotti & Mingione, 2016: 255). Los procesos de subsidiarización pasiva pueden variar dependiendo del diseño institucional y las interacciones entre escalas y actores, según variables como el índice de descentralización estatal de competencias y gasto público o la coordinación multinivel entre esferas de gobierno (Van Gestel y Herbillon, 2010).

En el contexto de crisis, las funciones de control del Estado y el avance de procesos de subsidiarización pasiva puede condicionar a las respuestas alternativas en dos direcciones. Por un lado, empujándolas a una posición contradictoria: deben actuar en un momento donde no solo se incrementan los problemas, sino que se reducen los índices de redistribución fiscal y El Estado constriñe la descentralización. Los procesos de subsidiarización sumados a la neoliberalización pueden orientar a las respuestas que defienden instituciones y derechos colectivos hacia el «emprendimiento», viéndose obligadas a buscar formas de sustento en el mercado. Por otro lado, pueden acentuar las desigualdades y la discriminación de sectores sociales excluidos e infrarrepresentados políticamente, no solo dentro de los municipios sino también entre municipios, incrementando las dinámicas de segregación urbana (Andreotti y Mingione, 2014; Blanco et al. 2016). Las ciudades pueden incrementar sus índices de polarización debido a la desigual distribución del capital social local en sus barrios, dependiendo de los grupos sociales y los recursos acumulados en cada contexto (Kazepov 2005: 10). Las alternativas comunitarias sostenidas gracias a la densidad de redes sociales muy localizadas espacialmente, pueden quedar enmarcadas en formas de «neo-comunitarismo» o «comunitarismo neoliberal», dando una respuesta

colectiva a la crisis, pero fijada en barrios con más capacidades para actuar (Gerometta et al., 2005; DeFilippis, 2004; Jessop, 2002).

Para afrontar estos límites provocados por la presión ejercida sobre las escalas inferiores, algunos investigadores plantean un enfoque «bottom-linked» de las prácticas que abordan la satisfacción de necesidades y que «contribuyen a una mejor redistribución de los recursos, combinando la acción de las administraciones públicas con las de los ciudadanos locales» (Eizaguirre et al., 2012, ver también García, 2006). Por un lado, argumentan la necesidad de un arraigo local y comunitario de las prácticas transformadoras (*bottom*). Por otro lado, defienden que la eficacia de estos procesos va a depender de sus vínculos con instituciones supralocales y del éxito de sus estrategias multinivel (*linked*). La aproximación bottom-linked hace especial hincapié en la «necesidad de instituciones que permitan, engranen o sostengan dichas iniciativas mediante prácticas sólidas, reglamentadas y duraderas, así como derechos ciudadanos garantizados por un funcionamiento democrático del Estado» (Moulaert, 2010:9). Responder demandas sociales y empujar cambios institucionales depende del grado de descentralización estatal de las competencias, pero también de la participación de los actores sociales en la política pública y de su capacidad para coordinarse con actores de otros contextos (Pradel et al. 2013: 165-166).

Los ciclos de crisis en el régimen de acumulación capitalista abren nuevas tendencias y estrategias reguladoras de signo diverso, basadas o no en una lógica de mercado, que pueden empujar cambios institucionales con diferente orientación. Tanto pueden darse como formas de oposición que cristalizan de forma «relativamente desarticuladas y localmente incrustadas» o como una forma orquestada y coordinada en diversas escalas para resistir a los procesos de subsidiarización y neoliberalización «en busca de elaborar alternativas sistémicas, globalmente institucionalizadas» (Kazepov 2010: 219, ver también Le Galès, 2002).

En contraste con estos escenarios, también puede abrirse una nueva reconstitución de los procesos de neoliberalización cuando «las fuerzas dominantes aprovechan estas oportunidades para bloquear los regímenes de austeridad, para la reducción institucional y para la intensificación de la disciplina del mercado» (Kazepov 2010:219). Los resultados del conflicto multinivel en su declinación local pueden movilizar imaginarios emprendedores o comunitarios, codificar nuevos reglamentos y

políticas públicas o prefigurar nuevos proyectos hegemónicos más o menos rupturistas con el orden existente, orientando la continuidad o el cambio en los modelos de gobernanza (Le Galès, 2002; Davies y Blanco, 2017).

En este apartado hemos explorado las crecientes interdependencias de los modelos de gobernanza con otras escalas debido a los procesos de reorganización multinivel. En diálogo con esas dinámicas, hemos explorado las posibilidades de cambio que se producen desde los entornos locales, desde la acción colectiva y sus contradicciones. Tras la revisión de la literatura y debates sobre gobernanza, participación, innovación social y gobernanza y multinivel, a continuación sistematizamos lo expuesto y explicamos el diseño y contenidos de la tabla de factores multiescala.

### **3.7 Conclusiones. Factores multiescala para observar el cambio**

En este capítulo hemos argumentado la necesidad de observar el cambio desde un enfoque multinivel, advirtiendo diversos problemas y sesgos al conceder todo el peso explicativo a alguna de las escalas o menospreciar otras. Primero, evitando un enfoque determinista a través de un énfasis explicativo centrado en dinámicas macro. Segundo, evitando una sobreinterpretación de la agencia y la singularidad de las trayectorias locales, omitiendo las dinámicas estructurales que definen los modelos de gobernanza y condicionan la acción colectiva. Analizar los modelos de gobernanza y la capacidad transformadora de las respuestas alternativas a la crisis conlleva observar las trayectorias, interdependencias y tensiones entre múltiples escalas (Brenner, 2004; Banche and Flinders, 2004; Eizaguirre et al., 2012). La dimensión institucional, espacial, histórica y conflictual no son características adjuntas a los modelos de gobernanza, sino elementos constitutivos de su variabilidad (Martí-Costa y Tomàs, 2016; Harvey, 2014; García Linera, 2015). Los cambios en los modelos de gobernanza no ocurren en un vacío institucional, sino que están profundamente arraigados a los entornos multinivel que influyen, a través de restricciones y oportunidades específicas en cada contexto, en la orientación del cambio (Kazepov, 2010; Pradel et al., 2013).

A lo largo de la primera parte de esta investigación, los capítulos 2 y 3, hemos debatido con diferentes escuelas y teorías identificando factores multiescala que nos van a permitir analizar la capacidad transformadora de las respuestas alternativas y los cambios en los modelos de gobernanza (**Tabla 3.6**). El objetivo de nuestra estrategia

metodológica es poner en diálogo la capacidad ejercida desde las escalas superiores con los legados institucionales locales y las disputas de poder entre actores donde se condensa y pugna la orientación del cambio de los modelos de gobernanza.

En la tabla diferenciamos entre tres escalas: la escala micro, la escala meso y la escala macro. Dando protagonismo al nivel local, la escala meso incluye la regional y la analizaremos en su relación con los gobiernos locales. En el segundo capítulo (**Apartado 2.5.3**) hemos reunido una serie de factores explicativos del cambio en las relaciones de poder desde la acción colectiva a partir de tres categorías: socio-espaciales, institucionales y relaciones. Si bien todos los factores interaccionan, cada categoría da mayor importancia a dinámicas *socioespaciales* (descentralización territorial, segregación urbana, polarización social, capital social local, etc.), dinámicas *institucionales* (coaliciones políticas, reglas y normas institucionales, sistemas de bienestar, etc.) y dinámicas *relacionales* entre esferas de gobierno y actores (coordinación o conflictos multinivel, imaginarios y pactos compartidos o disputados entre actores diversos, mecanismos de participación, etc.). Dados estos trazos generales, en los siguientes puntos revisamos los factores micro, meso y macro incluidos en la tabla según lo trabajado en esta primera parte de la tesis y dedicamos un último punto a explicar la relación entre las variables principales.

### **3.7.1 Los factores de la escala micro**

Los factores de escala micro los hemos agrupado al final del capítulo 2, a partir de la discusión con investigaciones que han analizado el cambio en las relaciones de poder de prácticas de acción colectiva. Algunos se han reforzado en este capítulo, como las «relaciones interclase y entre territorios» para revertir dinámicas de segregación social y espacial o la «calidad de la gobernanza interna» y la «problematización de relaciones de poder internas» para contrastar las tendencias detectadas por la literatura sobre participación, innovación social y desigualdad.

	FACTORES SOCIOESPACIALES	FACTORES INSTITUCIONALES	FACTORES RELACIONALES
<b>MACRO</b> <b>Gobierno central</b> Relaciones con escala europea	Modelo Estado Competitivo Distribución territorial de competencias, gasto público Estrategias de selectividad espacial	Coaliciones políticas Modelo de Bienestar estatal Fomento de procesos de subsidiarización pasiva Metagobernanza europea Metagobernanza estatal	Coordinación multinivel con otras esferas de gobierno o actores Consolidación/impugnación de proyectos hegemónicos estatales

CAMBIOS INSTITUCIONALES

Interdependencias entre escalas



CAMBIOS INSTITUCIONALES

<b>MESO</b> <b>Gobierno local</b> Relaciones con Gobierno autonómico	Dependencia o problematización de las dinámicas de desigualdad socioespacial: segregación urbana, polarización social Continuidad o cambio en las estrategias de empresarialismo urbano	Coaliciones políticas Nueva conceptualización de problemas y orientación de políticas. Dependencia o cuestionamiento de legados neoliberales/ Incorporación o cuestionamiento de respuesta dominante a la crisis Cambios en sistemas de bienestar local	Conflictos o coordinación multinivel entre escalas Consolidación/impugnación de proyectos hegemónicos locales Cambios en gobernanza participativa. Nuevas normas o reglamentos co-diseñados Nuevas políticas y estrategias para gestionar el conflicto
--	--	--	---

CAMBIOS INSTITUCIONALES

Interdependencias entre escalas



CAMBIOS EN LAS RELACIONES DE PODER

<b>MICRO</b> <b>Acción colectiva</b>	Alianzas interclase y entre territorios Papel activo de segmentos sociales excluidos en sus territorios. Agenda con contenidos de justicia distributiva <i>Sentido del lugar</i> Prácticas imbricadas social, cultural y territorialmente	Trayectoria institucional, legados previos. Acumulación de recursos y red social Calidad de la gobernanza interna. Democracia política, territorial y económica. Problematización de relaciones de poder internas Agenda redistributiva: diagnóstico del problema, nuevas demandas, nuevos lenguajes políticos, incidir en esfera pública	Implicación/relación con movimientos sociales Procesos <i>bottom-linked</i> Alianza de saberes: técnicos, activistas, no-expertos Estrategias de relación colaboración/conflicto con instituciones públicas Procesos de escenificación, subversión, institucionalización
---	--	--	--

**Tabla 3.6** Factores multiescala para analizar el cambio institucional y el cambio en las relaciones de poder  
**Fuente:** Elaboración propia

Por otro lado, también se ha reforzado la «acumulación de recursos y red social» a través de interacciones donde los actores con menos autoridad *producen* poder. Un factor extraído de la literatura sobre movimientos sociales es la consolidación de una «agenda redistributiva» referida a los repertorios para producir diagnósticos propios de los problemas, empujar nuevas demandas, producir nuevos lenguajes políticos e incidir en la esfera pública, abriendo nuevos imaginarios o procesos de impugnación de las redes de gobernanza que privilegian a actores. Otros factores se han visto ampliados o matizados con aspectos explorados en este capítulo, como el «papel activo de segmentos sociales excluidos» donde incluimos «capacidad para marcar la agenda del movimiento con contenidos de justicia distributiva» desde los territorios donde habitan esos segmentos, en procesos que pueden sumarse a las agendas redistributivas. Vinculado al factor «Relación de colaboración / conflicto con instituciones públicas» incluimos observar procesos de «escenificación, subversión o institucionalización» que hace más operativo el análisis de fases de relación entre actores sociales e instituciones públicas. Vinculado con el factor «Implicación/relación con movimientos sociales» y con la relación de la acción colectiva con instituciones públicas, incluimos observar los «procesos *bottom-linked*» en prácticas de acción colectiva coordinadas con otros actores para aumentar su capacidad transformadora y promover mecanismos redistributivos.

### **3.7.2 Los factores de la escala meso**

Diversos factores de la escala meso provienen de los debates con la literatura sobre gobernanza, participación e innovación social. Los «Cambios en la gobernanza participativa» relacionadas con «nuevas políticas y estrategias para gestionar el conflicto» son un factor relevante para observar la relación entre la acción colectiva y los gobiernos locales. Las políticas participativas, junto a otras acciones redistributivas, nos permiten explorar la «Dependencia o cuestionamiento de los legados neoliberales» y la posible «incorporación en el marco dominante de respuesta a la crisis» de las respuestas alternativas frente a la posibilidad de que promuevan «Cambios en la conceptualización de problemas y orientación de políticas». En las aportaciones de la geografía crítica y la gobernanza multinivel, hemos destacado factores como los «Conflictos o coordinación multinivel entre escalas», incluyendo esferas de gobierno y acción colectiva, y la «dependencia o problematización de las dinámicas de desigualdad socioespacial» relacionado con los procesos de segregación

urbana y polarización social. También las dinámicas de «Continuidad y cambios en los modelos de empresarialismo urbano» y en los «sistemas de bienestar local» estrechamente relacionadas con factores señalados en la escala macro. El Factor «Coaliciones políticas» para observar la importancia de la orientación ideológica del gobierno local y los pactos entre actores políticos, también en su relación con el resto de esferas de gobierno. Por último, el factor relacional «Consolidación de proyectos hegemónicos» dependiente de las coaliciones políticas, las estrategias económicas, los sistemas redistributivos y de los imaginarios compartidos que logran equilibrar, estabilizar o desactivar los conflictos de poder. La consolidación de los proyectos hegemónicos no solo depende de consensos democráticos o de la estabilidad de un mismo partido en el gobierno. También del pacto entre fuerzas sociales y políticas, los mecanismos para gestionar el conflicto y de la diseminación de imaginarios que promuevan sistemas de integración social. Prácticas de acción colectiva con trayectorias acumulativas que logran *golpear por encima de su peso* pueden «impugnar» los proyectos hegemónicos, denunciando formas de exclusión social o asimetrías de poder normalizadas en los modelos de gobernanza.

### **3.7.3 Los factores de la escala macro**

A partir de los debates entorno a la gobernanza multinivel hemos destacado factores como las funciones de control sobre las escalas inferiores a través de los mecanismos de «metagobernanza europea» o de «metagobernanza estatal». Relacionados con los procesos de reorganización multinivel y especialmente presentes en ciudades de los Estados del sur europeo los «procesos de subsidiarización pasiva» condicionan los cambios en los modelos de gobernanza y pueden afectar a la orientación de las respuestas alternativas. La evolución de la «distribución territorial de las competencias y el gasto público» es un factor importante para analizar los condicionantes de la descentralización estatal a los gobiernos locales y su relación con otras esferas de gobierno. También los factores como «coordinación multinivel con otras esferas de gobierno» y las «Estrategias de selectividad espacial» con las que el Estado puede privilegiar un lugar específico y conflictuar con otras escalas o territorios. El factor «Modelo de Bienestar estatal» nos permite observar los sistemas redistributivos para estabilizar el conflicto a escala estatal y los compromisos que los posibilitan. El Factor «Coaliciones políticas» para observar la importancia de la orientación ideológica del Gobierno y los pactos entre actores políticos. Por último,

como en la escala meso, hemos argumentado la importancia de analizar el factor relacional «Consolidación de proyectos hegemónicos estatales» y su posible «impugnación».

### **3.7.4 El cambio institucional y el cambio en las relaciones de poder**

Relacionados con los factores de la escala micro identificamos en la tabla los «cambios en las relaciones de poder». Estos cambios son interdependientes en tanto que condicionan y son condicionados por los «cambios institucionales», que observamos con los factores de las escalas meso y macro. Ambas variables están relacionadas y son interdependientes entre sí. Desde la escala micro se pueden promover nuevas orientaciones, demandas y nuevos imaginarios o lenguajes políticos que conforman la «agenda redistributiva». Las prácticas de acción colectiva pueden promover esas agendas e incidir en las políticas públicas, pero no llevarlas a cabo sin interactuar con los gobiernos locales. La acción colectiva puede condicionar, exigir o forzar nuevas políticas públicas o sistemas redistributivos pero la facultad legislativa, administrativa y ejecutiva para hacer e implementar políticas públicas es de los gobiernos locales. De la misma manera, las políticas locales pueden fomentar el papel activo de segmentos sociales excluidos o privilegiarlos frente a otros actores, pero el proceso de empoderamiento, como destaca la literatura, se encarna en la escala micro, a partir del poder y autoridad *producida* desde los colectivos excluidos y las comunidades. No obstante, no diluimos la relación entre variables en un mutuo condicionamiento. Partimos de una relación explicativa entre variables donde observamos los cambios en las relaciones de poder, empujados por los conflictos entre actores con intereses contrapuestos, como condicionantes de los cambios institucionales. La relación entre el cambio institucional y el cambio en las relaciones de poder se configura en un doble proceso que implica la interacción de otras variables. En primer lugar, los conflictos de poder exigen cambios en las relaciones de poder, que a su vez requieren o producen cambios institucionales. En segundo lugar, los mecanismos y procesos para gestionar el conflicto, que pueden desactivarlos o estabilizarlos, también requieren y producen cambios institucionales. Tal es la relación entre variables para explicar los cambios institucionales, condicionados por los conflictos de poder y los arreglos que buscan gestionarlos, y que observamos a través de los factores multiescala. Una vez desarrollados los capítulos 4 y 5, contrastaremos estas relaciones entre variables con

el objetivo de hacer algunas contribuciones en la literatura que ha afrontando el reto de analizar el cambio institucional desde un enfoque multinivel.

Analizar factores multiescala y sus interdependencias en Barcelona y Madrid nos permite explorar nuestras variables de investigación. Con ese objetivo, en el siguiente capítulo analizamos las trayectorias de los modelos de gobernanza en ambas ciudades entre 1979 y 2008. Tras revisar las transformaciones del Estado y su relación con la escala europea, enfocamos el análisis en analizar la trayectoria de Barcelona y Madrid a través de factores multiescala. En el capítulo 5, los legados institucionales sedimentados en ese primer periodo nos van a permitir comprender mejor las dinámicas multinivel y la matriz local donde, entre 2008-2015, surgen y buscan incidir las respuestas alternativas a la crisis.

4. MODELOS VARIADOS DE GOBERNANZA. CAMBIO  
EN LAS RELACIONES DE PODER, GESTIÓN DEL  
CONFLICTO Y CAMBIO INSTITUCIONAL.  
BARCELONA Y MADRID (1979-2008)

---

## 4.1 Introducción

En los capítulos anteriores hemos explorado diversas teorías y análisis sobre el cambio institucional y el cambio en las relaciones de poder, obteniendo como resultado principal los factores multiescala. Inmersos en los procesos de reorganización multinivel, los gobiernos locales han diseñado estrategias junto al sector privado para aumentar la competitividad de sus territorios y construir espacios atractivos para la fijación y valorización del capital. Madrid y Barcelona se inscriben en esas dinámicas globales, con trayectorias particulares que han definido sus modelos de gobernanza.

En este capítulo analizamos las trayectorias de ambas ciudades durante el periodo 1979-2008 explorando factores multiescala en las etapas previas al ciclo de crisis. Analizar los modelos de gobernanza de Barcelona y Madrid desde un enfoque multinivel considerando los conflictos y arreglos institucionales que caracterizan a este primer periodo, nos permite situar los legados que preceden al ciclo de crisis donde se inscriben los subcasos. En las primeras etapas de este periodo, toman protagonismo los movimientos obreros y vecinales surgidos a finales de los 60 que empujan un profundo proceso de democratización. Analizar la acción de estos movimientos, las coaliciones que orientan las políticas y los arreglos institucionales que equilibran, estabilizan o desactivan los conflictos de poder, comporta una primera exploración de la relación entre las variables de investigación.

Enmarcando el análisis de los modelos de gobernanza en nuestra estrategia metodológica, primero examinamos las transformaciones que proliferan en las escalas superiores para, en adelante, atender adecuadamente los contextos locales. De esta manera, antes de adentrarnos en el periodo 1979-2008 de Barcelona y Madrid, analizamos la escala macro. En el primer apartado revisamos las etapas de democratización y europeización del Estado español, observando los conflictos de poder, las dinámicas multinivel y las coaliciones políticas que conducen su transformación.

Tras el análisis de la escala macro, centramos nuestra atención en Barcelona y Madrid siguiendo en ambos casos una estructura similar. Primero, revisamos las etapas de los modelos de gobernanza y exploramos sus interdependencias multinivel. En ambos casos, reseguimos la acción de los movimientos que protagonizan el periodo, la

orientación política de sus coaliciones, así como la interacción de los gobiernos locales con actores sociales y otras esferas de gobierno. Finalmente, poniendo en diálogo factores multiescala, reflexionamos sobre los modelos de gobernanza y los proyectos hegemónicos que se consolidan en cada ciudad. En el apartado final del capítulo desglosamos las principales ideas y reflexiones sobre la gestión del conflicto, el cambio en las relaciones de poder y el cambio institucional.

## **4.2 ¿Un Estado español schumpeteriano? La integración europea y la sociedad de propietarios (1979-2008)**

El marco temporal del análisis macro lo situamos entre 1979-2008, pero con algunas incursiones en periodos previos y posteriores que nos permitan explicar adecuadamente esta trayectoria. Las transformaciones del Estado español, ¿encajan con la transición hacia un modelo competitivo-schumpeteriano? Los conflictos de poder y los arreglos institucionales característicos del periodo, ¿cómo condicionan la trayectoria y los cambios del Estado español? A continuación, iniciando el análisis multinivel, nos adentramos en la escala macro buscando respuestas a estas preguntas.

### **4.2.1 Metagobernanza europea y el Estado competitivo español**

Durante los años 70, la caída de la tasa de beneficio y el repunte del conflicto capital-trabajo provocan un descenso de la vitalidad económica a escala global traducido en un menor aumento del PIB, la inversión, la productividad y los salarios (Brenner, 2009). Durante la década de los 80, los proyectos estatales y las estrategias económicas del Estado buscan solucionar los problemas de realización del valor y recuperar tasas de beneficio crecientes (Jessop 2016; Rodríguez y López, 2010). El análisis de ciclo largo desarrollado por Robert Brenner (2009) enmarcado entre 1970 y 2005, muestra una caída permanente de la tasa de beneficio durante tres décadas, sin arreglos que logren revertir ese declive<sup>23</sup>. En los diversos ajustes espacio-temporales que avanzan

---

<sup>23</sup> Durante las primeras etapas, la saturación de los mercados debido al exceso de capacidad en el sector industrial internacional provoca el descenso de la tasa de beneficio. Como detallan Rodríguez y López (2010: 30) la tasa de beneficio es «la parte del capital excedente después del pago de salarios, bienes intermedios, materias primas y amortización de capital, en relación con el stock de capital invertido. La tasa de beneficio determina no sólo los beneficios netos de los propietarios de capital, sino en buena medida la capacidad de inversión potencial, y con ella la evolución futura del empleo». Bajo esta perspectiva, la tasa de beneficio es el principal factor de regulación de la oferta de bienes y servicios en el sistema capitalista.

durante el periodo, el capital financiero toma cada vez mayor protagonismo (Arrighi, 2007; Epstein, 2005). Debido a su dominio creciente, analizar las transformaciones del Estado conlleva observar el rol que ha tomado el capital financiero y las políticas públicas asociadas a la financiarización, especialmente importantes para explicar el caso español<sup>24</sup> (Palomera, 2015; Charnock et al, 2014; Rodríguez y López, 2010; Naredo, 1997; Etxezarreta, 1991).

La financiarización, sin embargo, no es un fenómeno nuevo. La penetración de las finanzas en las economías regionales, urbanas y domésticas proviene de una larga trayectoria. Algunos autores de la teoría del sistema-mundo han situado las primeras expansiones financieras entre finales del siglo XIV y principios del XV, época donde se prefiguran las principales características de expansiones posteriores (Arrighi, 2006). En los países anglosajones y en Japón, el presente ciclo de financiarización toma su origen en los sistemas de pensiones privados por capitalización, iniciados tras la II Guerra Mundial (Chesnais, 2001). En EEUU, la financiarización se expande a principios de los años 80, alimentándose del «keynesianismo bursátil» de Greenspan durante los 90 y de las burbujas inmobiliarias y la oferta de crédito barato en los 2000 (Brenner, 2009). Paulatinamente, la centralidad de la General Motors en la economía estadounidense se desplaza frente a la centralidad de Goldman Sachs (Brenner 2009: 25). En Europa, la liberalización de los mercados financieros a partir de los 80 corre en paralelo al desmantelamiento del consenso keynesiano, un proceso de neoliberalización que se consolida con las políticas monetaristas fijadas en acuerdos como el Acta Única Europea (1986) y el Tratado de Maastricht y con la creación de la moneda única (1992) (Bickerton, 2012: 131-137).

En España, las operaciones financieras privadas se multiplican por diez entre 1975-1990 y el endeudamiento hipotecario se multiplica por doce entre 1994-2007. La penetración de las finanzas en el ahorro y el consumo de los hogares inicia con fuerza en los 80 con la reforma de los mercados hipotecarios y el fomento de instituciones de inversión colectiva para pequeños ahorradores (Rodríguez y López, 2010).

---

<sup>24</sup> En su modelo de análisis del Estado competitivo, Jessop apenas otorga valor explicativo a la financiarización. Guiados por las aportaciones de Jessop para analizar las transformaciones del Estado, dialogamos con otros enfoques regulacionistas que se preguntan por el dominio de las finanzas en el nuevo régimen de acumulación. Su combinación nos permite explicar de forma más adecuada las transformaciones del caso español. Agradezco a Isidro López sus sugerencias y referencias para complementar el análisis de Jessop.

Desde las teorías regulacionistas se han ofrecido lecturas diferentes para explicar la creciente mediación del capital financiero en las relaciones económicas y sociales, con diversos debates sobre si la consolidación de un «régimen de acumulación financiarizado» o de un «régimen patrimonial» es una alternativa sostenible y viable al régimen fordista (Aglietta, 1998; Lordon, 1998; Orléan, 1999; Chesnais, 2001). Destacamos dos reflexiones surgidas de estos debates para explicar la reorganización del Estado en un régimen de acumulación dominado por las finanzas:

En primer lugar, el capital financiero es consustancial a la producción de bienes y servicios y se expande a lo largo de todo el ciclo económico, tanto en los tramos de la producción y distribución como en los de realización del valor (Marazzi, 2009). En ese sentido, no resulta adecuado diferenciar una «economía real» de una economía «virtual» o financiera. Ambas están imbricadas en un proceso económico y político multinivel que reconfigura el marco de acción de los Estados. En el contexto español, esta articulación entre economía productiva y finanzas se refleja en la creciente penetración de capital financiero europeo en el tejido industrial nacional a partir de los 80 y con el impacto de las burbujas inmobiliarias en las economías domésticas.

En segundo lugar, el encaje territorial de la financiarización afecta a los procesos de intercambio en las economías nacionales y a las relaciones asimétricas entre países acreedores y deudores, transformando la geografía económica supranacional donde se configura la unión monetaria (Aglietta y Brand, 2015). Para analizar los cambios en la geografía política europea, algunos enfoques regulacionistas otorgan peso explicativo a los procesos de especialización productiva de los Estados miembro y a la posición que, en su proceso de integración europea, cada territorio toma en la división continental del trabajo. Aglietta y Brand (2015) destacan cómo la formación de la unión monetaria ha provocado una especialización de las actividades económicas sobre los territorios y, sumado a otros factores geopolíticos, numerosas regiones han padecido una desertificación industrial. La división continental del trabajo tras la formación de la zona euro ha concentrado la industria en el «bloque alemán» (Alemania, Austria, Finlandia y algunos países de Europa Central) y desindustrializado grandes zonas de Europa del Sur.

Como argumenta Bickerton (2012: 116-120) la UE no es una unidad económica simétrica e integrada regionalmente y persisten en su seno las diferencias entre

economías grandes y pequeñas. La línea divisoria entre economías de exportación intracomunitarias (Alemania, Países Bajos y Bélgica) frente a importadoras intracomunitarias (Grecia, España, Francia, Reino Unido) refleja patrones divergentes de competitividad en la eurozona. Las economías del norte se han especializado en la producción de bienes de alta calidad y alto valor añadido, incluyendo bienes de capital en Alemania. Las «economías de mercado mediterráneas» han tendido a especializarse en productos agrícolas o en servicios como el turismo y en producir bienes de consumo de calidad media a bajo coste (Hall, 2018: 17). A partir de los 2000, economías emergentes como China, Rusia, Brasil e India proporcionan nuevos mercados para el norte europeo y despuntan como competidoras de las economías del sur. A su vez, tras los procesos de transición democrática en Europa del Este, con modelos de crecimiento basados en mano de obra barata, tasas impositivas bajas y regulación limitada, las economías del sur se enfrentan a nuevos competidores en sectores donde tenían ventajas en la producción a bajo coste (Orenstein, 2008). Países como Polonia, República Checa o Eslovaquia toman posiciones clave en las cadenas de valor, abasteciendo a la industria alemana en mercados que podrían haber ocupado las economías del sur (Hall, 2018: 17-18). Estas dinámicas, internas y externas a la geografía europea, asientan la división centro-periferia, delimitando dos velocidades en la eurozona. La división continental del trabajo ha facilitado ventajas comparativas en los sectores más rentables para Alemania, que ha abaratado costes con la reducción de salarios y la atracción de trabajo migrante. Estas divisiones han solidificado los vínculos entre especializaciones productivas y territorios, favoreciendo el enriquecimiento de las regiones más ricas y el empobrecimiento de las más pobres (Aglietta y Brand, 2015).

Los proyectos y estrategias del Estado español se han integrado en estas dinámicas continentales y globales. La trayectoria política, las coaliciones y la acción del Estado español –que tratamos con detalle en la siguiente sección– han construido su especialización financiero-inmobiliaria, pero resulta confuso identificarlas como estrategias competitivas del Estado para ganar posiciones en una arena horizontal. Las políticas de austeridad, de control de la inflación o la disminución de las tasas de interés, tampoco encajan con acciones de estricto «emprendimiento» estatal. Más bien, expresan la crisis de soberanía del Estado español iniciada en su proceso de integración europea. Dos dinámicas correlativas expresan esta erosión del poder

estatal sobre su territorio. En primer lugar, antes mencionada, una posición subalterna en la jerarquía de la unión monetaria como país deficitario y deudor (Aglietta y Brand, 2015; Charnock et al., 2015). En segundo lugar, las crecientes funciones de metagobernanza de la UE que definen el marco de acción estatal (Jessop, 2014). Las políticas monetaristas, el arbitraje de los bancos centrales o la imposición de una agenda anti-inflacionaria enmarcada en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, muestran actualmente el control ejercido desde la escala continental sobre la acción del Estado español (Bickerton, 2012: 135, Lapavitsas, 2016). Estas interdependencias macro y las relaciones centro-periferia describen una gobernanza multinivel que tiende a reproducir asimetrías entre territorios nacionales y que a su vez reescalan funciones de bienestar hacia los entornos locales. Los procesos de acumulación y los mecanismos de metagobernanza se desarrollan a escala macro y los entornos locales se ven forzados a responder, sin ver crecer su competencias y recursos, al impacto de la precariedad laboral, las políticas de austeridad y al recorte en servicios de bienestar que gestionan otras esferas de gobierno (Andreotti y Mingione, 2016; Pradel y García, 2018).

La economía y la geografía política nos permiten descifrar estas dinámicas continentales y globales que delimitan y moldean la acción «competitiva» del Estado español. Algunas aportaciones desde las «variaciones del capitalismo» y otras perspectivas institucionalistas coinciden en destacar que analizar las escalas inferiores exige atender a esas interdependencias (Hall, 2018; Lorrain, 2005). No obstante, también advierten los peligros de atribuir todo el peso explicativo a factores macro, incapaces de explicar los contextos nacionales y los modelos de gobernanza (Le Galès, 2002; Martí-Costa y Tomàs, 2017). De acuerdo con Jessop (2016) resulta útil entender el «poder del Estado» como la suma entre «gobierno» y «gobernanza *en la sombra de una jerarquía*». Sin embargo, realzar la metagobernanza europea sin atender a las políticas particulares del Estado y su relación de coordinación o conflicto con las escalas inferiores, puede llevarnos a inferir que los cambios y su posible orientación están monopolizados por la escala europea. No partimos de esa premisa.

En la siguiente sección, analizamos la transformación del Estado español en el periodo 1979-2008 observando las dinámicas multinivel, las coaliciones políticas, las estrategias económicas, los conflictos de poder y los proyectos hegemónicos característicos. Por su importancia para durante el periodo, prestamos atención al

conflicto capital-trabajo y los arreglos institucionales asociados. Más adelante, veremos que estas estrategias estatales, junto a los efectos de la descentralización estatal, van a recibir respuestas y desafíos desde los entornos locales.

#### **4.2.2 El Estado competitivo español. Un régimen de acumulación financiarizado para una «sociedad de propietarios»**

En las etapas previas a la Transición se producen profundas transformaciones demográficas en la geografía española. La espacialidad keynesiano-fordista diseñada por el franquismo distribuye a la población acorde a las necesidades de la acumulación industrial. Entre 1960 y 1975, los municipios con más de 100.000 habitantes crecen de 8,5 millones a 14,5 millones de habitantes. Casi un tercio de la población se concentra en apenas un 2% del territorio, formando ciudades compactas que centralizan la actividad industrial. Madrid y su área metropolitana pasan de 2,3 millones de habitantes a 4 millones. Barcelona y su entorno alcanzan esa misma cifra, confirmando el «carácter bicéfalo» del sistema urbano (Nel-lo, 2004: 11-17).

El modelo de crecimiento industrial es exitoso, pero periférico, dependiente de bienes de capital y tecnología extranjera (Rodríguez, 2015). La promoción del territorio como destino turístico ayuda a equilibrar, en parte, la balanza de pagos: España pasa de casi 1 millón de turistas en 1950 a 34,5 millones en 1973 (Charnock et al, 2014). En paralelo, el Estado franquista busca estrategias para subordinar el crecimiento salarial a la productividad. El autoritarismo franquista establece las condiciones laborales a través de Decretos, controlando los únicos sindicatos verticales autorizados y ensayando estrategias aperturistas para, sin lograrlo, tratar de integrar a una emergente oposición obrera. Frente al armonioso relato del «milagro español» un bloque político toma forma a través de organizaciones clandestinas, liderado por un movimiento obrero renovado en el ciclo de huelgas de los 60<sup>25</sup> y organizado en Comisiones Obreras a mediados de la misma década (Udina y Tayà, 1970). Junto al papel ejercido por el movimiento estudiantil y a procesos de disidencia social cada vez más amplios, el cambio social fuerza la democratización política (Subirats, 2012; Domènech, 2012).

---

<sup>25</sup> La media anual de jornadas de huelga pasa de 250.000 entre 1964-1969, 850.000 entre 1970-1972, 1.550.000 entre 1973-1975 a un total de 13.200.000 al año entre 1976-1978 (Morán, 1996:17)

El movimiento obrero y el movimiento vecinal, organizados especialmente en las ciudades más industrializadas, producen un alto grado de conflictividad en fábricas y barrios, amenazando la continuidad del régimen y ampliando la oposición social al franquismo. Pero si bien la clase obrera es el sujeto político que conduce la ruptura y la principal preocupación del franquismo, no es el «protagonista del cambio» (Rodríguez, 2015: 347-356; Ysàs, 2004).

La muerte del dictador en 1975 acelera el cambio de régimen político. Un cambio conducido por la «oposición democrática» y la «derecha reformista» en convergencia en una misma idea de progreso que mantiene aspectos fundamentales de la trayectoria económico-política del tardofranquismo (Naredo, 1975; Morán, 1996). El gobierno de la «modernización», un régimen equilibrado en torno a la emergencia de las clases medias y que abre un periodo de democracia parlamentaria, derechos civiles y libertades, es tempranamente cuestionado por mantener privilegios oligárquicos, perseguir la disidencia y desactivar el conflicto obrero (Diez, 2011: 46-48; CRI, 1975).

Los acuerdos entre la «derecha reformista» y la «izquierda progresista» delimitan las aspiraciones del poder obrero; un poder «demasiado elevado» para ser del todo integrado, pero «demasiado poco» para constituirse como contrapoder generalizado (López Petit, 2016: XV, Sola Espinosa, 2014). Las promesas de «estabilidad social» y los consensos políticos tienen como contraparte la desmovilización social, la desautorización de organizaciones de extrema izquierda, el arrinconamiento de la CNT y la paulatina pérdida de autonomía del movimiento obrero (Rodríguez, 2015: 358; Diez, 2011). Si bien la amplia demanda social de democracia y los legados del «derecho proletario» (Leroy, 1913) prefiguran otras direcciones del cambio, su orientación queda condicionada por los pactos políticos. Las crecientes huelgas entre 1976-1979 contra el ataque a los salarios son contenidas a través de la represión y la integración con el telón de fondo de la Transición<sup>26</sup> (Naredo, 1976, Martínez Alier, 1979). Las críticas al proceso y la denuncia dirigida a sectores oligárquicos que reproducen su poder (político, patronal, financiero, funcional) cuentan con escasa base social. El movimiento obrero, de forma paulatina, delega su posición a los partidos de izquierda.

---

<sup>26</sup> No podemos analizar todos los conflictos anteriores y posteriores a la Transición o capítulos importantes como las tensiones entre continuistas y aperturistas, el proceso de legalización del Partido Comunista Español o, entre otros, la amenaza del poder militar. Sin espacio suficiente para un análisis en profundidad de la Transición, recurrimos a investigaciones realizadas durante ese periodo y análisis históricos posteriores.

La primera época democrática se define electoralmente entre el centro-derecha y el centro-izquierda. Tras las victorias de UCD en las elecciones generales de 1977 y 1979, el PSOE gana con amplia mayoría absoluta en 1982. Dado este escenario de «cambio sin ruptura», ¿qué respuestas se producen desde el gobierno central y los sindicatos al conflicto capital-trabajo que protagoniza la crisis de régimen? ¿qué modelo de Estado se configura en este periodo? ¿cómo influyen los procesos de democratización, europeización y financiarización? Para responder a estas preguntas, en los siguientes puntos analizamos las coaliciones políticas, las estrategias económicas estatales y el conjunto de arreglos institucionales que consolidan la creciente hegemonía de la «sociedad de propietarios».

### ***Gestión del conflicto capital-trabajo***

Los Pactos de la Moncloa firmados en octubre de 1977 en el Parlamento comprometen a los sindicatos mayoritarios en el control salarial<sup>27</sup>. A partir de ese momento, los salarios deben adaptarse a la inflación prevista, siguiendo una lógica inversa a la tradición obrera basada en recuperar poder adquisitivo con aumentos iguales o superiores al índice de precios del año anterior (Cortavirta, 2004). Los Pactos de la Moncloa asientan la paulatina subordinación de la negociación colectiva a la política macroeconómica, enmarcando legalmente el control de los salarios, la reducción de la cobertura por desempleo, la contratación eventual y facilitando el aumento de los excedentes empresariales (Rodríguez y López, 2010:40-44; Martínez Alier, 1977). Junto a lo expresado en La Constitución aprobada por referéndum el 6 de diciembre de 1978, avanza un modelo neocorporativista y de negociación centralizada en aras de «la estabilidad política y social» (Morán, 1996: 20-21).

Desde la década de los 70, el Estado ha integrado un sistema de protección social ligado a la modernización del capitalismo español (1959-1975) para garantizar la reproducción de la clase obrera industrial, consolidando un sistema de bienestar Bismarckiano (Rodríguez Cabrero, 2011: 33). Las siguientes etapas del Estado de Bienestar español, siguiendo el análisis de Rodríguez Cabrero (2011:18-20), se caracterizan por articular una doble racionalidad: la socioeconómica y la institucional.

---

<sup>27</sup> Es importante resaltar dos excepciones en este consenso, con la oposición de sectores críticos de CC.OO, todavía ligados al movimiento de asambleas de las fábricas, y la oposición frontal de la CNT, contraria al sistema vertical de representación (Diez, 2011).

La racionalidad socioeconómica responde a la conciliación de las necesidades sociales y las del capital. El modelo español combina su lógica Bismarckiana (mercado laboral), con lógicas socialdemócratas (derechos sociales) y lógicas liberales de asistencia social (control e integración social). Desde 1975, estas tendencias toman mayor o menor protagonismo dependiendo de procesos como la incorporación de España en el mercado global, la intensidad de los conflictos y demandas sociales y la orientación de las políticas públicas de los sucesivos gobiernos<sup>28</sup>. Desde sus inicios muestra una clara tendencia a cargar los ingresos fiscales «en las rentas de los asalariados, las cotizaciones sociales y los impuestos indirectos» que suman el 92% de los ingresos fiscales en 1984 (Rodríguez y López, 2010: 156).

La racionalidad institucional se expresa en los desarrollos institucionales que afectan al diseño del sistema de bienestar. En primer lugar, un intenso proceso de descentralización reflejado en el Estado de las Autonomías. En la reconfiguración del Estado tras el franquismo, los procesos de democratización y descentralización se producen de forma simultánea, siendo el periodo donde se concentran el mayor número de reformas. La construcción del Estado democrático conlleva la creación de las Comunidades Autónomas (CCAA) y la renovación de los gobiernos locales, instituciones que necesitan adquirir su propia legitimidad (Tomàs, 2016: 251). Desde su creación, las CCAA toman competencias en áreas como medio ambiente, ordenación del territorio y vivienda, infraestructuras de transporte y, con las políticas de regionalización de los 80, en educación, sanidad y servicios sociales. En segundo lugar, un desarrollo institucional producido con «la europeización de las políticas sociales», combinando los cambiantes sistemas de protección y cohesión social con la flexibilidad laboral. Por último, los efectos de «la racionalización y reestructuración» del Estado de bienestar, que reflejan la tensión entre las demandas del mercado laboral y las demandas ciudadanas, condicionadas por la europeización y la neoliberalización (Rodríguez Cabrero, 2011: 19-20).

En el proceso de desarrollo del sistema de bienestar estatal, el conflicto abierto por las huelgas generales y la hegemonía del PSOE son factores clave para su etapa de «expansión» de políticas sociales (1975-1985) y su etapa de «consolidación» (1986-

---

<sup>28</sup> A este proceso, es relevante añadir que el modelo de bienestar español parte de unos índices inferiores a los europeos (González i Calvet, 1991) y su desarrollo, pese al retraso inicial, logra ser más rápido que la media europea (Aja Valle, 2016).

1995). Durante los 80 se inicia el desarrollo del sistema público de pensiones y se alcanza la escolarización universal, uno de los principales pilares para las clases obreras y las promesas de movilidad social (Aja Valle, 2016). Los resortes esenciales para la culminación de medidas neoliberales se despliegan con políticas del PSOE previas a la etapa de «europeización» (1996-2005) y se consolidan con las políticas del primer gobierno del PP a partir de 1996 (Rodríguez Cabrero, 2011: 22-23). La orientación política del PSOE se define, en la práctica, no por su anunciado viraje «del marxismo al socialismo» sino por la implementación de un programa socioliberal. Sola Espinosa (2014: 336-337) argumenta de manera convincente que los motivos principales de esta orientación son la falta de tradición ideológica socialdemócrata del PSOE y su composición social, con poca base obrera y protagonismo de las élites en su interior. Ambas condiciones sociopolíticas marcan las preferencias ideológicas del partido, subordinando la lucha contra el desempleo a la estabilidad monetaria (Bilbao, 2000). El programa socioliberal, sostenido con mayorías absolutas del PSOE entre 1982-1993 sumado a un tercer mandato marcado por la consolidación del PP en la oposición, son condicionantes clave para comprender los cambios institucionales de estas primeras etapas, tanto su grado redistributivo como su límite emancipador.

### ***Especialización financiero-inmobiliaria***

El ciclo iniciado en 1986 es un punto de inflexión en la internacionalización de la economía española y su proceso de financiarización. El 1 de enero se anuncia la entrada de España en la Comunidad Económica Europea, proceso que culmina casi una década después. Enmarcada por políticas multinivel europeas, España se aleja definitivamente de un régimen de acumulación industrial, sin capacidad ni ventajas para competir con el resto del continente. Dentro de las condiciones impuestas al Estado español para su integración europea, una de las más determinantes es dejar de subsidiar la industria nacional. Las transferencias europeas no se dirigen al desarrollo industrial, sino a planes de infraestructuras asociados a ciclos inmobiliarios (Etxezarreta, 1991; Palomera, 2015). Los gobiernos del PSOE apuestan por estrategias financieras e inmobiliarias, buscando tomar posición en el nuevo orden continental-global. A través de políticas de privatizaciones, el Gobierno del PSOE facilita la inversión extranjera en un primer periodo de auge (1986-1990) con efectos directos sobre el sector industrial y con las primeras entradas masivas de capital extranjero hacia mercados financieros e inmobiliarios (Palomera, 2015; López, 2007).

En este primer ciclo, los capitales europeos logran controlar áreas donde ya existe participación extranjera (química, automóvil, electrónica) pero también aquellas dominadas hasta el momento por el capital nacional (textil, alimentos y bebidas) (Palomera, 2015: 31-32). Entre 1983-1992, el accionariado extranjero en las grandes empresas españolas pasa del 14% al 40% del total (Rodríguez y López, 2010:165). Durante los sucesivos gobiernos socialistas se venden un total de 77 compañías públicas, aplicando medidas defendidas con «eufemismos como *racionalización, desinversión o cambio de tamaño*» (Palomera, 2015: 32). La entrada en la UE supone la subordinación del capital industrial nacional a los intereses de multinacionales europeas, la privatización de sectores estratégicos públicos y la implementación de políticas multinivel que posibilitan los ciclos financiero-inmobiliarios, dotando de nuevos privilegios a propietarios y promotores del suelo<sup>29</sup>.

Frente a este escenario multinivel, ¿cómo se regula internamente la especialización financiero-inmobiliaria? La lógica financiera no se ciñe a instrumentos de ahorro. El crecimiento a través de las finanzas se basa en especular con el precio futuro de bienes materiales e inmateriales. La eventual revalorización de esos bienes en el mercado conlleva la posibilidad de extraer rentas financieras, generando liquidez o valor monetario. El sujeto económico principal en esta ecuación no es el *productor* o el *trabajador*, sino el *rentista*; un *free-rider* del producto social que debe tomar posición en la expansión de títulos de propiedad y crédito. En el contexto español esta lógica toma su forma particular con políticas de conversión del territorio en activo financiero y, de manera acuciante, en diversos ciclos económicos basados en burbujas inmobiliarias (Naredo, 1996). Más que un modelo de «economía basada en el conocimiento» o de «innovación y competitividad en economías abiertas» (Jessop, 2002) la «competitividad» de la economía española se construye con políticas de financiarización del territorio, el tejido industrial, los recursos públicos y las economías domésticas. A través de las competencias del Gobierno central para regular

---

<sup>29</sup> López y Rodríguez (2013) relacionan este proceso con el *capital switch* analizado por Harvey (2014), una de las principales respuestas capitalistas a la crisis de sobreacumulación de los 70. En concreto, medidas que facilitan el trasvase de capital desde el circuito primario de acumulación, de base industrial y característico del régimen fordista, al circuito secundario. La mercancía principal del circuito secundario no es tanto un bien o un servicio, como el espacio y la producción de espacio. Las políticas de urbanización y financiarización promueven la ampliación del circuito secundario sobre el territorio, construyendo una geografía acorde a la circulación y valorización del capital. En ese nuevo orden espacial, se desplaza y sanciona el valor de uso y se promueve su valor de cambio, restaurando la centralidad del propietario *de suelo* y del capitalista *en suelo* (el promotor inmobiliario) dentro del proceso de acumulación (López y Rodríguez, 2013: 40-44).

la economía, las finanzas y el mercado laboral, el modelo se extiende en el territorio estatal, pero con variaciones en los entornos locales. En el siguiente apartado, junto a otros factores, analizaremos las alianzas o tensiones entre las coaliciones políticas estatales y las coaliciones políticas de Madrid y Barcelona para comprender estas variaciones en los modelos de gobernanza.

En su proceso de europeización, el modo de regulación estatal para consolidar el nuevo régimen de acumulación, posibilitado por pactos con los sindicatos mayoritarios, incorpora estrategias económico-financieras, políticas estatales y sistemas de integración social que responden al conflicto capital-trabajo. El programa de políticas implementadas durante los 80 y los 90, promueve la financiarización del territorio y la socialización de activos financieros, fomentando la penetración del crédito en las economías de sectores de clase media y de los segmentos sociales más empobrecidos (Brenner, 2009; Palomera, 2014). Entre otras, la Ley de Regulación del Mercado Hipotecario (1981), el Decreto Boyer (1985) y la Ley de Vehículos de Titulización (1992) durante gobiernos del PSOE o la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones (1998) del PP, que facilita la conversión de los terrenos en urbanizables. En conjunto, estas políticas vinculan la propiedad de vivienda y el endeudamiento de los hogares con nuevas estrategias de acumulación en los sectores de la construcción y las finanzas (Palomera, 2015: 33). Las políticas de vivienda entre 1996-2004 se basan en la desregulación del mercado del suelo y en políticas fiscales para facilitar el acceso a la propiedad<sup>30</sup>, sumándose a la trayectoria ya establecida de insertar la vivienda en políticas de desarrollo económico (Trilla, 2001). A mitad de los 80, la construcción, la vivienda y su conversión en sector de acumulación avanzan con la inyección de capital extranjero y dinero negro en el mercado inmobiliario, la fuerte demanda de oficinas en los centros urbanos, la expansión del mercado hipotecario, etc. (Sequera, 2011: 4).

De esta manera y tras la crisis de los 70, los ciclos de auge de la economía española se basan en burbujas internas de la vivienda (1987-1991, 1996-2007) para mantener la circulación del capital y sus tasas de crecimiento, con estrategias similares a otros países occidentales como EEUU o Reino Unido (Palomera, 2014: 224). En 2007, el 87% de la población del Estado español accede a una vivienda en régimen de

---

<sup>30</sup> Podríamos incluir un tercer eje de estas políticas, centrado en la construcción de vivienda protegida a través de los Planes Nacionales de Vivienda. Sin embargo, estos planes condujeron a una disminución de la vivienda protegida producida (Nel-lo, 2004: 58) y se implementaron mediante la concertación con promotores privados (Sequera, 2011: 6)

propiedad, cambiando de una «cultura del alquiler» dominante en los 50 a una «cultura propietaria», cuya promoción inicia en las últimas etapas del franquismo (Colau y Alemany, 2002, Naredo, 1995). La mayor evolución del patrimonio inmobiliario en vivienda en 2007 se produce en Cataluña, donde repunta un 18,5%, seguida por Madrid con un 17,4%. En este contexto, el boom inmobiliario se desarrolla gracias a la flexibilización general del crédito y la disminución de la inflación y las tasas de interés. El particular modo de regulación estatal se integra y define en dinámicas continentales y globales, promovidas por entidades supraestatales como el Banco Central Europeo.

Los problemas derivados de la financiarización, como el consumo vía crédito, el endeudamiento y el incremento de la desigualdad, se logran sostener a través del consenso social y político enmarcado en la «sociedad de propietarios» (Rodríguez y López, 2010). Entre otros factores, este proyecto hegemónico aglutina políticas públicas y estrategias económicas sostenidas por pactos entre las fuerzas políticas y sociales que representan a la mayoría social durante el periodo, con partidos socioliberales (PSOE), liberal-conservadores (PP) y sindicatos mayoritarios (UGT y CC.OO). El capitalismo financiero se considera y promueve socialmente como motor de desarrollo económico, mecanismo de redistribución a través del mercado y modelo de integración socioespacial (Rodríguez y López, 2010, 2013; Colau y Alemany, 2002). El endeudamiento creciente no recae sobre el Estado, sino que disemina sus riesgos al conjunto de la ciudadanía, cuyo consumo se sostiene con los «efectos riqueza» de las rentas inmobiliarias (Rodríguez y López, 2010).

La hegemonía propietaria incorpora las demandas sindicales originarias a las tesis del capitalismo financiero-inmobiliario: el acceso a rentas patrimoniales funciona social y políticamente como sustituto de la demanda de subida de las rentas salariales (Rodríguez y López, 2010). En el siguiente punto, analizamos más a fondo esta relación entre gestión del conflicto capital-trabajo y la sociedad de propietarios.

### ***La hegemonía propietaria y las aspiraciones de las «clases medias»***

En 1995, primer año de publicación de la Encuesta de Estructura Salarial del INE, el sueldo medio en España es de 16.762€. Una década después, el sueldo medio real revela una pérdida de poder adquisitivo del 4% (OECD, 2005). Este descenso se produce en un ciclo de bonanza económica, durante la burbuja inmobiliaria del

periodo 1996-2007. Si bien entre 2001-2007 el precio por metro cuadrado de vivienda se ha duplicado, el salario medio real vuelve a descender, con un 0,3 de media anual entre 2000-2005 (Naredo et al., 2008). En 2006 son necesarios 11 años laborales para pagar la hipoteca de una vivienda media (90 m<sup>2</sup>), el doble que en 1994 (Sequera, 2011:5). La mano de obra barata de origen migrante es una pieza fundamental del crecimiento económico durante este ciclo, formando una gran bolsa de trabajadores mal remunerados y en situación precaria. En 2006, según datos del INE, el 50% de los españoles cobra por debajo de 15.760€ anuales, los llamados «mileuristas».

Estos datos contrastan con el indicador de clase social subjetiva del CIS. En 2004, primer año que recoge ese indicador, más del 50% de la ciudadanía española se identifica con la «clase media» y un tercio con la «clase media-baja». Este indicador se comporta de forma estable hasta 2008. Las rentas inmobiliarias, el acceso a crédito y el colchón provisto por redes familiares frenan el desplome de las economías «mileuristas» (Marí-Klose, 2014, 2015; Naredo, et. al, 2008; Naredo, 2010). En paralelo, descienden los índices de afiliación sindical y las formas de organización y protesta frente al estancamiento de los salarios y el incremento de contratos temporales (Sola Espinosa, 2014; Aja Valle, 2016). Estos datos e investigaciones muestran la relación entre el crecimiento de una posición subjetiva de clase media, cada vez más contradictoria con la situación objetiva, y el descenso de la disposición a organizarse colectivamente entorno al conflicto laboral. Las burbujas inmobiliarias, sus ciclos de bonanza<sup>31</sup> y las expectativas de revalorización del precio de los activos logran disponer a una parte cada vez mayor de la sociedad española en unas condiciones materiales (efectos riqueza) y culturales (aspiraciones de clase media) que desplazan el conflicto capital-trabajo de la agenda social (Rodríguez y López, 2010; Colau y Alemany, 2002)

Esta particular forma de «capitalismo popular» basado en el acceso a circuitos financieros (Blackburn, 2000) sigue una trayectoria marcada por el proceso de europeización. Las políticas de la primera etapa de gobierno del PSOE, con reformas liberales del mercado laboral y reformas en el sistema de pensiones, son respondidas por los sindicatos mayoritarios con cuatro huelgas generales (1985, 1988, 1992, 1994). Durante este periodo, la presión sindical logra un incremento de los salarios reales y

---

<sup>31</sup> El patrimonio de los hogares españoles pasó de 2,1 billones de euros a casi 8 entre 1995-2007, un incremento del 370% favorecido por la revalorización de los activos financieros (Naredo et al., 2008).

conquistas como las pensiones no contributivas, la negociación colectiva de los funcionarios o la ampliación de la cobertura del desempleo, con un crecimiento del gasto social durante el periodo (Rodríguez Cabrero, 2011; Espinosa Sola, 2014). Sin embargo, la etapa de europeización, con las nuevas reformas laborales del PSOE (especialmente en 1994) y las políticas del PP (con varias reformas entre 1996-2002), solidifica un mercado de trabajo dominado por el «paradigma de la flexibilidad» (Sola Espinosa, 2014; Bilbao, 2000).

El nuevo sentido común asocia sostenibilidad y crédito frente a una precariedad laboral que lejos de ser una irregularidad temporal, se convierte en norma (Aja Valle, 2016). Frente a unos sindicatos mayoritarios notablemente debilitados y dependientes del Estado, las condiciones laborales no mejoran en la nueva etapa del PSOE entre 2004 y 2011, pese al crecimiento de la actividad huelguística y la vuelta al diálogo social tras el retroceso durante la segunda legislatura del PP (Luque, 2016). Imbricado en esta trayectoria, se consolida un sistema de bienestar «familiarista», carente de una redistribución adecuada de los recursos y con una concepción fragmentada de las políticas sociales que sobrecarga a las unidades familiares, especialmente a las mujeres (Kazepov, 2010; Guillén y León, 2011).

Las coaliciones políticas, las estrategias económicas, los sistemas redistributivos y los imaginarios asociados consolidan el proyecto hegemónico de la sociedad de propietarios, estabilizando el balance de fuerzas políticas y sociales de la época y desactivando el conflicto asociado al ataque sostenido sobre los salarios. La distribución desigual de rentas y ganancias, así como los riesgos asociadas al crédito y a los títulos financieros, van a mantener las divisiones de clase y las asimetrías territoriales, tanto dentro como fuera del Estado (Fumagalli, 2009; Marazzi, 2009).

Tras lo expuesto, en el último punto de este apartado ordenamos algunas ideas para responder a la pregunta sobre el modelo de Estado que se configura en este periodo.

### ***El Estado español como coordinador entre escalas***

Las dinámicas multinivel que caracterizan al periodo 1979-2008 conllevan una reorganización del Estado español que resulta confuso calificar como un «vaciamiento» del poder estatal (Rhodes, 1997). El Estado español se integra en la gobernanza multinivel como «coordinador entre escalas» enmarcado por los niveles

superiores de gobierno: recibe presión «desde arriba» y a la vez distribuye funciones y produce presión «hacia abajo». Recibe presión desde la escala europea, ajustando su política social a la económica, activando mercados financieros y creando demanda a partir de dinámicas especulativas. Ejerce presión y distribuye funciones hacia la escala meso, descentralizando competencias y recursos en un proceso que privilegia a la escala autonómica, colaborando con otras esferas de gobierno, aportando financiación en estrategias de competencia urbana y promoviendo o delimitando de manera estratégica la autonomía municipal.

La transformación del Estado español está condicionada por nuevas jerarquías multinivel, surgidas en procesos de reestructuración de escala europea y promovidas por la acción de coaliciones políticas estatales. Las crecientes funciones de metagobernanza de la UE que definen el marco de acción estatal han avanzado con la aplicación del programa socioliberal del PSOE y el liberal-conservadurismo del PP. Fruto del cambio sin ruptura de la transición democrática, los pactos políticos y la orientación socioliberal de los primeros gobiernos, la respuesta institucional al conflicto capital-trabajo ha quedado condicionada por la europeización del Estado y la financiarización de la economía española. Las políticas públicas, las estrategias económicas y el sistema de bienestar español han sido el resultado del «compromiso de clase» alcanzado en este periodo y que da base al proyecto hegemónico de la sociedad de propietarios (Olin Wright, 2014; Aja, 2016; Rodríguez y López, 2010).

Tras el estallido de la burbuja en 2007, un nuevo ciclo de movimientos asentado en luchas anteriores, denuncia la imposibilidad de acceder a la vivienda. Según transcurre este segundo periodo, avanza un proceso social y político caracterizado por la impugnación de las coaliciones políticas y las estrategias económicas que sostienen la hegemonía propietaria, denunciando los «mitos y falacias» del capitalismo popular español (Colau y Alemany, 2012). Un periodo que, más adelante lo abordaremos, se caracteriza por la centralidad del conflicto representación-participación. Esta renovada centralidad nos sugiere diversas preguntas. La estabilización y desactivación del conflicto laboral durante este primer periodo sumado a la pérdida de afiliación y legitimidad social de los sindicatos mayoritarios ¿explican la escasa nueva organización social alrededor del conflicto laboral entre 2008-2015? Junto a la defensa de derechos políticos y sociales ¿se producen alianzas entre las nuevas movilizaciones y los sindicatos tradicionales para defender los derechos laborales? En la crisis política

entre 2008-2015, ¿qué papel juegan las huelgas generales? En el siguiente capítulo, centrados en analizar las respuestas alternativas a la crisis, retomaremos estas preguntas. Una vez analizada la transformación del Estado español, sus interdependencias con la escala europea y la consolidación de la hegemonía de la sociedad de propietarios, nos centramos en los casos de Madrid y Barcelona.

### **4.3 Trayectoria de los modelos de gobernanza de Barcelona y Madrid desde un análisis multinivel (1979-2008)**

En las diferentes secciones de este apartado, exploramos las trayectorias y cambios en los modelos de gobernanza de Barcelona y Madrid. En ambos casos, realizamos un análisis por etapas combinado con factores multiescala. Previo al estudio de cada caso, queremos destacar tres factores compartidos por ambas ciudades, asociados respectivamente a procesos de democratización, neoliberalización y subsidiarización. En primer lugar, el auge del movimiento vecinal, un proceso clave para explicar el cambio hacia municipios democráticos. En segundo lugar, las estrategias de empresarialismo urbano, importantes para explicar el cambio hacia la neoliberalización. En tercer lugar, el proceso de descentralización estatal, del que ya hemos adelantado algunos aspectos importantes en el apartado anterior.

#### **I. El movimiento vecinal**

Los enormes déficits en la creación y acondicionamiento de nuevos barrios frente a los grandes crecimientos demográficos en los años 50, 60 y 70, aumentaron el hacinamiento en los antiguos centros urbanos, la expansión de barrios marginales, chabolismo en las periferias geográficas y la construcción de polígonos obreros. Frente a este escenario, el movimiento vecinal ejerció un rol central en la construcción de identidades populares a través de una posición marcadamente territorial y municipalista (Andreu, 2015; Castells, 1983). La geografía desigual del régimen de acumulación operaba a su vez como factor de dinamización política: en aquellas zonas donde se concentraba la mano de obra, emergió el movimiento. Surgidas entre 1969-1973, las Comisiones de Barrio tomaron como ejemplo y en muchos casos provenían de las Comisiones Obreras, vinculando a sectores populares amplios con el movimiento obrero. El movimiento vecinal construyó un nuevo sujeto político en gran parte de la geografía urbana española durante el tardofranquismo, siendo el más largo y significativo de Europa desde 1945 (Castells, 1983; Domènech, 2012).

El movimiento obrero y el vecinal se enmarcan en una misma problemática de clase, pero si bien el obrero lucha por el salario productivo y por emanciparse de las relaciones de producción, el vecinal vincula sus reivindicaciones al salario social con una perspectiva política amplia e interclasista (Doménech, 2010: 34). El movimiento vecinal avanza como reacción a la crisis del consumo colectivo, proponiendo un nuevo modelo de vida urbana funcional, social y espacial (Castells, 1998: 252). Dentro de los «movimientos sociales urbanos» (Castells, 1983) el vecinal se caracteriza por una gran capacidad de vertebración social. Tanto partidos ilegalizados como organizaciones clandestinas ven en estos movimientos una plataforma de acción en los barrios y de concienciación de las clases populares (Magro, 2014). Una confluencia también motivada por la aprobación de la Ley de Asociaciones en 1964, siendo las Asociación de Vecinos (AAVV) el primer instrumento legalizado<sup>32</sup>.

A través de alianzas interclase entre trabajadores de barrios tradicionales y periféricos, clases medias y sectores profesionales, el movimiento produce una gran capacidad de organización, contestación y de diseño de alternativas. Ese conjunto de capacidades fuerza el reconocimiento del movimiento como interlocutor en los procesos urbanos y en la negociación con los ayuntamientos tardofranquistas (Bonet, 2012). Tras el proceso de democratización, los primeros gobiernos progresistas de los Ayuntamientos, conducidos por diferentes alianzas y coaliciones políticas, heredan y adaptan las agendas redistributivas empujadas por los movimientos, construyendo redes de infraestructuras públicas, implementando mecanismos participativos y redistributivos y rehabilitando sus centros urbanos. Estos procesos avanzaron de forma diferente en Barcelona y Madrid, debido a factores que resaltaremos en el análisis de cada caso.

---

<sup>32</sup> Marc Andreu (2015: 25-26) señala que los orígenes de estos movimientos son incluso anteriores a la Ley de Asociaciones de 1964, que se suele tomar como punto de partida. Durante los años 50 y 60 crece una pluralidad organizativa que emerge en los 40, formada por prácticas de asociacionismo que se daban a través de cooperativas, centros sociales y parroquiales, cineclubs, agrupaciones escoltes, curas, activistas obreros y políticos antifranquistas de filiación comunista, etc. La primera asociación de vecinos en Barcelona –en ese momento, sin amparo legal– fue la de Calle Petrixol, en 1947.

## II. Estrategias de empresarialismo urbano en Barcelona y Madrid

Imbricadas en nuevos ajustes espacio-temporales, las ciudades en proceso de desindustrialización han construido su propia geografía y nuevos imaginarios para adaptarse y competir en la economía global. Características del proceso de reorganización multinivel y re-territorialización del Estado, se han desarrollado estrategias de empresarialismo urbano a escala local, interdependientes del Estado competitivo. En las grandes ciudades españolas, especialmente en Madrid y Barcelona, la intervención sobre el territorio para aumentar la competitividad y las estrategias basadas en la financiarización resultan esenciales en la planificación urbana del periodo (Naredo,1996; Charnock et al.,2015). Pero si bien la financiarización del territorio urbano se intensifica a partir de los 80, no es una dinámica nueva.

La intervención sobre el espacio en los modos de regulación fordistas integraba arreglos espaciales conectados a ciclos financiero-inmobiliarios. El orden territorial de las ciudades fabriles españolas se caracterizó por grandes concentraciones industriales, barrios de aluvión y por cultivar las primeras relaciones entre el capital industrial y financiero (Rodríguez y López, 2010; Capel, 1983). El periodo de desarrollo impulsado por el Plan de Estabilización de 1959 tuvo un gran impacto en Madrid y Barcelona (Ferrer y Nel-lo, 1991). La planificación urbana del franquismo fue el primer laboratorio para ofrecer una solución capitalista al problema de la vivienda con grandes polígonos obreros construidos por el sector privado (Carmona y Rodríguez, 2007). Las estrategias financiero-especulativas y sus efectos sobre la distribución territorial de la población fueron dinámicas inscritas de forma temprana en ambas ciudades, reproducidas en siguientes etapas de manera diferenciada (Nel-lo, 2004).

Según avanzaba el periodo democrático y la globalización, los gobiernos de ambas ciudades han terciarizaron sus centros urbanos, reindustrializaron sus periferias geográficas y abrieron mercados de suelo, buscando su encaje en la división internacional del trabajo y el consumo. Las estrategias de activación y apertura de los mercados de suelo han buscado captar flujos transnacionales de capital-dinero. Durante el primer ciclo tras la integración europea (1986-1992) Madrid y Barcelona se consolidaron como los principales «polos de crecimiento» gracias a la expansión de mercados financieros ligados a la vivienda, infraestructuras, desarrollos comerciales y urbanos (Palomera, 2015: 34).

### III. La descentralización estatal de competencias y recursos

A diferencia de algunos modelos del norte de Europa donde la escala local cuenta con un nivel alto de competencias y recursos, el Estado español no encaja con un sistema federal donde los municipios puedan operar con autonomía (Wollmann y Iglesias, 2011). El origen del modelo quasi-federal característico del Estado español proviene de un proceso que algunos autores han calificado de «re-centralización autonómica» o neocentralista (Recio & Rossetti, 2000; Rodríguez Álvarez, 2002). Una simple revisión de la distribución del gasto público por niveles de gobierno durante 1978-2008 nos muestra una asimetría inicial que se equilibra profundamente a nivel autonómico pero que apenas cambia a nivel local (**Tabla 4.1**).

Frente a un proceso de descentralización estatal que privilegia a las CCAA, los gobiernos locales han buscado estrategias para aumentar sus ingresos fiscales. Diversos marcos legales favorecen la interlocución directa entre administraciones locales y los mercados transnacionales de capital. La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) aprobada en 1985, mismo año que la Carta Europea del Autogobierno Local, facilitó la colaboración entre capital público local y capital privado.

	Administración Central	Seguridad Social	Comunidades Autónomas	Entidades Locales
<b>1978</b>	39,1%	49,9%	-	11,0%
<b>1984</b>	31,9%	40,7%	14,4%	13,0%
<b>1990</b>	26,2%	33,4%	23,9%	16,5%
<b>2000</b>	25,7%	33,3%	28,3%	12,7%
<b>2002</b>	24,4%	30,3%	32,3%	13,0%
<b>2004</b>	24,4%	28,8%	34,2%	12,6%
<b>2006</b>	22,2%	28,5%	35,9%	13,4%
<b>2008</b>	21,6%	28,8%	36,3%	13,3%

**Tabla 4.1** Distribución del gasto público por niveles de gobierno durante el periodo 1978-2008  
**Fuente:** Elaboración de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)

La LBRL expresa que las administraciones locales tienen una posición propia, no definida en relación a el resto de instancias territoriales (OMM, 2014: 77). Sin

embargo, la autonomía financiera y la autonomía en el gasto de los gobiernos locales no queda recogida en la LBRL. La autonomía financiera se trata 3 años más tarde en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (39/1988) que señala a los municipios como instituciones afectadas «por una insuficiencia financiera endémica» (OMM, 2014: 81). El régimen local estructural y el sistema financiero y presupuestario se tratan como materias separadas, causando «distorsiones dogmáticas y operativas» (Bassols Coma, 2014: 3). La autonomía en el gasto municipal queda sometida a leyes presupuestarias generales y disposiciones de estabilidad presupuestaria. En ambas ciudades, los planes estratégicos y la aprobación a partir de los años 2000 de reglamentos para las grandes ciudades facilitan las coaliciones público-privadas. En Barcelona con mayor liderazgo público, frente a Madrid, con mayor liderazgo privado y privilegiada por el Estado en su estatuto de capital política.

Situadas estas dinámicas compartidas, nos adentramos en la trayectoria de ambas ciudades. Durante el análisis, exploramos la influencia de las dinámicas macro y la reorganización estatal sobre los modelos de gobernanza en diálogo con procesos de integración de las agendas redistributivas empujadas por los movimientos. De esta manera, examinando factores multiescala en ambas ciudades, al final de este capítulo reflexionamos sobre la relación entre el cambio en las relaciones de poder, los procesos de gestión del conflicto y el cambio institucional.

#### **4.3.1 Barcelona 1979-2008. Consolidación de la hegemonía socioliberal y el avance del empresarialismo urbano**

«podríamos decir que las ciudades son empresas que compiten para atraer inversiones y residentes, vendiendo a cambio localizaciones. Y ello implica también un cambio en la consideración tradicional del papel de la administración local»

Pasqual Maragall (1990: 2)

Barcelona es un caso de estudio muy presente en la literatura sobre estudios urbanos. Los temas que han suscitado mayor interés académico y político han abordado la singularidad urbanística del llamado «modelo Barcelona» (Rowe, 1991; Ward, 2002; Monclús, 2003), su relación con estrategias urbanas para competir en el mercado global (McNeill, 1999), la importancia de la arquitectura y sus estrategias urbanísticas (Scarnato, 2016) o el rol ejercido por los movimientos vecinales en el proceso democrático (Domènech, 2012; Andreu, 2015, Bonet, 2012). También se han

elaborado análisis sobre el rol de los grandes eventos y las relaciones público-privadas en la transformación de la ciudad (Harvey, 1989; Marshall, 1996), sus estrategias de especialización y división espacial del consumo, tanto las relacionadas con la «ciudad del conocimiento» (Casellas & Pallares-Barbera, 2009; Martí-Costa & Pradel, 2011) como al uso de la cultura como pretexto para la regeneración urbana (Delgado, 2008; Degen & García, 2012). Si bien estas y otras contribuciones van a ser enormemente útiles para el análisis que vamos a desarrollar, pocos estudios han prestado atención a la relación entre el modelo de gobernanza de Barcelona y su entorno multinivel, con excepciones importantes (Pradel, 2016; Pradel y García, 2018; Martí-Costa y Tomàs, 2016).

Algunas investigaciones han analizado las estrategias urbanas para capturar rentas de monopolio a partir de coaliciones entre agencias estatales y financieras, tomando Barcelona como principal caso de estudio (Charnock et al. 2014, 2015). Siguiendo la teoría de las *growth machines*, la trayectoria de Barcelona también ha sido explicada a partir de dinámicas ligadas a su proceso urbano como el incremento sostenido del suelo urbanizable, los precios inmobiliarios y su base demográfica (OMM, 2014). Escapando a algunas tendencias macro-deterministas, otros autores han destacado la importancia de factores como el liderazgo del sector público, las coaliciones e ideología de los gobiernos locales y la institucionalización de mecanismos redistributivos y participativos para comprender el modelo de gobernanza de Barcelona (Blanco et al. 2011; Pradel y García, 2018; García, 2006).

Compartiendo esas premisas, abrimos primero una sección donde ofrecemos un análisis por etapas que nos va a facilitar explorar factores multiescala. En la segunda sección, prestamos atención a factores e interdependencias entre la escala macro y meso, analizando algunos procesos significativos entre el Ayuntamiento de Barcelona con el Gobierno central y la Generalitat de Catalunya. En la tercera sección, examinamos factores e interdependencias de la escala micro y meso, analizando las disputas de poder y los procesos de gestión del conflicto inscritos en la gobernanza participativa. Por último, combinando lo expuesto, ofrecemos un análisis del modelo de gobernanza de Barcelona entre 1979-2008.

### 4.3.1.1 Las etapas del modelo de gobernanza de Barcelona, ¿consolidación del empresarialismo urbano?

Si bien existen otras propuestas para revisar las principales características de las etapas de la gobernanza de Barcelona (Degen y García, 2012) tomamos como referencia inicial la de Montaner (2011), una de las más referenciadas en la literatura, a la que sumamos aportaciones de Casellas (2011), que analiza la evolución de la colaboración público-privada en Barcelona (**Tabla 4.2**). A su vez, incorporamos miradas alternativas de otros autores y colectivos que han profundizado sobre las trayectorias reivindicativas y las respuestas sociales de cada etapa.

<b>PRIMERA ETAPA (1979-1986)</b>	
<b>Principales características</b>	<p>Protagonismo de las plataformas sociales antifranquistas y de planificación urbana alternativa (Planes Populares); el modelo integra esos saberes acumulados en una etapa de “urbanismo democrático” (Montaner, 2011; Borja, 2005). Sin negar la presencia de líderes y propuestas del movimiento vecinal en los nuevos gobiernos, otros autores y colectivos denuncian una continuidad con el desarrollismo tardofranquista (Aricó et. al, 2016; UTE, 2004; Andreu, 2011; Montalbán, 1991 Durante esta etapa se facilita la reproducción de viejas elites industriales especializadas en la promoción inmobiliaria y se caracteriza por una sobrerrepresentación de las clases medias y medias-altas. La ciudad pierde la industria como espacio de producción, pero se va consolidando como centro direccional industrial metropolitano (Martí-Costa, et al. 2011)</p>
<b>Proyectos emblemáticos y respuestas sociales</b>	<p>Etapa marcada por la reforma y racionalización de la administración, descentralización a escala estatal y a escala barrio y actuaciones urbanísticas en espacios públicos degradados (Casellas, 2011: 63; Urrutia y Areilza, 2000). Puesta en marcha de los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI) que en algunos casos provienen de los Planes Populares del movimiento vecinal (Blanco et al., 2011). Se desarrollan proyectos que responden al gran déficit de infraestructuras y servicios en la ciudad tras el franquismo; plazas públicas, parques urbanos y redes de equipamientos ciudadanos, p.e: centros cívicos como el de Sants en las antiguas cocheras de tranvías (1977-1983) o el de la dreta de l’Eixample en la antigua fábrica La Sedeta (1982-1984) (Montaner, 2004:15).</p>

SEGUNDA ETAPA (1986-1992)	
<b>Principales características</b>	En octubre de 1986 el COI designa Barcelona sede de los Juegos Olímpicos. Un cambio de escala resume la estrategia de esta etapa: de intervenciones a nivel de barrio se salta a la escala urbana y metropolitana, con grandes proyectos de regeneración urbana. Se aprueba el primer Plan Estratégico Económico y Social de Barcelona (1990) buscando incluir también a actores económicos y sociales alejados de los partidos de izquierdas (Casellas, 2011). El Gobierno local optimiza su función como agente económico e incrementa la cooperación público-privada, la desregularización de actividades públicas y la intervención del sector privado en lo público (Maragall, 1990). Se consolida una cultura política que da peso a grandes operadores privados para promover operaciones olímpicas frente a pequeños operadores y reivindicaciones populares (Montaner, 2004; UTE, 2004). Periodo caracterizado por suburbanización y un aumento de las migraciones entre municipios (García et al., 2015)
<b>Proyectos emblemáticos y respuestas sociales</b>	Construcción de grandes infraestructuras: Vila Olímpica, cinturones de Ronda, túneles de Vallvidrera, etc. En la Vila Olímpica, si bien proyectada inicialmente, no se construye vivienda social. Iniciada con expropiaciones del suelo a precios por debajo del mercado, la operación beneficia al sector financiero-inmobiliario y las viviendas se venden a clase media y media-alta (Montaner, 2004:15; FAVB, 1992). Creación de agencias público-privadas e institutos municipales como el Institut Municipal de Promoció Urbanística para coordinar obras olímpicas; Vila Olímpica S.A. para realizar la Vila y ejecutar expropiaciones; Nova Icària S.A. para proyectos arquitectónicos. Si bien las Olimpiadas cuentan con un amplio apoyo social, son significativos diversos conflictos. Para la transformación urbanística del Casc Antic se crea la empresa PROCIVESA en 1988 (Foment de Ciutat, S.A). Un año antes se produce la campaña «aquí hay hambre» en Ciutat Vella. Se inicia un conflicto sostenido sobre las rondas en la zona de Nou Barris. <i>La batalla del Besòs</i> (1990) conlleva enfrentamientos vecinales contra los planes urbanísticos que afectan a los barrios de Vía Trajana, la Catalana y la Mina (Etcetera, 1991; Delgado, 2016). Revistas como La Veu del Carrer, Mientras Tanto, Etcétera o Masala son los únicos medios que cuestionan el modelo. Entre 1989-1992, se producen las primeras asambleas de Okupas.
TERCERA ETAPA (1992-1996)	
<b>Principales características</b>	Etapa marcada por la crisis post-olímpica, la recesión y la explosión de la primera burbuja inmobiliaria. La deuda municipal llega a 145.000 millones de pesetas. El ritmo de promoción de obra pública decrece y el esfuerzo se dedica a terminar obras, entre otras, grandes infraestructuras culturales. La cooperación público-privada se consolida. Se abre una etapa de desorientación en la que se prioriza el crecimiento y el rendimiento económico (Montaner, 2004: 15-16). Se organizan fundaciones privadas registradas como no gubernamentales para actuar como asesoras y colaborar en el fomento de nuevos sectores económicos en colaboración con administración pública (Casellas, 2011) avanzando en formas de gestión neoliberal (Balibrea, 2006)
<b>Proyectos emblemáticos y respuestas sociales</b>	El Plan Delta ejecutado desde 1994 sitúa los dos polos logísticos (puerto y aeropuerto) y el plan de infraestructuras viarias del Delta, con nuevas autovías, vía de acceso y conexión del puerto con el aeropuerto, así como la ampliación de la Ronda Litoral. En 1993, se crea Barcelona Regional. También, el Consorci de Turisme, con participación del Ayuntamiento y la Cambra de Comerç. Se intensifican las transformaciones urbanas en Ciutat Vella y persisten los conflictos entre entidades vecinales y Ayuntamiento (Fernández, 2011). Se incrementa la crítica presente en medios contrainformativos, algunos artículos de prensa y movimientos vecinales, cuestionando un modelo alejado de las demandas redistributivas y denunciando la segregación y mercantilización de la ciudad (Capel, 2005; Delgado, 2007)

CUARTA ETAPA (1997-2008)	
<b>Principales características</b>	<p>Entre 2000-2007 predominan las políticas basadas en desarrollo de la construcción. Etapa de profundización en estrategias de empresarismo urbano: se consolida el modelo público-privado y el desarrollo de la planificación estratégica (Casellas, 2011). Subordinación de políticas sociales a las económicas intentando asegurar ventajas competitivas en la división internacional del trabajo. Cambio en las formas de gestión, inspiradas en la Nueva Gestión Pública. Se adopta modelo de gerencialización y se acelera la privatización de servicios (vía empresas y entidades del Tercer Sector) (Blanco et al., 2018). En 1997 se crean sociedades mixtas para la revitalización de distritos, como ProNouBarris, SA y ProEixample, SA. Se incrementa la desigualdad metropolitana, tanto en índices de segregación como de polarización (Nel-lo &amp; Donat, 2014). Dinámicas de gentrificación en el centro y cambios en su composición sociodemográfica con la llegada de nueva inmigración. En las periferias, incremento de la población con modelos de baja densidad y un gran consumo de suelo (García et al., 2015). Barcelona incrementa sus pernoctaciones de 3,8 millones en 1990 a 13,6 en 2007.</p>
<b>Proyectos emblemáticos y respuestas sociales</b>	<p>Se aprueba el 3er plan estratégico de la ciudad (1999), el de cultura (1999), el de deportes (2002) y el primer Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (2003). El Plan 22@ y el crecimiento del sector litoral (Diagonal Mar) se diseñan e implementan sin consulta ciudadana y con oposición de organizaciones vecinales (Marrero, 2003; Martí-Costa &amp; Bonet, 2009). El Plan de Transformación de la Mina (2001-2010) promovido como <i>urbanismo social</i> no culmina sus objetivos (Aricó, 2014). En 2006 se aprueba el Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva, con participación del tercer sector y entidades públicas. Etapa del movimiento anti-globalización, con la manifestación contra el Banco Mundial en 2001 y primer <i>May Day</i> en 2004. Crece la crítica a la falta de acceso a la vivienda y a la ausencia de gestión ciudadana de espacios. Se inicia ciclo de movilizaciones con okupación de la Hamsa (1996), del cine Princesa (con gran apoyo a su desalojo en octubre 1996), Can Masdeu (2001), la autogestión del Forat de la Vergonya (2004) o la campaña anti-Fòrum 2004. El ciclo de centros sociales okupados (1996-2004) activa otros procesos como el resurgimiento del cooperativismo en Sants (Magrinyà et. al, 2105). Tras el anuncio de la crisis inmobiliaria y el avance de nuevos movimientos, en 2009 se funda la PAH.</p>

**Tabla 4.2** Etapas de Barcelona durante el período 1979-2008

**Fuente:** Elaboración propia

La etapa de democratización, previa a las primeras elecciones municipales, avanza en Barcelona empujada por movimientos de largo recorrido. El movimiento vecinal nace en los barrios periféricos y marginales, los más afectados por déficits urbanísticos, la especulación y el desarrollismo. Entre 1960-1975, en paralelo al crecimiento de la densidad demográfica en esos barrios con población del sur de España, surgen y se refuerzan organizaciones sindicales y vecinales. Su frente común es responder al déficit de equipamientos, infraestructuras y a la falta de habitabilidad del modelo especulativo del Porciolismo<sup>33</sup>, caracterizado por grandes polígonos de viviendas

<sup>33</sup> La alcaldía de J.M Porcioles (1957-73), pionero en la colaboración con el sector privado, se caracteriza por un periodo de especulación y desarrollo urbanístico. Destituido en 1973, tras escándalos de corrupción y justo después de la ocupación del Pleno por protestas vecinales de activistas del Carmel y Nou Barris (Andreu, 2015).

infradotados como única alternativa al barraquismo (García et al., 2015; Magro, 2014). El movimiento toma en la práctica una dimensión interclasista, con profesionales liberales surgidos del movimiento estudiantil y activistas de los Colegios Profesionales de Arquitectos, Aparejadores e Ingeniería Industrial (Castells, 1977).

Esta confluencia afianza la coalición entre partidos, sociedad civil organizada y sectores profesionales que empuja la democratización política y territorial de la ciudad. Durante todo el periodo, el PSC se mantiene en el gobierno, con las alcaldías de Narcís Serra (1979-1982), Pasqual Maragall (1982-1997), Joan Clos (1997-2006) y Jordi Hereu (2006-2011). En las elecciones de 1979, tras la victoria del PSC y el «Pacte de Progrès» con PSUC, CiU y ERC, Narcís Serra es elegido alcalde de Barcelona. Bajo acuerdo de gobierno, PSC, PSUC y CIU se reparten las tres tenencias de alcaldía. En las segundas elecciones (1983) PSC y PSUC forman coalición, y entre 1987-2011 se desarrollan diferentes acuerdos con ICV-EUiA y ERC. La gobernanza de Barcelona, con fuerzas progresistas en el Ayuntamiento y con cuadros del movimiento vecinal en sus primeros equipos, integra fuertes mecanismos redistributivos, combinados desde las primeras etapas con estrategias de empresarialismo urbano<sup>34</sup>.

Entre 1979 y 1996, la inversión en bienestar se duplica y se implementan políticas contra la fragmentación social, programas en educación, salud e integración social, etc. (Degen y García, 2012:1026). Frente a la baja presión especulativa, el Ayuntamiento compra suelo e implementa intervenciones estratégicas muy localizadas, previas a un programa de desarrollo urbano más complejo, recuperando espacios públicos, regenerando los barrios, implementando los PERI, etc. (Martí-Costa et al., 2011).

A la paulatina descentralización de actividades a zonas industriales en la periferia, especialmente Zona Franca (Ferrer y Nel·lo, 1998) le acompaña una creciente movilidad residencial, dinámica constante durante las primeras etapas. Inicialmente, con procesos de metropolitanización basados en la desconcentración y dispersión poblacional. Posteriormente, con la llegada de migraciones internacionales que aumentan su población tras dos décadas de estancamiento (Nel·lo, 2004). Más adelante, las dinámicas de segregación urbana toman otras direcciones, especialmente

---

<sup>34</sup> Montaner (2011: 13) señala que uno de las características de las primeras etapas es entender la ciudad como laboratorio, es decir, no a través de grandes y ambiciosas planificaciones sino en intervenciones fragmentarias, en operaciones pequeñas y medias que estratégicamente van recomponiendo la ciudad.

a partir de los 2000, siendo más agudas a nivel intermunicipal que intramunicipal (Nel·lo y Blanco, 2015).

La terciarización de la economía de Barcelona incrementa la relevancia del turismo, circuitos basados en el consumo y sectores vinculados a la promoción inmobiliaria. En paralelo, el sector público lidera la inversión para promover una mayor diversidad económica, intentando ganar competitividad en ámbitos como la economía del conocimiento y las nuevas tecnologías (Martí-Costa & Pradel, 2011). En relación con su especialización, pero desbordando su impacto en el sector servicios, el puerto, la Zona Franca y el aeropuerto se consolidan como centros de gravedad de la actividad logística y económica de la ciudad. La renovación de esos polos y la «puesta en valor» de la zona litoral se incorporan a las estrategias de adaptación al nuevo escenario global (Charnock et al., 2015).

En las diferentes etapas, una serie de acontecimientos destacan como puntos de inflexión y cambio en el modelo de gobernanza: 1) la transición a la democracia y la adopción de la agenda redistributiva de los movimientos en los gobiernos municipales; 2) los Juegos Olímpicos de 1992, con una fuerte transformación social y urbana, la reconversión económica y el incremento de la intervención del sector privado en lo público; 3) y el Fòrum 2004, con la profundización de las estrategias de empresarialismo urbano y el aumento de la crítica social a la ciudad-empresa. Inicialmente con un diseño institucional centrado en la eficacia y el urbanismo democrático, buscando equilibrar competitividad y cohesión social. A mediados de los 90, con un viraje hacia la eficiencia, incluyendo a expertos del *new public management* y multiplicando la planificación público-privada, la creación de empresas mixtas e institutos municipales (Martí-Costa et al., 2011).

No obstante, en las primeras etapas también pesa la herencia del orden social y territorial de periodos anteriores. Algunos autores destacan el itinerario de sagas familiares especializadas en la especulación inmobiliaria como los Sanahuja, Nuñez y Navarro o Samaranch, que acumulan poder en la etapa franquista y logran mantener privilegios en las nuevas etapas (Montaner, 2011; Andreu, 2011). Sin menospreciar el peso de esos legados, ¿la trayectoria iniciada en 1979 supone un continuismo con el urbanismo especulativo y las relaciones de poder inscritas en el periodo

tardofranquistas?<sup>35</sup> Teniendo en cuenta las estrategias para insertar la ciudad en los circuitos globales ¿en qué medida estas dinámicas *determinan* el modelo de gobernanza? Las estrategias estatales ¿cómo interaccionan con la escala meso y micro? Las prácticas de acción colectiva que protagonizan el proceso de democratización y los nuevos movimientos, ¿quedan integrados en redes clientelares, desactivados por la participación institucional o logran escalar sus procesos?

Para responder a estas preguntas, iniciamos en análisis de factores multiescala, que contrastaremos con el análisis por etapas en la última sección de este apartado.

#### **4.3.1.2 Factores macro-meso. Conflictos multinivel, descentralización estatal y empresarialismo urbano**

A partir de 1979 el Ayuntamiento impulsa una agenda local para cambiar la base económica y social de la ciudad formada por 4 procesos clave: 1) establecer un nuevo marco de relaciones con las diferentes escalas administrativas; 2) tomar liderazgo público en las relación con actores privados para superar los límites competenciales y la crisis financiera del municipio; 3) establecer espacios de participación ciudadana como respuesta a las demandas vecinales; 4) cambiar la cultura local a través de la mejora de las condiciones de vida y las bases económicas de las clases trabajadoras (Pradel, 2016: 81). El objetivo general se centra en superar las paradojas de la «glocalización»: gobiernos locales revalorizados por la globalización debido a su proximidad con la ciudadanía, pero dependientes de transferencias de esferas de gobiernos superiores y con capacidad relativa para liderar actuaciones estratégicas (Tomàs y Martí-Costa, 2011). Funcionando como síntesis de esa paradoja, un principio media la orientación política de las primeras etapas: son necesarias medidas liberales para aumentar la capacidad financiera y aplicar medidas redistributivas.

Acorde a este principio, las primeras alcaldías del PSC despliegan una agenda socioliberal que enmarca la trayectoria de la ciudad. Maragall (1990: 15) asocia su proyecto con el pragmatismo de la tercera vía del *New Labour* argumentando «no venerar al mercado» sino «utilizarlo». De esta manera, se establece la necesidad de abrir la participación al sector privado en la provisión de servicios, en un régimen de semi-competencia tutelado por el Estado (Pradel, 2016: 112).

---

<sup>35</sup> El artículo *La limpieza étnica de los señoritos* (El País, 14 de septiembre de 1993) de Vázquez Montalbán ilustra la crítica al continuismo entre la Gran Barcelona de Porcioles y el proyecto maragallista [https://elpais.com/diario/1993/09/14/opinion/747957601\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1993/09/14/opinion/747957601_850215.html) [último acceso 07/04/2018]

El proyecto de reorganización estatal-municipal-social que impulsa Maragall se articula en una estrategia multinivel: 1) la necesidad de adoptar estrategias emprendedoras para ganar liderazgo público en los procesos de competencia urbana y atraer capital privado (escala macro-meso); 2) dotar de capacidad de coordinación, negociación y competencias al gobierno local y metropolitano en la gobernanza multinivel (escala meso-macro); 3) desarrollar un sistema de bienestar local diseñado con mecanismos de participación y en colaboración con el tercer sector (escala meso-micro). Persiguiendo estos objetivos, dos conflictos explican los límites en el cambio hacia una mayor autonomía municipal y metropolitana: las tensiones y estrategias derivadas de la descentralización estatal hacia las CCAA y las controversias políticas que frenan el desarrollo de un gobierno metropolitano.

### **I. La búsqueda de autonomía local frente a la falta de competencias y recursos**

El proceso de descentralización estatal, tras disputas entre niveles de gobierno, privilegia la escala autonómica, con escasa atención a las necesidades de los municipios. Sumado a estos déficits, el proceso de reorganización estatal se desarrolla en una distribución poco clara de las competencias y recursos, así como una débil colaboración entre niveles administrativos (Pradel, 2016: 53-54). En el caso de Barcelona, durante las primeras etapas gran parte de las competencias y recursos se concentran en la Generalitat.

La LBRL no otorga autonomía fiscal y legislativa, pero dota de competencias para el desarrollo del urbanismo local, disponiendo de suelo para promover mercados inmobiliarios, extraer plusvalías y planificar la remodelación de sus distritos. El carácter «emprendedor» del gobierno local, así lo defienden sus principales líderes políticos<sup>36</sup>, es una reacción a la distribución asimétrica del poder público y a la inversión del Estado concentrada en su capital política. El Ayuntamiento de Barcelona busca mayor autonomía administrativa asociada a una defensa de la subsidiariedad y forzar la inversión del Estado en la capital catalana.

---

<sup>36</sup> De forma sintética pero precisa, Maragall expone estos argumentos en una entrevista en el canal BTV realizada en 2001. Maragall declara que «*Barcelona es* una ciudad que se hace a sí misma en base a acontecimientos. Cuando no eres capital de un Estado, que te lo paga (...) que paga grandes instalaciones, tienes que hacer grandes acontecimientos que obligan al Estado a ayudarte a pagar cosas que de lo contrario no podrías hacer» Disponible online en <https://vimeo.com/16885019> [último acceso 07/04/2018]

A su vez, la falta de recursos y de proyección internacional busca ser compensada con la atracción de fondos europeos, especialmente con los programas URBAN (Maragall, 1990). La planificación estratégica y los eventos internacionales son instrumentos clave en la gobernanza de Barcelona, facilitando la construcción de consensos entre instituciones, actores de la ciudad y la región metropolitana e incrementando la posición de negociación frente al Estado (Martí-Costa y Tomàs, 2016; Degen y García, 2012). Desde el Ayuntamiento, las primeras estrategias de empresarialismo urbano se justifican como desafío a la gobernanza multinivel, liderando colaboraciones intergubernamentales, relaciones público-privadas y buscando ganar posiciones en la economía global (Blakeley, 2010). Derivados de la intensificación de estos procesos, se incrementan los problemas de acceso a la vivienda, privatización del espacio público o falta de equipamientos en barrios periféricos, denunciados por nuevos movimientos. La reserva de parque de vivienda pública que debía acompañar a las grandes operaciones urbanas resta como promesa nunca cumplida. El problema de la vivienda irá en ascenso debido a la escasa planificación pública para contrarrestar la mercantilización del territorio<sup>37</sup> (Capel, 2007; Blakeley, 2010).

Buscando ganar autonomía, durante todo el periodo el Ayuntamiento impulsa el diseño y aprobación de una nueva Carta Municipal, exigiendo la mejora de las condiciones regulatorias, competenciales y participativas. Tras su aprobación en 1998 en el Parlament de Catalunya y su paso por el Congreso de los Diputados, la propuesta impulsada desde el Ayuntamiento queda recortada durante el proceso de negociaciones con la Generalitat y el Estado. Aprobada finalmente en 2006 con la regulación del régimen especial de Barcelona, el texto final contempla avances muy significativos con una mejora de competencias y recursos, pero su efectividad queda condicionada por leyes sectoriales del Estado (Borja, 2006; Fabeiro, 2006).

## **II. La imposibilidad del gobierno metropolitano**

Para que el gobierno local gane capacidad de mando en la gobernanza multinivel, Maragall insiste en una doble necesidad: en primer lugar, producir un gobierno metropolitano como solución a las dinámicas de revalorización de los centros urbanos;

---

<sup>37</sup> En grandes proyectos urbanísticos como Diagonal Mar, no se recuperan parte de las plusvalías generadas con vistas a la creación de vivienda social. Se desvanecen así las promesas sobre los retornos sociales que debían condicionar la urbanización y la venta de fragmentos de ciudad a promotores privados (Capel, 2007:21)

en segundo lugar, una política de Estado para las grandes ciudades que permita implementar políticas contra el desequilibrio territorial de sus periferias metropolitanas. La propuesta se inspira en el modelo federal nacido en el congreso socialista de 1988, defendiendo que la gestión técnico-administrativa de los servicios debe realizarse a nivel autonómico y local, manteniendo las funciones de control y seguimiento de los programas del Gobierno central y concentrando los sistemas presupuestarios y financiación (Maragall, 1990:13-23).

Jordi Borja<sup>38</sup> ha explicado recientemente<sup>39</sup> la orientación del proyecto compartida en los primeros gobiernos junto a Maragall y Oriol Bohigas, buscando unificar Barcelona y su primera corona metropolitana. Incidir en el origen de las dinámicas de segregación urbana y polarización plantea la necesidad de poder planificar e implementar mecanismos redistributivos de escala metropolitana (Nel-lo & Blanco, 2015). El gobierno metropolitano se promueve como solución institucional para implementar políticas que palien las dinámicas de desigualdad social y urbana (Iglesias, et al. 2011). Sin embargo, el desarrollo de un gobierno metropolitano topa con grandes resistencias, especialmente la tradición anti-metropolitana del pujolismo.

En 1987, una amplia hegemonía de *Convergència i Unió* (CIU) en el Parlamento de Cataluña elimina la Corporació Metropolitana de Barcelona<sup>40</sup> (CMB). De esta manera, la Generalitat presidida por Jordi Pujol usa los poderes del Estatuto de Autonomía para eliminar estructuras metropolitanas, dando una solución «monofuncional de inspiración thatcheriana y tecnocrática» (Rodríguez Álvarez, 2002: 124). La abolición de la CMB afecta la capacidad de mando del Ayuntamiento perdiendo uno de los pocos

---

<sup>38</sup> Jordi Borja, geógrafo y profesor, fue Teniente de Alcalde en el Ayuntamiento de Barcelona por el PSUC entre 1983 y 1995 y, entre otros cargos, vicepresidente ejecutivo del AMB entre 1987 y 1991

<sup>39</sup> La explicación de Jordi Borja está recogida en una entrevista que forma parte del archivo *Testimonis - Llegat Pasqual Maragall* de la Fundació Catalunya Europa. Se puede visualizar íntegramente online en [http://www.catalunyaeuropa.net/es/testimoni\\_pm/16/](http://www.catalunyaeuropa.net/es/testimoni_pm/16/) [último acceso 07/04/2018]

<sup>40</sup> La Corporació Metropolitana fue creada en el 1974 bajo el proyecto de la “Gran Barcelona” de Porcioles. Su creación, como señala Pradel (2016:51), respondía a dos objetivos: por un lado, la necesidad de coordinar los 27 municipios del área metropolitana, debido a la «evidencia de que el hecho metropolitano se está consolidando desde mediados de los 60s»; por otro lado, debido a una «pugna de poder de Porcioles para imponer su proyecto político (y sus intereses económicos) por encima de los del resto de municipios» aprovechando un momento de crecimiento económico y promover «la expansión urbanística a través de revisiones de la edificabilidad y las recalificaciones que principalmente benefician a la misma clase política». Una vez suprimida la Corporació Metropolitana en 1987 con la Ley de Ordenación Territorial, se puso en marcha la gestión mancomunada de algunos servicios a través de la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y de Tratamiento de Residuos, y de la Entidad Metropolitana de Transporte.

mecanismos de coordinación entre municipios y que erigía Barcelona «como un contrapoder frente al modelo re-centralizador de la Generalitat» (Pradel, 2016:55; ver también Tomàs, 2017).

Junto a esta limitación, Jordi Borja incluye la resistencia al gobierno metropolitano debido a una oposición interna en el PSC. Durante las primeras etapas, la hegemonía socialista se extiende en los municipios periféricos de Barcelona, el conocido como «cinturón rojo». Sin embargo, el desacuerdo entre las diversas fuerzas y actores del PSC en el territorio y en sectores clave, imposibilita un consorcio entre municipios, los consejos comarcales, las entidades metropolitanas y el consorcio de la zona franca, el puerto y el aeropuerto. Al decir de Borja, «parecía que el Reino de Taifas ya estaba bien».

Este tipo de resistencias, tales como la fragmentación institucional, el recelo de órganos superiores y el pensamiento localista de los gobiernos municipales se han señalado como límites recurrentes en el reconocimiento político metropolitano y la implementación de políticas específicamente metropolitanas (Tomàs y Martí-Costa, 2011: 38-39). El cambio de gobierno en la Generalitat en 2003, con el pacto entre el PSC, ICV-EUiA y ERC, mejora la cooperación con el Ayuntamiento en políticas sociales, educativas, de vivienda y sanitarias. En políticas metropolitanas, el mayor logro se produce en 2009, momento de constitución del Consorcio del Área Metropolitana de Barcelona, con 36 gobiernos locales que participarán en la Mancomunidad de Municipios de Barcelona, Entidad Metropolitana de Medio Ambiente y en la Entitat de Transport (Martí-Costa, et al. 2011).

Estos conflictos aglutinados en las escalas macro y meso han influido enormemente en el modelo de gobernanza de Barcelona, dependientes de la coordinación multinivel entre esferas de gobierno y de coaliciones políticas. En el siguiente capítulo examinamos los procesos de reorganización estatal en la crisis y el repunte de estos conflictos. A continuación, abrimos un apartado centrado en factores de la escala micro a partir de un análisis de la trayectoria de la gobernanza participativa. De esta manera, exploramos los conflictos de poder que emergen desde la acción colectiva que, junto a los arreglos institucionales que buscan responderlos, condicionan los cambios en los modelos de gobernanza.

#### **4.3.1.4 Factores micro-meso. La trayectoria de la gobernanza participativa en Barcelona (1970-2008)**

La Federació d'Associacions de Veïns de Barcelona (FAVB) coordina y lidera el movimiento desde mediados de los 70, influyendo en los consensos para transformar la ciudad. La FAVB se constituye legalmente el 4 de julio de 1972, por iniciativa de cuatro asociaciones de comerciantes o *bombillaires*, con sectores afines al poder local franquista. En 1974, se incorporan gran parte de las AAVV de Barcelona. A partir de 1975, tras diversas etapas de negociación y tensiones, las asociaciones de barrio lideran FAVB con hegemonía de la izquierda antifranquista (Andreu, 2015).

Visto con perspectiva histórica, los procesos más rupturistas que el movimiento vecinal logra conducir y que parten del antagonismo con la 'Gran Barcelona' de Porcioles son la contra-planificación urbana y la demanda de participación ciudadana, que conforman la agenda redistributiva del movimiento (Castells, 1983; Bonet y Domingo, 1998; Andreu, 2015). Una vez aprobada la LBRL, Barcelona inicia un proceso de institucionalización de la participación, negociando las demandas del movimiento (**Tabla 4.3**).

En los siguientes puntos, revisamos las etapas de la gobernanza participativa a partir de sus procesos más destacados. En primer lugar, centrandolo el interés en las etapas previas a 1979, revisamos los procesos de contraplanificación urbana y su relación con los PERI. En segundo lugar, la institucionalización de la participación y sus primeras etapas, donde se desarrollan los reglamentos de participación y la descentralización en distritos. Por último, el periodo de declive de la participación institucional y el repunte de la movilización, donde la autoridad creciente del sector privado en las grandes políticas de la ciudad amplía la crítica al modelo.

#### **I. La contra-planificación urbana (1970-1979)**

La primera versión del Plan General Metropolitano (PGM) se presenta en 1974 por Enric Masó, alcalde de Barcelona tras la destitución de Porcioles. Los diferentes enfoques de las 30.000 alegaciones que recibe el PGM expresan intereses de clase contrapuestos: las alegaciones y críticas desde los movimientos vecinales señalan la falta de reserva pública de suelo; los capitalistas industriales vinculados al sector inmobiliario y financiero presentan medidas para extraer mayor plusvalía del suelo (Muxí, 2011).

1970-1979	1979-1983	1983-1990	1990-2000	2000-2008
<b>Auge del movimiento vecinal</b>	<b>Consensos con Asociaciones Vecinales</b>	<b>Descentralización en distritos</b>	<b>Planes Comunitarios</b>	<b>Participación centralizada y acción en barrios</b>
Reivindicación de equipamientos y urbanización  Oposición a grandes operaciones urbanísticas especulativas  Debate metropolitano antes de aprobación del PGM (1976)	Procesos de colaboración y conflicto entre movimiento vecinal y Gobierno local  Defensa de la agenda redistributiva del movimiento	Regulación de la participación ciudadana	Puesta en marcha de Planes Comunitarios como respuesta a procesos de polarización social y desigualdad	Procesos de racionalización de la participación ciudadana (nuevas normas en 2002, Consell de Ciutat en 2005)  Auge de nuevos movimientos contra la neoliberalización de la ciudad
Contra-plan de La Ribera (1971)  Proyecto de Revisión del Plan Comarcal de Barcelona (1973)  Planes Populares: Nou Barris (1976) Coll-Vallcarca (1976) Barceloneta (1978) Casc Antic (1979) Poble Sec (1979)	Jornadas de debat: Associacions de Veïns: Participació Ciutadana (1979)  Planes Especiales de Reforma Interior (1981)	Elaboración del mapa de descentralización por distritos (1983)  Normes Reguladores de l'Organització dels Districtes i de la Participació Ciutadana (1986)	Agendas 21  Pla Integral de Casc Antic (1997)  Pla Comunitari de Trinitat Nova (1997)	Planes de Intervención Integral <sup>41</sup> (2006-2011)  La Barcelona de los Barrios (2008)  Crisis Planes Urbanos Tres Turons, Barça, Caufec, Barceloneta, Can Ricart (2002-2008)

**Tabla 4.3** Etapas de la gobernanza participativa en Barcelona (1979-2008)

**Fuente:** A partir de Jordi Bonet, 2012 y Magro, 2014

Durante la alcaldía de Joaquim Viola, la versión definitiva del PGM finalmente se aprueba por el Ayuntamiento y la Corporación Metropolitana en 1976. A partir de ese momento, el PGM funciona como marco general de las transformaciones urbanas. Si bien inicialmente impulsado por el gobierno franquista, el PGM se debate por técnicos progresistas y se contesta desde el movimiento vecinal.

<sup>41</sup> Los Planes de Intervención Integral son producto de la *Llei de Barris* aprobada por la Generalitat de Catalunya en 2004, un programa desarrollado bajo la presidencia de Maragall que busca revertir los impactos de las crecientes dinámicas de segregación urbana a escala metropolitana y sobre los déficits acumulados en los barrios más afectados por la polarización y la desigualdad (Nel-lo, 2010)

Logrando erosionar algunas estrategias del urbanismo autoritario, los contra-planes o planes populares se desarrollan durante la elaboración del PGM, con experiencias a escala de distrito y de barrio que se extienden hasta 1979 (Magro, 2014; Borja, 2003; Domingo & Bonet, 1998). Los procesos de contra-planificación urbana parten de una lucha antifranquista y una demanda democratizadora para combatir el déficit de habitabilidad, infraestructuras y equipamientos. No obstante, también vienen empujados por una crítica explícita al sistema capitalista, con discursos sobre autogestión, justicia, derechos y deuda social (Castells, 1977; Bordetas, 2012). Un elemento característico del movimiento es que esta crítica toma una dimensión espacial, reaccionando contra la geografía política franquista y sus impactos sobre los procesos de segregación y polarización (Magro, 2014; Bordetas, 2012).

Un caso relevante, por el momento en el que ocurre, la zona y su desenlace, es el Contraplan de la Ribera desarrollado en 1971. El diagnóstico de su introducción resulta inequívoco: el plan de regeneración urbana de Ribera S.A, aprobado por el Ayuntamiento en 1968, es un ataque al uso público del territorio y a las necesidades de las clases populares. Se denuncia que el Plan de la Rivera y del Sector Marítimo Oriental supone una cesión de las plusvalías generadas por inversiones públicas a una sociedad privada formada por entidades financieras y grandes propietarios del suelo. Frente a la devaluación del terreno industrial, especulan con su valor inmobiliario (Solà-Morales et al., 1974). La paralización del Plan de la Rivera da la primera gran victoria al movimiento vecinal (Andreu, 2011). Más adelante, sus líneas generales vuelven a ser incluidas en el PGM y, tras el anuncio de las Olimpiadas, en el Plan Especial de la Vila Olímpica (Muxí, 2011).

Estos procesos de contra-planificación son la materia prima que alimenta los contenidos progresistas del modelo urbano durante la primera legislatura (1979-1983). En algunos casos, como en la Barceloneta y Casc Antic, los PERI se redactan directamente según los Planes Populares (Blanco et al., 2011). La participación en procesos de regeneración urbana dan reconocimiento legal a algunas comunidades vecinales dentro de los comités de gestión. Un ejemplo emblemático a mediados de los 80 se inicia con la declaración Ciutat Vella como ARI, que permite la colaboración intergubernamental y vecinal (Blanco et al. 2011). No obstante, la creación de PROCIVESA dos años más tarde, dotando de capacidad de decisión y negociación a actores privados, conduce a una reducción de las demandas de las entidades vecinales,

alejándose del Plan Popular inicial de la *Associació de Veïns del Casc Antic*. Por otro lado, nuevas entidades como la *Taula Veïnal del Raval* denuncian los procesos de regeneración urbana y de expulsión de los segmentos sociales más pobres, pero son excluidos de los canales formales de participación.

## **II. La demanda de participación ciudadana y primeras etapas (1979-1990)**

Desde las primeras elaboraciones provisionales de los reglamentos (julio 1979) la FAVB denuncia un alejamiento de las peticiones centrales de la agenda del movimiento. En concreto, el derecho de consulta y de propuesta ciudadana, la elección por sufragio universal de los miembros del consejo de distrito, la intervención ciudadana en el pleno municipal (sin voto, pero con derecho a réplica) y la revocación de cargos electos por incumplimiento del mandato (Andreu, 2015: 395-400). Tras diversos episodios conflictivos, las Normes Reguladores de l'Organització dels Districtes i de la Participació Ciutadana se aprueban en 1986. En ese nuevo reglamento se establece la estructura de los consejos sectoriales y los principales canales de participación del municipio. Si bien no recogen todas las demandas planteadas por el movimiento vecinal se incluyen medidas muy significativas desde el punto de vista democrático. En casos como el derecho al referéndum, se alude a una incompatibilidad con leyes de esferas superiores de gobierno.

La interacción entre los primeros gobiernos democráticos y la FAVB, que combina fases de colaboración y tensión, permiten que el movimiento participe en la elaboración del mapa de descentralización por distritos aprobado en 1983. Posteriormente, otras normativas y legislaciones como la Carta Municipal o las reformas de los reglamentos de distritos y de participación de 2002 y 2013 desplazan los aspectos más progresistas recogidos en el reglamento de 1986 (Andreu, 2015). Según argumenta Marc Andreu (2015:400) la FAVB «solo pudo consolidar como gran aportación en el nuevo ordenamiento municipal democrático el nuevo mapa de barrios y distritos». Otros autores señalan que la aprobación de las normas permite dar un reconocimiento legal a la participación ciudadana, pero seguida de una tendencia hacia «cierta burocratización (...) desvirtuada en una amalgama de consejos y reglamentos que dificultan la introducción de componentes deliberativos y la implicación ciudadana» (Bonet, 2012: 18)

Durante este periodo, las demandas de los movimientos avanzan mediadas por tres dinámicas: (1) la delegación de gran parte de la capacidad de planeamiento a las áreas de gobierno, que incluyen profesionales formados en el movimiento vecinal; (2) los pactos con nuevos y viejos actores del sector industrial y financiero entendidos como vía necesaria para estabilizar el conflicto y conducir consensos amplios en el periodo democrático; (3) además de colaboraciones para el desarrollo de los PERI, que en algunos casos se basan directamente en los planes populares, la apertura de espacios formales de diálogo y participación para dar voz y capacidad de incidencia a las AAVV.

### **III. El ocaso de la participación**

Recio & Anaya (2004:67) señalan algunos claros oscuros en la trayectoria de la participación. Los espacios de contrapoder ejercen de proveedores de servicios, siendo una vía de financiación para las AAVV y de coproducción de políticas públicas con las que consolidar demandas. Sin embargo, estas relaciones también subordinan los objetivos de algunas asociaciones. Adaptadas a un consenso cada vez más marcado por el Ayuntamiento y el sector privado, algunas entidades vecinales se integran en relaciones clientelares con los gobiernos socialistas<sup>42</sup>. Las AAVV también acusan su uso vecinal como vía para la negociación de problemas puntuales, reforzando así su burocratización.

Nuevos movimientos de base, como el de objeción o el ecologista, se desligan de las «viejas asociaciones», apuntando nuevos problemas con formas de organización autónomas. A principios de los 90, aparecen nuevas plataformas alternativas, con menor implantación territorial a nivel urbano, en un repliegue espacial de los movimientos. En un escenario de demandas más complejo, con visiones ecologistas, feministas y contraculturales, algunos acontecimientos logran producir escenarios de confluencia con las AAVV y con los sindicatos como la Huelga General de 2002, la campaña contra la guerra de 2003 o la oposición al Plan Hidrológico (Recio y Naya, 2004: 79-80).

En un diagnóstico que recoge las últimas etapas del periodo, Degen & García (2012: 1034) describen una compleja red de espacios de participación institucional que se ha

---

<sup>42</sup> Estas dinámicas no solo afectan a las AAVV. En sus funciones como delegado de Urbanismo, Oriol Bohigas contrata gran parte de las obras urbanas a arquitectos de la ciudad. Espacios emblemáticos como el Colegio de Arquitectos dejan de ser lugares de debate y crítica, condicionando la posición de algunos de sus miembros frente a la posibilidad de ser contratados (FAVB, 1992).

formalizado «de arriba hacia abajo» durante los años 90 y 2000, con un total de 550 consejos participativos activos en 2010. El funcionamiento burocratizado, la inflación de órganos participativos y las dinámicas bidireccionales, evidencian que los consejos sectoriales y territoriales han dejado de ser espacios deliberativos con influencia real sobre las políticas públicas.

El modelo participativo que ha sostenido el consenso sobre el proyecto de ciudad se erosiona con el incremento de mecanismos de mercado y por la falta de respuestas a los conflictos que emergen (García, 2008). El Consejo Municipal excluye a grupos disidentes que inciden sobre el régimen propietario y el problema de la vivienda como el movimiento okupa (Adell & Martínez, 2004). Diversos movimientos organizados en contra de grandes proyectos de reurbanización, como 22@, Diagonal Mar o en grandes operaciones en Nou Barris, también quedan fuera de las redes de gobernanza (Marrero, 2004; Recio & Anaya, 2004; Martí-Costa y Bonet, 2009; Casellas & Pallarés-Barberá, 2009). Los procesos de participación por *irrupción* y la *subversión* de los canales formales, toman cada vez más protagonismo, cuestionando las agendas previamente consensuadas y la exclusión de voces que desentonan con la armonía del consenso (Blakeley, 2010).

A lo largo de este apartado hemos revisado los legados y movimientos que protagonizaron el cambio democrático, la trayectoria de la participación, las coaliciones políticas de las primeras etapas, las estrategias para posicionar la ciudad en los circuitos globales y las tensiones con otras esferas de gobierno para ganar autonomía municipal. En conjunto, procesos que explican la trayectoria y los cambios en el modelo de gobernanza de Barcelona y que a continuación ponemos en diálogo.

#### **4.3.1.5 La consolidación del proyecto hegemónico socioliberal y su impugnación en el modelo de gobernanza de Barcelona (1979-2008)**

Ofreciendo un diagnóstico de este periodo, algunos autores han enfatizado que la reproducción de las relaciones de poder presentes en el franquismo fueron el pecado del denominado «modelo Barcelona». Magrinyà y Balanzó (2015: 87-88) argumentan que los proyectos reivindicativos quedaron «dominados por unas clases políticas» ligadas a las «clases dirigentes del franquismo» imponiendo «el modelo político de la Transición frente al modelo rupturista». Sin una lectura tan simplificada sobre la

delegación de poder desde movimientos vecinales a instituciones locales en Barcelona, otros autores comparten el espíritu crítico de ese diagnóstico, destacando los déficits en la ruptura con las relaciones de poder fijadas social y territorialmente en el tardofranquismo (Naya y Recio, 2004; Muxí, 2011; Capel, 2007; Blakeley, 2010).

Compatible con esa perspectiva, otros autores han descrito un modelo progresista de disolución gradual que fue integrando fuertes alianzas con el capital privado tras el anuncio de la etapa olímpica, intensificadas a mediados de los 90, disociando así la trayectoria de la ciudad de la agenda redistributiva originaria (Magro, 2014; Martí-Costa, et al. 2011). También hay diversas posiciones conocidas sobre en qué momento se rompió el consenso social y político en Barcelona, si a partir del Fòrum 2004 (Subirats, 2012), en los Juegos Olímpicos (Delgado, 2007) o desde el referéndum de la OTAN en 1986 (Montalbán, 1987). En general, estos autores comparten, a lo largo de esta época, el cambio democrático está inicialmente protagonizado por el poder vecinal y el cambio hacia la neoliberalización en los 90 proviene de una subordinación al poder privado (Charnock et al. 2014, Degen & García, 2012; Borja, 2010).

Analizar cómo se ha conformado la agenda redistributiva iniciada a finales de los 60 nos permite destacar el papel del conflicto urbano y las prácticas de contrapoder en el proceso de transformación social como detonantes del cambio democrático. Las prácticas de organización barrial y vecinal han sido la «acumulación originaria» de las futuras políticas redistributivas de la etapa democrática (Bonet, 2011). Una parte importante de esos saberes, de las personas formadas en el movimiento, así como sus redes sociales y economías de reciprocidad, se han integrado en los departamentos de urbanismo, en las primeras intervenciones urbanas y en las colaboraciones entre AAVV y el Ayuntamiento. Efectivamente, el «urbanismo ciudadano» no nace a partir de 1979, sino en espacios de contrapoder vecinal surgidos una década antes. El cambio, antes que electoral, ha sido civil y cultural (Andreu, 2015).

Una de las características destacadas del modelo de gobernanza es que busca combinar las condiciones de mercado y las relaciones intergubernamentales con mecanismos redistributivos y participativos, consolidando un consenso socioliberal como base del modelo de gobernanza (Pradel, 2018; Blackeley 2005). Este conjunto de arreglos sumados a un imaginario compartido de ciudad moderna, progresista y que mira hacia Europa –empujado por el liderazgo carismático de Maragall– consolidan el proyecto

hegemónico socioliberal. El modelo de gobernanza definido en arreglos que combinan medidas redistributivas, instrumentos participativos y estrategias de apertura al mercado, característicos de los gobiernos del PSC, se responde con una media del 40% del voto entre 1979-2003. Reproduciendo estrategias practicadas en otros periodos de su historia, el Ayuntamiento impulsa macro-eventos para insertar la ciudad en los circuitos globales, incrementando las alianzas público-privadas en su planificación estratégica.

Si bien con una etapa democratizadora y de conquista de derechos, el nuevo gobierno municipal barcelonés desplaza de su agenda las demandas de la agenda redistributiva del movimiento vecinal relacionadas con la democracia directa, la redistribución de la propiedad urbana y el diseño colectivo de la planificación. Reducir las demandas redistributivas para poder ajustar la gestión de la ciudad con las negociaciones con el capital privado, se justifica como el precio necesario para especializar la ciudad en los circuitos globales, negociar con otras escalas de gobierno y garantizar un sistema de bienestar local junto a entidades del tercer sector y la economía social (Pradel y García, 2017). El consenso socioliberal forma parte del encaje institucional y social del nuevo modo de regulación capitalista, justificado como única vía posible para empujar el liderazgo local en un entorno multinivel. Un liderazgo constreñido en el proyecto de descentralización estatal hacia las CCAA y frenado durante un largo periodo por el proyecto pujolista y el Estado. Sin embargo, la estrategia socioliberal topa con una paradoja: en sus estrategias para forzar la descentralización de competencias, ganar autonomía y capacidad de negociación frente al Estado, Barcelona desplaza funciones de mando hacia grandes empresas y promotores. La defensa de la subsidiariedad, negociada en un entorno multinivel, se traduce en dependencia privada y en operaciones especulativas con impacto social negativo.

En la última etapa (1997-2008), se produce un repunte de movilizaciones que provienen de legados anteriores. A partir de ese momento, la rotura del consenso acaba empujando a una pérdida de legitimidad de los gobiernos socialistas e incluso supone una puesta en crisis de la democracia representativa<sup>43</sup> en la ciudad. La impugnación

---

<sup>43</sup> Jordi Hereu, último alcalde socialista de este periodo, ganó las elecciones en 2006 con los peores resultados del PSC entre 1979-2008: 29%, una mayoría simple de 14 concejales. Hereu fue investido con apoyo de ICV. Otro dato significativo es que un 50,4% del censo electoral se abstuvo. Fue la primera y única vez que, en unas elecciones por la alcaldía de Barcelona, el porcentaje de abstención supera al de participación.

del consenso avanza empujada por los sectores sociales más movilizados. Colectivos autónomos y diversos medios contrainformativos han producido un acervo crítico durante una larga época de aparente estabilidad y paz social. Aliados o implicados en movimientos que durante los 80 y 90 intentan poner en crisis el proyecto hegemónico socioliberal (movimiento okupa, vecinales, contra la especulación), construyen un espacio sostenido de disenso urbano, denunciando la privatización de la ciudad, el problema de acceso a la vivienda y la precariedad social.

Según la impugnación del proyecto hegemónico desborda los espacios minoritarios, el acervo crítico sedimentado por movimientos se convierte en la fuente principal para cuestionar una trayectoria que, en el lenguaje político que va tomando fuerza, ha supuesto la mercantilización de la ciudad. Las miradas más críticas se trasladan a un nuevo sentido común en un momento donde aumenta la sensación de que el sistema de bienestar no responde a los problemas de paro, vivienda y polarización en una ciudad que ha incrementando su diversidad (Blakeley, 2010). La exclusión en las grandes decisiones se construye como problema en una agenda redistributiva, especialmente a partir de las críticas al Fòrum 2004 y con la *Assemblea Popular per un Habitatge Digne* en 2006. Si bien con un seguimiento minoritario (500 personas), se dan los primeros pasos para constituir la plataforma *VdeVivienda*. Meses más tarde, la manifestación *No tindrás casa en la puta vida!*, multiplica por decenas la asistencia. Herramientas de guerrilla como el manual *A Barcelona la participació canta!*<sup>44</sup>, visibilizan la emergencia de un ciclo de conflictos en un nueva fase de movimientos previos al 15M en 2011.

Tras analizar la trayectoria del caso Barcelona, abrimos el apartado dedicado al modelo de gobernanza de Madrid. De la misma manera que la estructura seguida en el caso Barcelona, realizamos un análisis del periodo 1979-2008 a partir de sus diferentes etapas y examinamos factores multiescala.

---

<sup>44</sup> A partir de procesos colectivos, con un itinerario temporal y espacial de casos paradigmáticos, el manual analizaba los procesos del *Plà Caufec*, *Les cases barates* de Bon Pastor, el Plan Integral de La Mina, el *Plan de ascensores* de La Barceloneta, el *Forat de la Vergonya*, la lucha por el recinto patrimonial de *Can Ricart* y la definición de los usos del solar de las antiguas piscinas de Folch y Torres.

### **4.3.2 Madrid (1979-2008). La hegemonía liberal-conservadora en la capital del Estado**

«El desarrollo de la Ley de Modernización de los Gobiernos Locales, la Ley de Régimen Especial y Capitalidad, y sobre todo las ambiciosas metas fijadas, dentro de una vigorosa iniciativa para poner en práctica todas las capacidades de una metrópoli que destaca ya como la tercera más influyente de Europa, son prueba del empuje ciudadano»

Alberto Ruiz-Gallardón, discurso de investidura para la alcaldía de Madrid (2007)

Un elemento constitutivo de la ciudad, resaltado por diversos autores, nos permite introducir el modelo de gobernanza madrileña y las particularidades de su trayectoria durante el periodo: su condición de capital política, administrativa y económica del Estado (Pradel y García, 2018; Martí-Costa y Tomàs, 2016; Rodríguez, 2007, OMM, 2013). Nodo principal en las redes de grandes infraestructuras de transporte y telecomunicaciones, polo central en la disposición radial de las principales infraestructuras viarias y, durante la última década, consolidando su aeropuerto como centro internacional. En su conjunto, estas dinámicas han convertido a Madrid en eje vertebral del entramado sociopolítico, económico y financiero del gobierno multinivel español, con estrategias de selectividad espacial del Estado centradas en su capital (Martí-Costa y Tomàs, 2016: 191).

Trazado históricamente, este estatuto de centralidad encuentra sus orígenes en la intervención estatal para construir la espacialidad fordista madrileña, en los ajustes espacio-temporales tras la crisis de los 70 y en la coordinación multinivel que promueve Madrid como ciudad global durante las últimas etapas de este periodo. Primero, como territorio dotado para ser principal destino del éxodo rural durante el ciclo de expansión industrial, concentrando un 25% del capital extranjero invertido en la industria española. A partir de los años 80 y durante integración europea, como principal receptor de la Inversión Extranjera Directa y como polo regional aventajado para percibir grandes inversiones públicas, donde modela su geografía acorde a su futura centralidad financiera. Durante los 90 y los 2000, donde la capital española reafirma su conexión privilegiada con la economía global. La información, los servicios y los flujos de capital se organizan y gestionan en Madrid antes de circular por el resto del Estado, consolidándose como mediador con la escala macro (López, 2007; Rodríguez, 2007).

Estas estrategias de selectividad espacial, solapadas por los episodios políticos ocurridos en España, han reforzado a Madrid como nodo privilegiado en la economía y geografía política española. Debido a su importancia, en la sección de análisis por etapas prestamos especial atención a la construcción del Gran Madrid y el Madrid Global y su relación con la hegemonía liberal-conservadora del PP. Los liderazgos y las coaliciones políticas que dirigen las administraciones locales y regionales, explican la trayectoria de alianzas con el capital privado y la intensificación de estrategias de empresarialismo urbano. Este primer diagnóstico panorámico nos permite abordar con mayor facilidad los factores multiescala de las siguientes secciones. En las etapas situamos episodios importantes donde el movimiento vecinal, en diferentes periodos, empuja procesos de participación y políticas redistributivas. A su vez, también apuntamos las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) y el Ayuntamiento. En las siguientes secciones, profundizamos en estos aspectos. Primero, explorando factores macro-meso, analizando la coordinación multinivel con la región y el Estado. Segundo, con factores micro-meso, analizando las disputas de poder y los procesos de gestión del conflicto inscritos en la trayectoria de la gobernanza participativa.

#### **4.3.2.1 Las etapas del modelo de gobernanza de Madrid hacia la ciudad global**

El caso Madrid se adapta al patrón destacado en estudios sobre grandes ciudades españolas que diferencian tres etapas entre 1979-2008 (Urrutia y Areilza, 2000; Iglesias et al., 2011). Primero, con el inicio de las políticas urbanas democráticas, a finales de 1970 y principios de 1990. Segundo, en etapas de cambio e intensificación del empresarialismo urbano iniciadas en los 90. En tercer lugar, la burbuja de la construcción y el auge económico, entre 2000-2007 (**Tabla 4.4**).

<b>PRIMERA ETAPA (1979-1989)</b>	
<b>Principales características</b>	<p>El primer gobierno municipal tiene que hacer frente a una profunda crisis fiscal y fuerte crisis urbana, con existencia de grandes carencias en equipamientos y transportes, chabolismo en la periferia sureste y barrios de infraviviendas. Desequilibrio social y territorial con línea divisoria entre el centro-norte de la ciudad y el sur. Crisis de la gran industria que refuerza la polarización social frente a la movilización social y de la democratización de las administraciones. 21,9% de paro, especialmente en barrios del sur y este y con un 54,7% menores de 24 años, con picos de hasta el 64,8%. Primer boom inmobiliario en Madrid (1986-1987), los precios de la vivienda se triplican entre 1983-1989. Se crean los organismos y departamentos en la administración local para dar respuesta a estos problemas y también otros orientados a promocionar la ciudad en el mercado.</p>
<b>Proyectos emblemáticos y respuestas sociales</b>	<p>Transformaciones urbanas producto de la acción combinada entre movimientos sociales urbanos y la nueva administración democrática. Los vecinos se convierten en actores centrales en la política de vivienda y surgen nuevos movimientos sociales urbanos. Las políticas de viviendas de protección oficial son significativas durante la década de los 80. En 1980 se crea el Organismo Autónomo Patronato de Turismo de Madrid; en 1987, la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S.A. y la Empresa Municipal Madrid Espacios y Congresos S. A. En 1986 se constituye el Consorcio de Población Marginada de Madrid contra el chabolismo. En 1985, el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, centrado la escala de la ciudad central. En 1988 se crea la Empresa Municipal Promoción de Madrid, buscando incorporar la ciudad al mercado y su proyección nacional e internacional. Aparecen movimientos de carácter autogestionario como el movimiento de radios libres y radios comunitarias, entidades que trabajan en el ámbito de la exclusión social, el movimiento ecologista y el movimiento okupa. Se produce la okupación del CSO la Minuesa en 1988, espacio emblemático del movimiento okupa en Madrid en los 80.</p>

SEGUNDA ETAPA (1989-2003)	
<b>Principales características</b>	<p>Fuerte hegemonía del PP, con mayorías absolutas en 1991, 1995 y 1999. Intenso crecimiento de la especulación, expansión del negocio inmobiliario-constructivo y de la burbuja inmobiliario-financiera (Naredo, 1996). Asentamiento espacial de las actividades terciarias avanzadas, despliegue de infraestructuras desarrolladas para turismo y negocios. Consolidación de la segregación socioespacial en la región. Ampliación de infraestructuras de transporte y desconcentración de población y actividades sin planificación territorial. Se empieza a reforzar un sistema viario arterial y radioconcéntrico fomentando la desconcentración poblacional y de actividades. Concentración de sedes empresariales y financieras en el municipio, con predominio del eje Castellana y núcleo central del Central Business District (Alguacil et. al, 2011: 126-127).</p> <p>Procesos de desregulación del mercado del suelo con la Ley del Suelo, adoptando el criterio de la ley estatal donde «todo el suelo no protegido es susceptible de ser urbanizado» (Tomàs, 2011: 301)</p>
<b>Proyectos emblemáticos y respuestas sociales</b>	<p>Crecimiento del número de viviendas secundarias y desocupadas y disminución de la política de vivienda dirigida a los sectores desfavorecidos. Disminuye la actividad de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo (EMVS).</p> <p>Descentralización de principales corredores viarios y aeropuerto hacia el norte de la Castellana (Alguacil et. al, 2011: 125-126). Se crean entidades como el Organismo Autónomo Local, Agencia para el Empleo de Madrid (1990), IFEMA (1990), Empresa Municipal de Transportes y la Empresa mixta de Mercados (1991), Consorcio Madrid Ciudad Olímpica (2001). En 1997 se aprueba un nuevo Plan General de Ordenación Urbana, de nuevo solo para la ciudad de Madrid. Se inauguran grandes infraestructuras: la nueva estación ferroviaria Puerta de Atocha, AVE Madrid-Sevilla, el Palacio de Congresos del Campo de las Naciones.</p> <p>Entre 1996-2003 se ejecuta la M-45. Se amplía y rehabilita el Aeropuerto de Barajas. Operación de la Ciudad Deportiva del Real Madrid (2001) Comienzan movilizaciones y protestas, encabezadas por la FRAVM. Procesos de conflicto y negociación entre movimiento vecinal y la CAM, administración central y con participación indirecta del Ayuntamiento. Se despliega el Movimiento por la Dignidad del Sur y el Plan de Inversiones y Actuaciones para Usera y Villaverde.</p> <p>Repunte de colectivos de Lucha Autónoma (VV.AA, 1998) que provienen de militancia en barrios, universidad, antimilitarista, antifascista o de okupación.</p>

<b>TERCERA ETAPA (2003-2008)</b>	
<b>Principales características</b>	<p>Etapa de intensificación espacial y búsqueda del gran evento global, insertando a la ciudad en nuevas estrategias acordes a la globalización económica, reproduciendo el proceso urbano desigual, la distribución asimétrica de recursos y profundizando la estratificación social de las dos últimas décadas. La dimensión urbanística se caracteriza por una intensiva promoción de infraestructuras públicas (instalaciones deportivas, carreteras, vías de metro, etc.), por la recalificación del uso de terrenos y por un desarrollo urbanístico e inmobiliario extensivo en el conjunto del municipio (PAUs, revitalización del centro urbano, promoción hotelera, etc.). Los principales beneficiarios de la intervención serán constructoras y promotoras inmobiliarias, agentes intermediarios y financieros, y un activo sector terciario (de distribución comercial, publicidad, consultorías, etc.) con escaso beneficio para los segmentos sociales más desfavorecidos, perjudicados por el modelo de especialización financiero-inmobiliaria de Madrid. Se reproduce la dinámica de segregación socioespacial del área metropolitana, donde se sigue interviniendo para la eliminación de asentamientos chabolistas a través del realojo (Alguacil et al., 2011: 131-134)</p>
<b>Proyectos emblemáticos y respuestas sociales</b>	<p>Proyecto de remodelación de la M-30 durante 2003-2007, la operación más emblemática y costosa de la década, que supone el soterramiento de kilómetros de autopista y ampliación de la capacidad de absorción de tráfico. El Ayuntamiento consigue la cesión de la titularidad por parte del Gobierno central, y constituye una empresa mixta, Madrid Calle 30 S.A. Pese a movilizaciones de AAVV, grupos ecologistas y partidos políticos, se inaugura antes de las elecciones municipales de 2007. La obra lleva al endeudamiento del municipio, con grandes beneficios para grupos empresariales de la construcción e impacto medioambiental (Camacho et al., 2015: 70). Etapa de otros grandes proyectos de recalificación y desarrollo urbanístico como Operación Chamartín y las Cuatro Torres. Se crea Madrid Global (2007) para reforzar la candidatura olímpica y eventos globales, que se suma a organismos ya existentes para renovar la imagen del Ayuntamiento y la ciudad. La CAM anuncia la privatización del Canal Isabel II, que da pie a la Plataforma contra la privatización del Canal. Inicia la nueva dirección en la FRAVM con perfiles que provienen de nuevos movimientos. Empieza el Movimiento por la Vivienda Digna.</p>

**Tabla 4.4** Etapas de Madrid durante el periodo 1979-2008

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Alguacil et al., 2011 y OMM (2007, 2013)

Durante la etapa de la expansión y desarrollismo (1944-1979) el régimen franquista diseña el Gran Madrid y expande su límite municipal. Se construye así un orden espacial urbano que responda al «orden funcional de la propia sociedad» y se determinan los «usos y características de los espacios urbanos mediante su segregación funcional» (Alguacil et al., 2011:107). Al cumplimiento de esos objetivos se dirigen el Plan General de Ordenación Urbana de 1944, conocido como Plan Bidagor, y el Plan General del Área Metropolitana de Madrid de 1963. El

desbordamiento de las líneas de contención del perímetro municipal es un proceso importante en este periodo. Entre 1948 y 1952 se anexionan 13 municipios. Madrid crece de forma exponencial de una superficie de 68 km<sup>2</sup> a los actuales 607 km<sup>2</sup>. Entre 1950 y 1964, Madrid aumenta su población en un 70% (Morán, 1996:15). Los grandes flujos migratorios continúan con los Planes de Desarrollo (1964-1967 y 1968-1971).

A finales de la primera mitad del siglo XX, el 67,8% de la población asalariada ya trabaja en el sector servicios. Durante los 60, esa cifra aumenta y reafirma la posición de Madrid como centro productor y exportador de servicios «en un proceso continuo de concentración de las funciones administrativas, financieras, de control de la información y de toma de decisiones del régimen franquista» (Alguacil et al., 2011: 109). En 1975, con 4 millones de habitantes, Madrid ha crecido un 76,2% respecto a 1960 (Nel-lo, 2004). El Plan Bidagor intenta responder a los problemas de hacinamiento en las periferias, con una clara fijación en erradicar el chabolismo, y descongestionar el centro, interviniendo en la ciudad consolidada con acciones simbólicas para reforzar la capitalidad. Se crea la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO), buscando trasladar la industria a los municipios circundantes.

La planificación de la producción urbana ordena los usos del suelo y asienta «la división socio-espacial de la ciudad, con unos distritos centrales especializado en actividades terciarias y una periferia municipal y metropolitana del sur con actividades industriales» (Alguacil et al. 2011: 108). De esta manera, las periferias se convierten en los grandes centros de la producción fabril, con deficiencias habitacionales, carencias en la prestación de servicios públicos y un déficit de acceso al centro urbano. Incrementa el desequilibrio socioespacial y la línea divisoria entre el centro-norte y un sur-este desfavorecidos. En adelante, la división se traza «físicamente a través de la construcción del perímetro de la primera autovía urbana, la M-30, como un anillo periférico de la almendra central, que se inicia en 1974» (Alguacil et al., 2011: 108).

El movimiento madrileño nace en los barrios del sur, donde se produce un mayor desarrollo sindical ligado a movimientos urbanos. Tras el soporte inicial en nuevas parroquias –los primeros espacios de reunión clandestina– la organización obrera en las fábricas con población de las periferias urbanas organiza las Comisiones de Barrio, con liderazgos de militantes comunistas (Castells, 1977). En paralelo, la planificación

urbana parcheada y especulativa muestra el fracaso del Plan Bidagor. En 1974, hay un total de 45.000 chabolas, 68.000 familias realquiladas y el 53 % de la población carece de vivienda con condiciones mínimas de habitabilidad (Castells, 1977:40).

Frente a estas carencias, avanzan las primeras movilizaciones en zonas chabolistas como Palomeras, Pozo del Tío Raimundo, Orcasitas y se extienden a otros barrios. Entre 1975-1979, se producen movilizaciones como «la guerra del pan» en Orcasitas que deriva en la manifestación más grande tras la guerra civil bajo el lema «Pan, trabajo y libertad» que supone para muchos «un rito de iniciación a la democracia» (López Rey, 2008: 136). Los procesos de contra-planificación de Madrid surgen en los barrios con mayor capacidad de autoorganización, donde nacen las primeras AAVV legales. A partir de 1979 y durante los 80 se desarrolla el Plan de Remodelación de Barrios. En esta trayectoria, se consolida la agenda redistributiva del movimiento.

En las elecciones de 1979 UCD es el partido más votado, pero a través de una coalición entre PSOE y PCE, Tierno Galván es investido alcalde. En las elecciones de 1983, el PSOE alcanza la mayoría absoluta y repite victoria en 1987, pero una moción de censura a mitad de mandato de Centro Democrático y Social y Alianza Popular (antiguo PP) da la alcaldía a Rodríguez Sahagún (1989-1991). Desde entonces, el Ayuntamiento de Madrid permanece gobernado por el PP por mayoría absoluta y de manera ininterrumpida durante todo el periodo. Entre 1991 y 2003 con la alcaldía de José M<sup>a</sup> Álvarez del Manzano y entre 2003 y 2011 con Alberto Ruíz Gallardón.

En la CAM, tras su constitución en 1983, gobierna el PSOE con los tres primeros mandatos de Joaquín Leguina. En 1995, tras una victoria por mayoría absoluta, inicia la presidencia en la CAM de Gallardón, extendida hasta 2003. En las elecciones de mayo de 2003 el PP pierde inicialmente la mayoría absoluta, pero la abstención de dos diputados del PSOE en el conocido como «Tamayazo» impide la investidura de su propio candidato, Rafael Simancas. La repetición de las elecciones en octubre devuelve la mayoría absoluta al PP, con Esperanza Aguirre en la presidencia.

El proceso de consolidación de la hegemonía liberal-conservadora en los gobiernos de la ciudad y la región es un factor clave en la trayectoria de la ciudad y su modelo de gobernanza, funcionando como «espacio de desarrollo óptimo del modelo de gestión política y económica del PP» (Camacho et al., 2015: 58).

La trayectoria por etapas muestra un modelo que inscribe el territorio de la ciudad en el circuito secundario de acumulación, encajando el modelo en ciclos de financiarización tras la crisis de 1973 (Rodríguez y López, 2010). De acuerdo con algunas investigaciones que han analizado el modelo madrileño desde la economía política «este circuito secundario ha crecido hasta el punto de convertirse en el motor de la acumulación de capital» (OMM, 2007: 175, ver también Rodríguez y López, 2010). La construcción se ha centrado en el desarrollo de una infraestructura física acorde a las actividades económicas dominantes, desde el consumo, logística y transporte, así como la infraestructura del sector financiero. Imbricada en este proceso, se sucede la gran expansión de su área metropolitana, con la construcción de infraestructuras públicas como la red de metro, el tren de cercanías, autopistas radiales y la remodelación o construcción de carreteras de circunvalación.

Si bien durante todo este periodo Madrid desempeña su papel como nodo relacional entre el Estado español y la escala continental-global, no consigue «controlar el crecimiento e incorporar criterios de sostenibilidad social y ambiental» (Alguacil et al., 2011:106). Este largo proceso viene acompañado de una precarización del ámbito laboral articulada con la creciente polarización, dinámicas características en las ciudades globales (Marcuse y Van Kempen, 2000). A un lado, «una emergente *global class* vinculada a los aparatos de dirección de las multinacionales, la gestión financiera o los servicios de alta cualificación y valor añadido». Al otro, un nuevo «proletariado de servicios» (OMM, 2013: 134) con trabajos intermitentes y precarios, formado por los sectores más afectados por la flexibilización y el estancamiento de ingresos salariales.

La segregación socio-espacial entre noroeste y sur no deja de aumentar durante todo el periodo (Leal, 2007; OMM, 2007; Méndez, 2012). La creciente polarización se hace más evidente al analizar la evolución de la estructura de la remuneración. En 2009, el 25% de los asalariados cobra menos de 650€ frente a un 4,5% que perciben una media de 4.500€ mensuales. Los estratos medios, un 40% del total, por lo general configuran el «mileurismo», diluyendo la imagen de una «sociedad de clases medias» (OMM, 2013). En adelante, las tasas de paro ascienden y, junto al crecimiento de los contratos temporales y el descenso de los subsidios, afectan cada de manera creciente a la población más joven. En los distritos y municipios del sur y del este se concentran las tasas de desempleo más altas. En los barrios de vivienda obrera de las décadas de la

dictadura y en las zonas de vivienda más asequible, se encuentran los segmentos sociales más vulnerables, perfiles de edad avanzada con pocos recursos, jóvenes que no han podido trasladarse a otros barrios y la gran mayoría de nuevos inmigrantes. En 2006, casi un 60% de menores de 40 años de los barrios del sur y del este son de procedencia migrante (OMM, 2013: 166-169).

Madrid se enmarca en los modelos estandarizados de empresarialismo urbano, con competencias en la división internacional del trabajo, en la división internacional del consumo, en la adquisición de formas de comando clave en las finanzas y en la lucha por obtener fondos de redistribución del Estado (Martí-Costa, Tomàs, 2016). La transformación de Madrid marcada por la subordinación al capital privado ha incrementando las desigualdades, «la movilidad interna, la ocupación del territorio, la zonificación urbana y la insostenibilidad ambiental» (Alguacil et al., 2011: 136). Las políticas y estrategias asociadas a la financiarización del territorio y las economías domésticas han erosionado el sistema de bienestar local, regional y estatal.

#### **4.3.2.3 Factores macro-meso. Coordinación multinivel en la producción del Madrid global**

Si durante el franquismo hay una voluntad política por concentrar en Madrid los espacios de decisión, a partir de los años 90 y en los 2000, el Ayuntamiento en colaboración con el Estado, acentúan sus estrategias para convertir la capital en un centro financiero y empresarial a escala global. La estrategia coordinada dota a la ciudad de un papel destacado en la cadena de mando multinivel, alcanzando estatuto de ciudad global como nodo central de la red transnacional de flujos financieros, decisionales y tecnológicos. Si bien hasta 1994 padece el ciclo de crisis, Madrid se convierte en el centro articulador de la economía española, mediando con las escalas meso-macro.

La clave de este nuevo posicionamiento es la concentración en Madrid de actividades avanzadas, sedes empresariales y el impulso del sector terciario decisional, con actividades ligadas a la circulación de la información, el capital, las mercancías y la fuerza de trabajo. Madrid experimenta un gran crecimiento de servicios financieros y bancarios, de transportes y viajes, así como de actividades empresariales. El área metropolitana madrileña avanza como uno de los principales centros del terciario decisional del sur de la UE, concentrando un alto porcentaje de la economía de

servicios avanzados orientada a las funciones directivas del tejido corporativo y empresarial (Alguacil et al., 2011: 125-126, Rodríguez, 2007: 75-78).

Tan pronto inicia la liberalización económica con el anuncio de la integración europea, Madrid entra en relación con los flujos financieros y económicos de escala global, especialmente de América Latina, eje determinante de su crecimiento y de su «nueva centralidad» (OMM, 2007; Martí-Costa y Tomàs, 2016). De ser centro administrativo del gobierno multinivel español y ciudad rodeada por el gran cinturón industrial, Madrid se convierte en un «centro regional de negociación y de intermediación financiera, sede estratégica de grandes corporaciones empresariales: centro de mando global de las grandes empresas multinacionales de origen español y regional de muchas empresas multinacionales extranjeras» (Rodríguez, 2007: 66).

Las principales características de la nueva centralidad madrileña no solo derivan de la posición de Madrid como capital y tener la mayor densidad institucional del Estado, sino también de dinámicas que han permitido y que resultan de su especialización en sectores económicos estratégicos del nuevo ciclo global (Charnock et al., 2014). La fuerte empresarialización en sus formas de gobierno se explica por las estrategias y liderazgos multinivel estatal, que se articulan con el marco impuesto en la europeización. Desde 1995, con José María Aznar como Presidente del Gobierno central entre 1996-2004 y mayorías absolutas del PP en el Ayuntamiento y la CAM, este proyecto se lleva a cabo con esferas de gobierno coordinadas y un proyecto político compartido para la capital. Su trayectoria de capitalidad política, los liderazgos locales y la estrategia multinivel compartida, aseguran ventajas globales que facilitan la posición de privilegio Madrid frente al resto del territorio.

Durante los 90, se intensifican las estrategias para proyectar la ciudad como gran capital europea y la transformación territorial en la región urbana con grandes infraestructuras de transporte, buscando situar Madrid como capital del turismo de congresos a través de una estrategia multinivel con financiación de la CAM, el Gobierno central y UE. El proceso de reorganización y reterritorialización del Estado, refuerza a Madrid como núcleo de la actividad económica y la toma de decisiones (Camacho et al., 2015). Entre 2000-2008, en el territorio de Madrid se ubican 23 sedes

centrales de las empresas del IBEX 35 y más del 50% de la inversión extranjera directa en España (Rodríguez, 2007: 37, OMM, 2013).

En el año 2002, la CAM asume plenas competencias para la gestión sanitaria y educativa, completando el proceso de transferencia en materia de gasto público a la escala autonómica madrileña. A esas competencias se añaden todos los capítulos contenidos en medio ambiente, urbanismo y la construcción de infraestructuras de transporte de ámbito regional. En contrapartida, la Comunidad recibe poderes en materia fiscal, con la recaudación y gestión de un tercio del IRPF y del IVA, un 40% de los impuestos especiales y «la totalidad de los tributos relativos a los impuestos de patrimonio, sucesiones y transmisiones patrimoniales» (OMM, 2013: 142). Las políticas metropolitanas más importantes, como el transporte y el agua, pasan a ser competencia de la CAM. Por un lado, a través del Consorcio Regional del Transporte del que forma parte Metro de Madrid S.A. Por otro lado, la empresa pública de la CAM Canal de Isabel II, sociedad anónima con un capital social 100% público, con un 82,4% del accionariado de la CAM y del 17,6% de 111 ayuntamientos de la Comunidad. La presidencia de Esperanza Aguirre en 2003 se produce justo después de completar el proceso de transferencia, desplegando medidas privatizadoras. En ese momento, se abre la segunda etapa de gobiernos liberal-conservadores en Madrid con la entrada de Gallardón el mismo año a la alcaldía.

El Ayuntamiento de Madrid, la CAM y el Gobierno central se corresponsabilizan de un «gobierno multinivel cuyo principal objetivo es la consolidación de la centralidad urbana en los flujos globales de mercancías, capitales, información y personas» (Alguacil et al., 2011: 127). La Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid del 2006, aumenta las competencias municipales (movilidad, seguridad ciudadana, infraestructuras y equipamientos). Durante el periodo 2003-2008, desde el Ayuntamiento dirigido por Gallardón se crean y modifican órganos de gobierno (Madrid Global en 2002, Promoción Madrid en 2007) para promocionar la ciudad, el emprendimiento y la difusión de una imagen cultural. Gallardón tiene éxito en su objetivo de visibilizar las políticas de ciudad, proyectando una imagen de gestión municipal «dinámica», «innovadora» y «modernizadora» (Alguacil et al., 2011: 128).

Mariona Tomàs (2016) identifica Madrid con una institucionalización del ámbito metropolitano de «coordinación vertical», donde las políticas metropolitanas se

producen por instituciones supramunicipales ya existentes. La CAM ejerce un nivel de gobierno no diseñado para la intervención y planificación sobre los efectos de la metropolización. En 2003, la Ley de Gobierno Local de Madrid otorga la posibilidad de crear áreas metropolitanas pero sin «ninguna iniciativa debido al liderazgo regional en asuntos metropolitanos». A diferencia de Barcelona, la ciudad central es reacia a la construcción de una visión metropolitana (Tomàs, 2016: 248-251).

A continuación, abrimos una sección centrada en factores de la escala micro a partir de un análisis de la trayectoria de la gobernanza participativa. De esta manera, exploramos los conflictos de poder que emergen desde la acción colectiva que, junto a los arreglos institucionales que buscan responderlos, condicionan los cambios en los modelos de gobernanza.

#### **4.3.2.4 Factores micro-meso. La trayectoria de la gobernanza participativa en Madrid (1970-2008)**

Asentado en legados institucionales y organizativos previos, el movimiento nace como respuesta a las condiciones de vida en el área metropolitana tras un crecimiento urbano caótico, dominado por la especulación del suelo y el negocio inmobiliario impulsado por instituciones «en manos de burócratas, franquistas y oligarcas» (Castells, 2008: 24).

Dos procesos destacan como hitos del movimiento vecinal: el Plan de Remodelación de Barrios, como principal conquista del movimiento surgido en los 70, y el Movimiento por la Dignidad del Sur, como segunda fase del movimiento vecinal a finales de los 90 (Quintana y Sánchez León, 2008). Ambos son puntos de inflexión en la trayectoria de la gobernanza participativa donde el movimiento vecinal, en etapas muy diferentes, logra incluir en la agenda políticas redistributivas en las zonas más segregadas. Durante los 2000, aumenta el conflicto urbano a través de nuevos procesos de organización ciudadana que provienen de trayectorias previas, pero que escalan su capacidad para impugnar el consenso hegemónico durante las últimas etapas (**Tabla 4.5**).

1970-1979	1979-1989	1990-2000	2000-2008
<b>Auge del movimiento vecinal</b>	<b>Conflictos entre Ayuntamiento y movimiento vecinal</b>	<b>Nuevas formas de movilización y nuevos objetivos</b>	<b>Nuevo ciclo de movimientos. Entre la cooptación y la renovación</b>
Reivindicación de equipamientos y urbanización  Oposición a grandes operaciones urbanísticas especulativas	El movimiento vecinal entra en un periodo de decadencia.  Mecanismos de participación insuficientes y vaciado de movimientos.	Movilizaciones de carácter populista demandando seguridad  Fortalecimiento del movimiento vecinal en una fase de articulación territorial	Pese a renovaciones, mecanismos de participación formal ineficaces.  FRAVM coordina Planes Especiales de Inversión en distritos desfavorecidos y Planes de Barrio.  Auge de nuevos movimientos contra el modelo neoliberal
Plan de Remodelación de Barrios (1976-1988)	Plan General de Madrid (1985)  Normas reguladoras de la participación (1988)	Movimiento por la Dignidad del Sur y Plan de Inversiones en Villaverde y Usera (1996)  Plan de Desarrollo Comunitario de Carabanchel (1996)	Reglamento orgánico de participación ciudadana del Ayuntamiento de Madrid (2003)  Planes Integrales de Inversión (2004-2013)  Planes de Barrio (2009)

**Tabla 4.5** Etapas de la gobernanza participativa en Madrid (1979-2008)  
**Fuente:** A partir de Jordi Bonet, 2012

En los siguientes puntos, revisamos las etapas de la gobernanza participativa a partir de dos procesos. Primero, el proceso de auge del movimiento, donde destacamos los procesos de contraplanificación y el Plan de Remodelación de Barrios. El segundo, el proceso de la institucionalización de la participación bajo estrategias desmovilizadoras, donde incluimos un punto de inflexión forzado por el Movimiento por la Dignidad del Sur.

## **I. Auge del movimiento vecinal. Contraplanificación y la remodelación de Barrios de Madrid (1976-2008)**

En 1975 la AAVV del Pozo del Tío Raimundo presenta un contraplan en respuesta al Plan Parcial, que propone la construcción de un nudo logístico y de carreteras en el centro del barrio y realojar a los vecinos al borde del polígono. En 1997 y tras la presión vecinal, una comisión mixta formada por técnicos vecinales y del Ayuntamiento elabora un nuevo Plan Parcial que permite la permanencia de los vecinos en el barrio en tipologías de vivienda aprobadas por asamblea. Procesos similares ocurren en Orcasitas y otros barrios, extendiendo la lucha del movimiento contra los Planes Parciales a los barrios de «urgencia», los poblados de promoción pública y los grandes polígonos de vivienda obrera (Carmona y Rodríguez, 2007: 359-363).

Las AAVV están formadas por segmentos sociales diferentes dependiendo del barrio, reflejando la segregación socioespacial y representando casi toda la gama social. La demanda de seguir viviendo en barrios construidos por sus habitantes, evitando procesos de especulación y expulsión, produce un frente común. El principal objetivo del movimiento se centra en la vivienda y proviene de zonas obreras, ampliado en barrios como el del Pilar y El Gran San Blas, pero también a zonas residenciales de clase media como Alameda de Osuna, donde el problema principal es el déficit de infraestructuras y servicios (Lorenzi, 2008; Castells, 1977). En conjunto, se demanda la mejora de las condiciones de vida, la conservación del medio ambiente y democracia política (Villasante et al., 1989). La defensa de la ciudad histórica también forma parte de la agenda del movimiento, frente a la falta de identificación con la ciudad de élites de otras zonas que se trasladan al centro político y económico del Estado atraídas por las ventajas que otorga (Castells, 2008). El interclasismo es una característica importante del movimiento madrileño, pero diferenciada del barcelonés, debido a la «ausencia casi total de tradiciones democráticas en la burguesía madrileña y la existencia de una serie de capas burocrática interesadas en su privilegiada inserción en los mecanismos de un Estado autoritario y centralista» (Castells, 1977: 200).

La formación de Coordinadoras de Barrios facilita que se organicen respuestas de forma conjunta, como las «luchas contra la carestía de vida». Diversos autores destacan el Plan de Remodelación de Barrio como la mayor conquista social en materia urbana y el proceso de redistribución más importante en la historia de Madrid, considerado así el punto álgido del movimiento (Villasante et al., 1989; Renes, 2008).

El Plan de Remodelación de Barrios consigue reorganizar 28 barrios madrileños con la construcción de 40.000 nuevas viviendas para más de 150.000 chabolistas y una inversión pública de más de 220.000 millones de pesetas. Los vecinos y vecinas que forman las coordinadoras de Barrios defienden que las nuevas viviendas deben estar en manos «de sus habitantes originarios, así como el diseño interno de las casas y las calles o de las calidades constructivas» (Sequera, 2011:7). En 1984, bajo gobierno del PSOE, el Plan fue convertido en Decreto-Ley desde el Estado. En su resolución final, coincide con un contexto de crisis económica y, como otros procesos de remodelación urbana de menor magnitud, se integra en la búsqueda de una contracción de la caída en el sector de la construcción. Más adelante, avanzados los 80, los barrios remodelados sufren una segunda crisis urbana debido a los cambios en el modelo productivo y a las reconversiones (Renes, 2008).

## **II. Partición institucional para desactivar el conflicto y nuevas reivindicaciones**

Inicialmente, la alianza entre sectores profesionales, intelectuales y académicos con el movimiento permite una participación directa e indirecta en la redacción del Plan General de Madrid de 1985. El proceso supone una enorme batería de reformas urbanísticas y equipamientos, pero también un debilitamiento del movimiento. Manuel Castells (2008: 29-31) destaca el inicio de un proceso de desactivación del movimiento tras la integración de algunas demandas en la agenda municipal con el nuevo Plan para Madrid. Tras la oferta de cargos a los cuadros más destacados del movimiento, los aparatos socialistas y comunistas son reactivos a la persistencia de un tejido social con autonomía que mantenga abierto el conflicto y la reivindicación.

La capacidad de producir debate público, organización en los barrios y orientar la toma de decisiones queda integrada en las esferas de la administración con el primer gobierno democrático de coalición socialista-comunista. A lo largo de 1979, la participación vecinal desciende de manera drástica, consolidando la dispersión y el descenso en el número e intensidad de actos reivindicativos promovidos por las AAVV (Caprarella y Hernández Brotons, 2008: 48). Las limitaciones del municipalismo, constreñidas en la descentralización estatal, se incrementan con la desaparición de las ideas embrionarias de participación ciudadana en el Ayuntamiento (Sequera, 2011). Las Normas Reguladoras de la Participación, aprobadas en 1988, no responden a las

demandas del movimiento, diseñando órganos y canales que agotan los recursos de los movimientos vecinales sin distribuir competencias en la decisión o ejecución. Castells (2008:31) concluye de forma cruda señalando que mientras los «comunistas se autodestruían y los socialistas se apalancaban en el poder, una nueva clase media madrileña se enriquecía y olvidaba el mal sueño del franquismo»

Tras la llamada «época del desencanto» emergen movimientos anti-societarios y posiciones NIMBY. Los procesos de realojamiento hacia nuevos poblados motivan algunos movimientos reaccionarios que dirigen consignas contra los jóvenes, adictos a la droga o contra la comunidad gitana, con entidades del movimiento vecinal que reproducen esos discursos. Desde 1989, con el PP en el Ayuntamiento, los movimientos vecinales entran en un periodo de declive. La FRAVM acusa un proceso de integración tras negociaciones y pactos durante el gobierno de Gallardón en la CAM, asumiendo una estructura con muchos liberados dependiente de un grado alto de institucionalización (Villasante, 2008). El estilo Gallardón también se traslada al Ayuntamiento, a través de planes de barrio o los programas de movilización vecinal.

Durante todo el periodo, la participación diseñada por las instituciones, tanto a nivel municipal como regional, no contiene espacios deliberativos o ejecutivos sobre los grandes temas de ciudad, y los canales formales de participación existentes se orientan a la desactivación del conflicto. Algunos perfiles que provienen de movimientos autónomos, como el okupa o los centros sociales, pasan a los nuevos equipos directivos de la FRAVM para renovar su acción política, con un giro político importante, pero con resultados modestos (Villasante, 2008).

Surgido a finales de los 90 en los distritos de Villaverde y Usera, el repunte de un nuevo movimiento vecinal logra desviar esta tendencia. Ambos distritos en el sur de Madrid, padecen índices altos de paro tras la reconversión industrial, con zonas de asentamiento chabolista, una gran carencia de equipamientos y afectación por la venta de droga. En este contexto, nace el Movimiento por la Dignidad del Sur, exigiendo respuesta al sector público a problemas que deterioran las condiciones de vida y amenazan la cohesión social debido a la estigmatización las clases más empobrecidas (Del Prado, 2008; Walliser, 2008). Una de las principales herramientas políticas del movimiento es el cálculo de la *deuda histórica* que la administración ha contraído con

los distritos del sur. Presentado en 1997, el estudio cuantifica la deuda en 182.885 millones de pesetas, recibiendo el apoyo vecinal de ambos distritos y de la FRAVM.

De esta manera, se constituye el Movimiento por la Dignidad del Sur. Si bien debilitada, la FRAVM negocia con Gallardón durante su gobierno en la CAM, única Administración que reacciona a la propuesta. Gallardón responde con el Plan de Inversiones Villaverde-Usera, ofreciendo un total de 18.000 millones de pesetas a repartir en 6 años, un 10% de la cifra exigida por el movimiento. Esa reducción obliga a priorizar acciones entre los distritos, generando posiciones contrapuestas y sospechas sobre si el verdadero objetivo del Ayuntamiento es forzar conflictos internos en el movimiento. Finalmente, el proceso sale adelante y El Plan de Inversiones para Villaverde-Usera se implementa hasta 2004. Las partidas presupuestarias permiten construir vivienda en Torregrosa, una de las zonas más afectadas, nuevas avenidas, un largo catálogo de equipamientos educativos, culturales y deportivos e incluso un semillero de empresas fomentado por organizaciones de la economía social (Walliser, 2008).

En las diferentes secciones de este apartado hemos destacado el peso de las ideologías de los gobiernos y las coaliciones políticas, la hegemonía liberal-conservadora, las estrategias coordinadas entre esferas de gobierno para promover Madrid como centro financiero y la trayectoria de la participación, destacando momentos puntuales de auge del movimiento vecinal. En conjunto, procesos que explican la trayectoria en el modelo de gobernanza de Madrid y que a continuación ponemos en diálogo.

#### **4.3.2.5 La consolidación del proyecto hegemónico liberal-conservador y su impugnación en la gobernanza de Madrid (1970-2008)**

El conflicto político organizado por el movimiento vecinal que exige transformaciones sociales y urbanas, se equilibra en un primer momento y queda desactivado en una fase temprana. A partir de 1979 y durante los 80, el movimiento conduce el Plan de Remodelación de Barrios, el programa redistributivo más destacado en la etapa democrática, implementado durante los primeros gobiernos democráticos. Sin embargo, el rechazo de la coalición socialista-comunista a promover o negociar con un tejido social autónomo debilita al movimiento, sumado a cuadros medios y altos que ingresan en los equipos de gobierno. A finales de los 80, el gobierno municipal del PP conlleva finalmente el declive del movimiento.

El modelo de gobernanza de Madrid se define a través de alianzas entre élites políticas, financieras y empresariales sostenidas en una coordinación multinivel entre el Ayuntamiento, la CAM y el Estado. Un neocorporativismo donde prevalece la alianza del gobierno con actores económicos y financieros, dando gran peso al liderazgo privado y coaliciones de elites *pro-growth* (Tomàs, 2011; OMM, 2013). La hegemonía liberal-conservadora, consolidada a mediados de los 90, vincula su programa político a la neoliberalización europea. La fuerte empresarialización en sus formas de gobierno se explica por las estrategias y liderazgos multinivel estatal, que se articulan con el marco impuesto en la europeización. Su trayectoria de capitalidad política, los liderazgos locales y la estrategia multinivel compartida, aseguran ventajas globales que facilitan la posición de privilegio Madrid frente al resto del territorio. El imaginario de modernización e innovación que Gallardón impulsa con éxito se integra en un proyecto hegemónico validado socialmente con mayorías absolutas.

En el periodo analizado, Madrid avanza como principal coordinador financiero estatal-global y como territorio donde se asienta gran parte del sector terciario decisonal. Estas dinámicas sitúan a Madrid como nodo central en el entramado sociopolítico, económico y financiero del gobierno multinivel español. Los efectos sociales y territoriales del modelo se incrementan, especialmente durante las últimas etapas, con el aumento de la segregación urbana, la profundización de la polarización social, la reducción de las partidas públicas en bienestar y la pérdida de ingresos por vía salarial.

Las redes sociales y políticas del PP, lideradas por élites y alianzas antagonistas a la agenda de los movimientos, marcan la orientación de las políticas. La hegemonía política y electoral del PP explica el reducido papel de la gobernanza participativa, con usos estratégicos para contener y desactivar conflictos vecinales o incorporar mecanismos participativos de carácter cosmético (Villasante, 2008). La vieja y nueva centralidad de la capital del Estado ha desarrollado un modelo reactivo a la expansión del sistema de bienestar local y a construir espacios de deliberación ciudadana. Sin embargo, algunos episodios divergentes consiguen medidas redistributivas y trazan nuevas orientaciones en el modelo de gobernanza. El Plan de Inversiones para Villaverde-Usera muestra una práctica participativa que consolida procesos de «participación informal» (Walliser, 2008) con fases de *irrupción* que conducen a procesos de *institucionalización*. En una escala mucho más modesta pero significativa,

algunos Plenos Municipales se usan para *escenificar* el conflicto, frente a los recursos reducidos por algunos Consejos a escala distrito.

A finales de los 80 y principios de los 90, avanza el movimiento de okupación, que recibe respuestas institucionales represivas y medidas de control a través de la judicialización. No obstante, con un legado de okupaciones previas como Lavapiés 15, David Castilla o La Guindalera, el movimiento consigue la gestión directa de espacios emblemáticos. Entre otros, el Centro Social Seco, La Eskalera Karakola o El Laboratorio, con tres okupaciones de inmuebles entre 1997 y 2003. Un legado crítico minoritario, pero que produce un imaginario y una red social densa, por momentos menospreciada cuando no ignorada por las elites políticas. A mediados de los 90 surgen reivindicaciones contra el paro y la precariedad impulsadas por el movimiento Anti-Maastricht y la CGT. En 2003, dos millones de personas se manifiestan en Madrid reivindicando el *No a la guerra*, denunciando la participación del Estado español en la guerra de Irak. Junto a los acontecimientos tras el atentado terrorista del 11 de marzo de 2004 en la red de trenes de Madrid, donde el PP distorsiona la información a 3 días de las elecciones, Aznar pierde la presidencia.

Los movimientos autónomos, que mantiene una relación heterogénea con el vecinal, acumulan recursos y un caldo de cultivo que prefigura una impugnación del proyecto hegemónico liberal-conservador principalmente organizado en el conflicto territorial y político. La orientación hacia el Madrid global, conlleva en las últimas etapas del periodo un gran endeudamiento, un encarecimiento de los servicios y el aumento de los tributos. En ese momento, se producen reivindicaciones alrededor de problemas como las tasas de basuras, la conocida como «batalla de los parquímetros» o la mega-construcción de la M-30. Estas protestas producen nuevas alianzas, conducidas por algunas AAVV y la participación de la FRAVM, los sindicatos de clase y con entidades que marcan un nuevo periodo como Ecologistas en Acción.

Vinculando problemas medioambientales con una crítica a la geografía política de la ciudad, Ecologistas en Acción destaca como uno de los actores con mayor capacidad para organizar campañas y acciones dirigidas a denunciar las grandes intervenciones urbanas especulativas asociadas a los nuevos circuitos de acumulación. Movimientos rupturistas considerados «residuales» producen alianzas con comunidades que sobrepasan el espacio urbano como el movimiento anti-globalización, las luchas del

precariado europeo o el zapatismo (Rubio-Pueyo, 2005). Durante los 2000, avanza un nuevo ciclo de movimientos. En 2003 y 2006 surgen plataformas ciudadanas contra la precariedad y los problemas de acceso a la vivienda, vinculadas a las redes de los centros sociales de un movimiento autónomo de larga trayectoria, así como con movilizaciones en los barrios, redes de cooperativismo y economía social y las primeras acciones que dan base el 15M y a las futuras Mareas.

#### **4.4 Principales ideas y reflexiones**

En este capítulo hemos analizado la trayectoria de los modelos de gobernanza de Barcelona y Madrid entre 1979-2008, explorado factores multiescala para explicar procesos de cambio institucional. De esta manera, hemos analizado las relaciones de coordinación o tensión multinivel, las coaliciones políticas, las estrategias económicas y el conjunto de arreglos institucionales para estabilizar, compensar o desactivar los conflictos de poder.

En las siguientes secciones, recopilamos las principales ideas de este capítulo. Tras revisar las transformaciones del Estado español y destacar algunos factores, analizamos los modelos de gobernanza de Barcelona y Madrid. En segundo lugar, dedicamos una sección al análisis de las variables principales de esta investigación, reflexionando sobre las relaciones multinivel y sobre la adaptación de la agenda redistributiva. Cerramos el capítulo retomando los movimientos de impugnación de los proyectos hegemónicos, que nos introducen en el quinto capítulo de la tesis.

##### **4.4.1 Reorganización multinivel y modelos de gobernanza de Barcelona y Madrid (1979-2008)**

###### **La transformación del Estado español (1979-2008)**

Al principio de este capítulo hemos analizado los procesos de reorganización multinivel a escala europea y su relación con la democratización, europeización y financiarización con la escala estatal. El Estado español se ha integrado en la gobernanza multinivel como «coordinador entre escalas» enmarcado por los niveles superiores de gobierno: recibiendo presión «desde arriba» y a la vez distribuyendo funciones y produciendo presión «hacia abajo». Recibiendo presión desde la escala europea, ajustando su política social a la económica, activando mercados financieros y

creando demanda a partir de dinámicas especulativas. Ejerciendo presión y distribuyendo funciones hacia la escala meso, descentralizando competencias a nivel autonómico, colaborando con otras esferas de gobierno, aportando financiación en estrategias de competencia urbana y promoviendo o delimitando de manera estratégica la autonomía municipal.

La transformación del Estado español ha estado condicionada por nuevas jerarquías multinivel, surgidas en procesos de reestructuración de escala europea y promovidas por la acción de coaliciones políticas estatales. Las crecientes funciones de metagobernanza de la UE que han enmarcado la acción estatal han avanzado con la aplicación del programa socioliberal del PSOE y el liberal-conservadurismo del PP. Fruto del cambio sin ruptura de la transición democrática, los pactos políticos y la orientación socioliberal de los primeros gobiernos, la respuesta institucional al conflicto capital-trabajo ha quedado condicionada por la europeización del Estado y la financiarización de la economía española. Las políticas públicas, las estrategias económicas y el sistema de bienestar español han sido el resultado del «compromiso de clase» alcanzado en este periodo y que ha dado base al proyecto hegemónico de la sociedad de propietarios (Olin Wright, 2014; Aja, 2016; Rodríguez y López, 2010). Las políticas públicas y las estrategias económicas asociadas a las burbujas inmobiliarias han producido efectos riqueza y sistemas de integración social que han desplazado el conflicto capital-trabajo de la agenda social.

### **Modelos de gobernanza de Barcelona y Madrid (1979-2008)**

En la escala meso, hemos combinado el análisis de trayectoria por etapas con factores multiescala. Ambas ciudades, adecuando sus políticas a nuevos ajustes espacio-temporales, han adaptado su geografía e imaginario a la economía global, buscando absorber excedentes de capital y trabajo. Activando sus mercados de suelo, han fomentado estrategias para insertarse y captar flujos transnacionales de capital-dinero. Sus diferentes coaliciones y orientaciones ideológicas, alianzas o conflictos multinivel, posiciones en el mercado global y relaciones con los actores sociales, nos han permitido explorar las variaciones de sus modelos de gobernanza. La forma diferenciada del Gobierno central para coordinarse con los gobiernos locales ha sido un factor destacado en este proceso. Las estrategias de selectividad espacial del Estado

centradas en su capital y los procesos de tensión con Barcelona, han condicionado las variaciones de sus modelos de gobernanza (Martí-Costa y Tomàs, 2016).

En el caso Barcelona, su modelo de gobernanza se ha definido buscando el consenso entre élites progresistas y empresariales, administración pública, tercer sector y actores sociales. El modelo de gobernanza definido por medidas redistributivas, instrumentos participativos y estrategias cada vez más intensas de empresarialismo urbano –una matriz institucional asentada durante los gobiernos del PSC– ha recibido una media del 40% del voto entre 1979-2003. En gran parte del periodo, la Generalitat de Catalunya conducida por el pujolismo, ha frenado la posibilidad de un gobierno metropolitano y, junto al Estado, ha dificultado el incremento de competencias del Ayuntamiento. Caracterizado por un fuerte liderazgo público, el Ayuntamiento ha ejercido de «impulsor» para atraer inversiones. A través de planes estratégicos, grandes acontecimientos y partenariados público-privados, el Gobierno local ha buscado ganar capacidad de mando en las negociaciones intergubernamentales y proyectar la ciudad como entorno atractivo para la absorción de flujos de capital. Sin embargo, el proyecto hegemónico socioliberal se ha sostenido en una paradoja: en sus estrategias para forzar la descentralización de competencias y ganar autonomía, Barcelona ha desplazado funciones de mando hacia grandes empresas y promotores. La defensa de la subsidiariedad, negociada en un entorno multinivel, se ha traducido en dependencia privada y en operaciones especulativas con impacto social negativo. Los procesos de planificación y urbanización han fijado *en* la geografía urbana y *dentro* de la matriz institucional un proyecto hegemónico excluyente. La intensificación de medidas de empresarialismo ha privilegiado en la definición de las grandes políticas de ciudad a élites locales y globales. La participación institucional ha perdido operatividad y legitimidad. La reproducción del poder de grandes propietarios del suelo, el rol del capital privado y el peso de nuevos actores financieros, han marcado la rotura del consenso de la ciudad. Al final del periodo, el PSC pierde hegemonía. Nuevos movimientos iniciados en los 90 y más mayoritarios a partir del 2004, impugnan el proyecto hegemónico socioliberal, con críticas que denuncian el modelo de ciudad-empresa.

En el caso Madrid, su modelo gobernanza se ha definido a través de alianzas entre élites políticas, financieras y empresariales gracias a una coordinación multinivel que ha permitido construir material y culturalmente su «nueva centralidad» como

ciudad global. Las redes sociales y políticas del PP, lideradas por élites y alianzas antagonistas a la agenda de los movimientos, han promovido usos estratégicos para contener y desactivar conflictos. La hegemonía liberal-conservadora condensada en los gobiernos del Ayuntamiento de Madrid, la CAM y el Gobierno central a mediados de los 90, se ha alineado con las directrices neoliberales europeas, desarrollando estrategias de selectividad espacial centradas en la capital del Estado. Madrid se ha enmarcado en los modelos estandarizados de empresarialismo urbano, con competencias en la división internacional del trabajo, en la división internacional del consumo, en la adquisición de formas de comando clave en las finanzas y en la lucha por obtener fondos de redistribución del Estado. Entre 2000-2008, en el territorio de Madrid se han ubicado 23 sedes centrales de las empresas del IBEX 35 y más del 50% de la inversión extranjera directa en España. Por sus configuraciones sociopolíticas, Madrid puede explicarse a través de la teoría de las *growth machine*, con un neocorporativismo donde prevalece la alianza del gobierno con actores privados, privilegiando su liderazgo en coaliciones de elites *pro-growth*. Convertida en centro de negociación e intermediación financiera, Madrid ha desbordado sus estatuto administrativo e infraestructural como capital política y centro económico del Estado. En el periodo analizado, se ha consolidado como principal coordinador financiero estatal-global y como territorio donde se asienta gran parte del sector terciario decisonal. El proceso de financiarización de la economía española y su encaje en la geografía política europea como país deudor/deficitario, encuentra su principal explicación en esta alianza multinivel. Durante la última etapa del periodo, nuevos movimientos considerados «residuales» empiezan a erosionar el proyecto hegemónico liberal-conservador denunciando sus impactos sociales, la fuerte segregación socioespacial a escala metropolitana y sus impactos medioambientales.

#### **4.4.2 Gestión del conflicto, cambio en las relaciones de poder y cambio institucional. Barcelona y Madrid (1979-2008)**

En el capítulo anterior hemos planteado que el cambio institucional está condicionado por un doble proceso relacionado. Por un lado, los conflictos entre actores con diferentes intereses exigen cambios en las relaciones de poder, que a su vez requieren o empujan cambios institucionales. Por otro lado, los procesos para estabilizar o desactivar los conflictos de poder, también requieren y producen cambios

institucionales. Observando factores multiescala, en este capítulo hemos analizado el carácter dialéctico entre las demandas empujadas por conflictos de poder y los arreglos para equilibrar o desactivar esas disputas. Tal ha sido nuestra estrategia para explicar los modelos de gobernanza de Barcelona y Madrid.

Los conflictos entre capital-trabajo, capital-territorio y representación-participación han sido los principales ejes de disputa del poder, activados por los movimientos obreros y vecinales, negociados en los procesos de transición democrática con diferentes coaliciones políticas y condicionados por relaciones multinivel diferentes en cada ciudad, en trayectorias que han ido conformando modelos diferenciados de gobernanza. En los siguientes puntos, revisamos el comportamiento de dos factores destacados en este periodo.

### **La adaptación de la agenda redistributiva**

En el capítulo, hemos explorado el rol ejercido por el movimiento vecinal en ambas ciudades. Los casos nos muestran que el movimiento ha logrado presionar al tardofranquismo y condicionar los proyectos del régimen, asentando demandas ineludibles como la mejora urbanística, la implementación de servicios sociales básicos o bloquear proyectos especulativos. En Madrid, hemos destacado el Plan de Remodelación de Barrios y el Movimiento por la Dignidad del Sur. En Barcelona, hemos destacado la descentralización por distritos, la adopción de contra-planes para diseñar los PERI y el desarrollo de sistemas redistributivos y de participación.

Ambos casos, con procesos de profundización democrática y redistribución del poder en las primeras etapas, muestran a su vez los límites de la institucionalización de la agenda redistributiva consolidada por los movimientos. Desde un punto de vista procedimental, no han culminado parte de las demandas de participación efectiva en el diseño espacial y normativo de la arquitectura institucional. Un bloqueo, sin duda, mucho más profundo en Madrid, con coaliciones políticas reactivas a los actores sociales y a implementar mecanismos de participación. Desde un punto de vista político, el movimiento no ha logrado un cambio profundo en las relaciones de poder condensadas durante el desarrollismo. En Madrid, desplazando y desactivando al movimiento. En Barcelona, promoviendo una participación institucional que ha sostenido el consenso en la ciudad, hasta que la paradoja socio-liberal debilita el

control público y social de las grandes políticas de ciudad. Las propuestas del movimiento vecinal en Barcelona han dado paso a procedimientos y mecanismos que han buscado compensar los conflictos entre capital-trabajo, promoviendo un sistema de bienestar local, y entre capital-territorio, con medidas de urbanismo democrático. Si bien con una etapa inicial democratizadora y de conquista de derechos, el nuevo gobierno municipal barcelonés ha desplazado de su agenda redistributiva las demandas relacionadas con la democracia directa, el diseño colectivo de la planificación y la reserva de plusvalías urbanas de las operaciones urbanísticas.

El legado desarrollista ha influido en los modelos de gobernanza de ambas ciudades, interaccionando con actores privados, viejos y nuevos, que *producen* su capacidad de negociación y decisión en el proceso urbano. En Madrid, de forma determinante, con élites financieras y económicas con gran capacidad de mando sobre la ciudad. Barcelona, en cambio, ha incluido a actores sociales en sus modelos de gobernanza, coproduciendo políticas y respondiendo demandas ciudadanas. No obstante, la intensificación del empresarialismo, adoptado como principal patrón de diseño socioespacial e institucional a mediados de los 90, ha excluido a voces disidentes y ha erosionado la gobernanza participativa.

### **La consolidación de los proyectos hegemónicos locales**

Durante el periodo analizado, en ambas ciudades se han producido dos grandes procesos de cambio institucional.

En primer lugar, el cambio hacia la democracia municipal. Esta transformación ha estado condicionada por los legados barriales del movimiento obrero-sindical y la irrupción del movimiento vecinal. El cambio, antes que electoral, ha sido civil y cultural (Andreu, 2015). La entrada en los ayuntamientos ha debilitado a los movimientos, que han delegado en la representación política su posición como protagonistas del cambio, e intentando trasladar sus demandas con desigual resolución en ambas ciudades.

En segundo lugar, el cambio hacia el empresarialismo urbano. Si bien a mediados de los 90 Madrid y Barcelona han estado inmersas de forma intensiva en estrategias de empresarialismo urbano, la transformación de gobiernos gestores en ciudades-empresa se ha desencadenado de manera diferenciada. La matriz

institucional barcelonesa se ha caracterizado por integrar arreglos institucionales que han buscado el equilibrio entre competitividad y cohesión social, apoyada en el tercer sector. En Madrid, su fuerte empresarialización integrada en el proyecto de «nueva centralidad», ha contado con el apoyo de la esfera estatal y regional, sin especial orientación hacia la cohesión social.

El proyecto hegemónico socioliberal configurado en Barcelona por las coaliciones políticas, los consensos dominantes, el imaginario compartido y los arreglos institucionales característicos del periodo, ha respondido al conflicto buscando la estabilización, con arreglos institucionales que han entrado en contradicción al final del periodo. El proyecto hegemónico liberal-conservador configurado en el modelo de gobernanza de Madrid ha respondido al conflicto buscando su desactivación, con arreglos institucionales coordinados y promovidos con esferas de gobierno superiores.

### **La impugnación de los proyectos hegemónicos**

Al final de las etapas, hemos destacado el surgimiento de movimientos rupturistas, minoritarios pero de largo recorrido, que se han ido gestando en Madrid y Barcelona. En algunos casos, vinculados de manera diversa con el movimiento vecinal y sindical; en otros, con relaciones discordantes debido a la dependencia institucional de las «viejas organizaciones». Tras procesos de largo recorrido y especialmente a mediados de los 2000, ganan cada vez más presencia en la esfera pública movimientos que demandan el acceso a la vivienda, prácticas de gestión ciudadana y autogestión de bienes inmuebles, prácticas de reapropiación del espacio público, redes de economía social y cooperativismo, organizaciones ecologistas, etc. Estas prácticas de acción colectiva, han producido trayectorias acumulativas que les habilitan para *golpear por encima de su peso*, asentando un proceso de «impugnación» de los proyectos hegemónicos y gestando una nueva agenda redistributiva. De esta manera, denuncian formas de exclusión, procesos de polarización social y segregación urbana y, en general, las asimetrías de poder que han sido normalizadas en los modelos de gobernanza.

Considerando las trayectorias que hemos analizado en este capítulo, a continuación, analizamos el periodo 2008-2015, centrandó nuestra atención en las respuestas alternativas a la crisis.

**5. REORGANIZACIÓN MULTINIVEL, CAMBIOS EN  
LOS MODELOS DE GOBERNANZA Y RESPUESTAS  
ALTERNATIVAS A LA CRISIS. BARCELONA Y  
MADRID (2008-2015)**

---

## 5.1 Introducción

El periodo 1979-2008 nos ha permitido analizar las dinámicas que han proliferado en las escalas superiores y observar factores multiescala en Madrid y Barcelona. Los conflictos entre capital-trabajo, capital-territorio y representación-participación han sido el origen de las respuestas organizadas desde los movimientos y los principales ejes de disputa del poder. En conjunto, este análisis multinivel de trayectoria larga nos ha ofrecido un primer diagnóstico sobre el cambio institucional y el cambio en las relaciones de poder. A lo largo del capítulo hemos destacado el papel ejercido por diferentes proyectos hegemónicos en etapas de aparente estabilidad social y política, cuestionados por movimientos de impugnación con trayectorias acumulativas.

El presente capítulo se enmarca temporalmente entre el inicio del nuevo ciclo de crisis en 2008 y justo antes de las elecciones municipales en mayo de 2015. Buscando contrastar nuestras hipótesis, vamos a analizar el impacto de la crisis en las diferentes escalas, los cambios en los modelos de gobernanza y la capacidad transformadora de las respuestas a la crisis con orientaciones alternativas a la dominante, tanto las conducidas desde la acción colectiva como desde los gobiernos locales.

En el primer apartado, revisamos los procesos de reorganización multinivel empujados por la crisis, sus impactos a escala estatal y el avance de procesos de neoliberalización y austeridad en Madrid y Barcelona. En el segundo apartado definimos las respuestas alternativas a la crisis y debatimos sobre sus limitaciones. En el tercero, abordamos los subcasos, analizando alternativas en materia de vivienda, gestión ciudadana de equipamientos y solares urbanos y fomento del emprendimiento social y el cooperativismo. A su vez, definimos sus diferentes orientaciones, que denominamos «solución emprendedora» y «solución comunitaria».

Tras observar los subcasos, analizamos la trayectoria de los modelos de gobernanza, poniendo el acento en las disputas para orientar el cambio. Finalmente, en las conclusiones de este capítulo, profundizamos en las respuestas a las principales preguntas de esta investigación.

## 5.2 Crisis y reorganización multinivel (2008-2015)

### 5.2.1 Introducción. Los límites de la «solución financiera»

El análisis multinivel del periodo 1979-2008 nos ha permitido explicar los modelos de gobernanza de Madrid y Barcelona, observando cómo se han filtrado a nivel local dinámicas estructurales de largo recorrido. Explorando factores multiescala, hemos analizado los procesos de gestión del conflicto y de cambio en las relaciones de poder. En la relación entre ambas variables y el cambio institucional, hemos destacado el rol de los proyectos hegemónicos.

Aglutinados en diferentes políticas públicas, estrategias económicas y sistemas redistributivos, los proyectos hegemónicos han estabilizado las disputas de poder. A escala estatal, con el proyecto hegemónico de la «sociedad de propietarios». Los «efectos riqueza» de los activos financieros y la amplia identificación social con aspiraciones de «clase media» han condicionado la desactivación del conflicto capital-trabajo. A escala local, diferentes estrategias de urbanización han respondido demandas vecinales surgidas del conflicto capital-territorio y algunas exigencias surgidas del conflicto representación-participación han sido integradas en la gobernanza participativa. En Barcelona, la combinación de medidas liberales y sociales se han avalado con la hegemonía electoral del PSC, consolidando un sistema de bienestar local y ampliando estrategias de empresarialismo urbano. En Madrid, el proyecto de «nueva centralidad» conducido por coaliciones *pro-growth*, menos dirigido a la cohesión social y reacio a la participación ciudadana, se ha sostenido con la hegemonía liberal-conservadora en coordinación multinivel con el Estado y la CAM.

Agotado el ciclo financiero-inmobiliario, empiezan a colapsar los proyectos hegemónicos asociados a las políticas, imaginarios y estrategias económicas de toda una época. El estallido de la burbuja en 2007 y la apertura de un nuevo ciclo de crisis en 2008 evidencian las contradicciones asociadas a la «solución financiera». La crisis económica e institucional muestra una realidad socioespacial desigual, con territorios y segmentos sociales ganadores y perdedores. ¿Qué impactos sociales ha tenido la crisis en las diferentes escalas? ¿Cuáles han sido las respuestas políticas y económicas dominantes? ¿Qué orientación han tomado las respuestas alternativas? En las siguientes secciones analizamos los procesos de reorganización multinivel surgidos en

la crisis, su impacto sobre los modelos de gobernanza y el auge de movimientos de impugnación de los proyectos hegemónicos. El análisis macro y meso nos va a permitir comprender mejor la realidad política y social donde surgen los subcasos, con respuestas que construyen los problemas y orientan las soluciones de forma alternativa al marco de austeridad dominante (Davies y Blanco, 2017, Peck, 2015).

### **5.2.2 Crisis en la UE. Deuda soberana y metagobernanza europea**

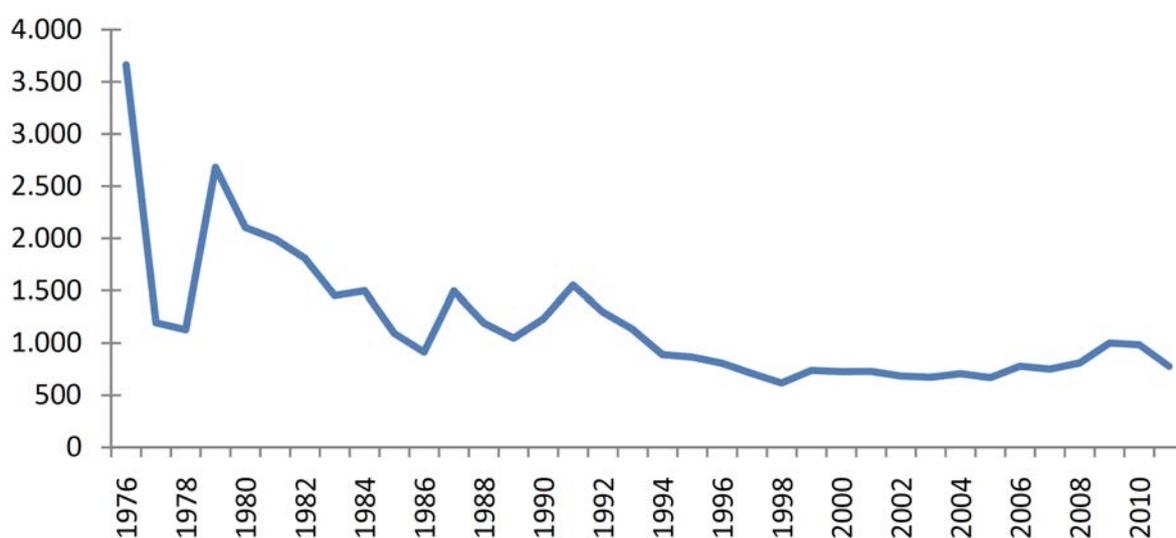
A escala europea, la división centro-periferia conlleva el endeudamiento de los Estados del sur con la imposición de políticas de austeridad tras los «rescates» del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF). En 2010, la crisis económica se expresa en la eurozona como una crisis de la deuda soberana. Grecia, Irlanda, Portugal y España reciben los mayores impactos. La moneda única convierte la eurozona en el mercado interno del capital alemán evitando que los capitales de la periferia puedan competir. Las instituciones europeas diseñadas para proveer fondos a las periferias y fomentar su desarrollo, con la creación del Banco de Inversión Europeo y el Fondo de Inversión Europeo, no han operado a la escala necesaria para «contrarrestar al gigante competitivo alemán» (Galbraith, 2018:199)

Frente a estas dinámicas, algunos autores argumentan que el Euro, para los Estados del sur, «funciona como una moneda extranjera» (Lapavitsas, 2016: 383; Aglietta y Brand, 2015). La crisis en la eurozona ha agudizado las desigualdades entre territorios, expresada en la asimetría de poder entre países acreedores y deudores. La metagobernanza europea y su capacidad para enmarcar la acción de los Estados, especialmente los más endeudados, toma un «rol dominante» (Jessop, 2014). Al paradigma de la cohesión social de la UE se suma un enfoque económico-managerial de la innovación social (**capítulo 2**) promoviendo el mercado y el emprendimiento social como respuesta alternativa «innovadora» para resolver necesidades sociales (Euractiv, 2009; Jessop et al., 2013).

### **5.2.3 Crisis en el Estado español. Endeudamiento, declive de las clases medias y 15M**

A escala estatal, el estallido de la burbuja ha interrumpido la continua revalorización inmobiliaria en el territorio español, frenando la obtención de ingresos por vía financiera y el consumo ligado a la subida de precios de los activos (BOE, 2012). La

crisis muestra el reverso del proceso de socialización de las finanzas: familias endeudadas debido a préstamos hipotecarios cuyo pago absorbe la mitad de los ingresos brutos (Sequera, 2011). La desagregación por percentiles de renta y riqueza muestra una «sociedad de clases medias» sostenida por endeudamiento y que excluye a la nueva población migrante de un bienestar basado en el mercado (OMM, 2013: 159-160). En 2011 el paro alcanza el 24,4%, el mayor índice desde 1995 pero todavía a 2,5 puntos del máximo alcanzado en 2013. El paro juvenil roza el 50%, duplicando la media europea. La formación universitaria no está ligada a puestos técnicos o profesionales, sino que funciona como requisito necesario para entrar en un mercado laboral con duras presiones salariales (Aja Valle, 2016). El mayor índice de temporalidad laboral de la eurozona se suma al descenso de los salarios medios, al aumento de la pobreza y a un incremento de las desigualdades territoriales (Anderson, 2015). A principios de los 90, el número de huelgas laborales había decaído, seguido por una época de estabilización gestionada por políticas de concertación (**Gráfico 5.1**). A partir de 2009 se rompen las dinámicas de acuerdo iniciadas en 2002. Entre 2010-2012, frente a medidas de regulación laboral que inciden en el itinerario marcado, el conflicto laboral repunta con 4 huelgas generales, si bien 2011 registra el número de participantes y jornadas no trabajadas más bajo de la democracia (Luque, 2012).



**Gráfico 5.1:** Intensidad de la actividad huelguística  
**Fuente:** Las huelgas en España 1976-2011 (Luque, 2012)

En 2013, casi 2,3 millones de trabajadores y trabajadoras reciben un sueldo igual o inferior a 752,85€ (SMI) afectando especialmente a las mujeres: el 18,6% tiene salarios menores o iguales al mínimo frente al 8,3% de los hombres (Oxfam, 2016). Sin capacidad para ofrecer una solución política al conflicto redistributivo, los sindicatos mayoritarios pierden legitimidad social. En paralelo, nuevas estrategias de confrontación centradas en el conflicto representación-participación (15M) y en el conflicto capital-territorio (PAH) aumentan la acción contenciosa y llenan el espacio político (Navarro et al., 2014). El 15 de mayo de 2011 se inicia un ciclo de protestas que exige un cambio profundo en el sistema democrático español, pero ¿qué decisiones políticas han causado la «crisis de representación»?

La etapa de «recalibración» del Estado de Bienestar español (2006-2010) parte de un conflicto subyacente. A un lado, nuevas formas de exclusión social y laboral junto a sectores de población envejecida que padecen las reformas de las pensiones. Al otro, los intereses de elites locales-globales que defienden la privatización de servicios públicos y la individualización de los riesgos (Rodríguez Cabrero, 2011:25). El 12 de mayo de 2010 el Presidente Rodríguez Zapatero anuncia medidas de austeridad drásticas tras la presión de la UE para rebajar el déficit. En 2011 el PSOE en acuerdo con PP y UPN modifica el artículo 135 de la Constitución con arreglo a las políticas monetaristas de mandato europeo, priorizando el pago de la deuda y limitando la inversión y el endeudamiento público. El incremento de políticas de austeridad enmarcadas en los programas de ajuste europeos avanza con el nuevo gobierno de Mariano Rajoy en 2011 con mayoría absoluta del PP. En 2012 el Ministro de Economía anuncia el «rescate bancario» de la UE y la aceptación del Memorando de Entendimiento (BOE, 2012). Desde el FEEF, se inyectan 100.000 millones de euros en diferentes tramos para «sanear» el sistema financiero español a través del FROB y la SAREB, convertida en la principal inmobiliaria europea con 107.000 activos inmobiliarios y 90.000 préstamos (Pérez y Janoschka, 2016; FMI, 2014). Las deudas bancarias, refinanciadas con préstamos canalizados a través del Estado, se convierten en «obligación nacional» (Galbraith, 2018). En abril de 2012, el Congreso aprueba la aplicación de la Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, principal expresión jurídica de la austeridad.

Los recortes sociales, la devaluación salarial y el traslado de respuestas hacia los hogares incrementan el índice de familiarización del sistema de bienestar español

(Kazepov, 2010; Guillén y León, 2011). El endeudamiento, la precariedad laboral, la emergencia social y la austeridad hacen emerger viejos y nuevos problemas atravesados por variables de clase, género y etnia: el incremento de las dinámicas de exclusión y polarización social (García y Vicari, 2016), el empeoramiento de las políticas de igualdad (León y Lombardo, 2014) y la emergencia de discursos de culpabilización contra inmigrantes (Palomera, 2014).

El nuevo ciclo de crisis desvela la flácida base material de la «sociedad de propietarios» y las promesas de redistribución del «capitalismo popular». El declive de las clases medias se observa tanto en la pérdida de poder adquisitivo de rentas medias y bajas como en la erosión de una posición subjetiva que había sido mayoritaria. Entre 2008-2015 decae el marco aspiracional de segmentos sociales identificados con la «clase media» (Marí-Klose et al., 2015). Aumenta la incertidumbre y la experiencia de movilidad descendente de las rentas medias, pero también de los grupos sociales con menor poder adquisitivo, que ven colapsar las esperanzas y los «valores morales» arraigados a la «solución financiera» (Palomera, 2013). La euforia inmobiliaria se convierte en una crisis de accesibilidad<sup>45</sup> para los hijos de la «sociedad de propietarios» (Sequera, 2011; Romero, 2009). La población más joven ve quebrar sus expectativas de ascensión social y sus proyectos de vida. En 2011, un 86% de los menores de 30 años sigue viviendo en sus hogares de origen frente a un mercado laboral que aumenta sus índices de temporalidad y precariedad (OBJOVI, 2011; Aja Valle, 2016).

El horizonte incierto de «la generación más preparada» contradice la promesa fundada en la igualdad a través del mercado sostenida desde la Transición. Nuevas y viejas generaciones, frente a la erosión de los marcos simbólicos dominantes, coinciden en deslegitimar el sistema democrático existente y en exigir una «Democracia Real Ya» para una «Juventud Sin Futuro». Una amplia mayoría social apoya las demandas del 15M y hace suyos los imaginarios alternativos que desplazan el sentimiento de culpa, denunciando el futuro truncado de toda una generación y el espejismo financiero que ha sostenido a la «sociedad de clases medias» (Martínez y Berlinguer, 2015; Rodríguez,

---

<sup>45</sup> Según el Banco de España el nº de unidades del parque de viviendas era 25,27 millones frente a 17,25 millones de hogares. El nº de ejecuciones hipotecarias se incrementó un 126,2% en 2008 y un 59% en 2009. Entre 2007-2014 se realizaron 550.000 ejecuciones hipotecarias que implicaban la pérdida de vivienda sin cancelación de la deuda (Obeso Muñoz, 2014; Romero, 2010). El balance muestra un problema estructural: millones de casas vacías y un desahucio cada 15 minutos en el Estado con la ratio de vivienda por habitante más alta de la UE.

2016). La «crisis de representación» se convierte en «crisis de régimen». El bipartidismo, principal instrumento para resolver las tensiones internas del régimen, en 2011 pierde votos por primera vez desde 1989 (Aja Valle, 2016).

La imposibilidad de acceder a la vivienda recibe su principal respuesta social desde la PAH, organizada a través de asambleas de barrios con la campaña Stop Desahucios, la ILP y los *escraches*<sup>46</sup>. Frente a los recortes en las partidas de sanidad y educación, se organizan prácticas de «sindicalismo social» como la Marea Blanca y la Marea Amarilla. Las Mareas parten de articular la demanda de mejora de condiciones laborales con la defensa de derechos sociales, si bien su capacidad de agregación se da en clave de «recuperación del Estado de Bienestar» más que como luchas asociadas al conflicto laboral (Martínez López, 2015; Rodríguez, 2017). El rescate bancario, la corrupción y nuevas medidas de austeridad son la antesala de las Marchas por la Dignidad de 2014<sup>47</sup>. En paralelo, la trayectoria de las huelgas generales en el periodo muestra un «efecto acumulativo» que coincide con la erosión del bipartidismo y con la crisis de régimen (Aja Valle, 2016).

La hegemonía de la «sociedad de propietarios» parece debilitarse. La redistribución a través de la titulización se difumina como estrategia que equilibra cohesión social y desarrollo económico. La «solución financiera» para desplazar espacial y temporalmente la crisis encuentra su límite tras un largo ciclo de estrategias de «acumulación por desposesión» (Harvey, 2014; Charnock et al., 2015). Un diagnóstico similar se expresa en los lemas del 15M coreados en las plazas y compartidos en los servicios telemáticos de redes sociales: «no somos mercancías en manos de políticos y banqueros» o «no es una crisis es una estafa». En conjunto, demandas y discursos centrado en derechos colectivos y justicia social que van conformando una nueva agenda redistributiva. Un proceso alejado de las condiciones históricas y sociales sobre las que se organizó el movimiento obrero y vecinal, pero alineado en la exigencia de

---

<sup>46</sup> Inicialmente, los *escraches* iban dirigidos a diputados contrarios a la tramitación de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) para aplicar la dación en pago retroactiva, moratoria de desahucios y alquiler social. La ILP había conseguido 1,4 millones de firmas, entregadas en febrero de 2013 en el Congreso, pero el texto presentado a votación parlamentaria en abril no contenía demandas fundamentales de la ILP, entre otras, la dación en pago.

<sup>47</sup> Las Marchas, convocadas por organizaciones vinculadas al 15M y sindicatos autónomos, reunieron a casi 2 millones de personas –según cálculos de los convocantes– sin apoyo de sindicatos mayoritarios (Roca Martínez, 2016). Es destacable el lenguaje político del manifiesto, con referencias explícitas al «sindicalismo de clase» que contrasta con el sujeto político «ciudadanista» característico de este ciclo.

democracia. De la «conquista de derechos y libertades» frente a la dictadura y la clase capitalista, a la «recuperación de derechos sociales» frente al neoliberalismo, la Troika europea y el bipartidismo. En 2014, la irrupción en los comicios europeos de una nueva formación política liderada por jóvenes politólogos de Madrid daba una primera expresión electoral a la indignación. Podemos consigue 5 escaños en el Parlamento Europeo<sup>48</sup>.

Las respuestas ciudadanas a la crisis ganan legitimidad frente a las escasas y tardías medidas públicas (Pradel y García, 2018; Pérez y Janoschka, 2016). Junto a otras prácticas de acción colectiva y al intento de contener la crisis a través de redes familiares y de solidaridad, estas respuestas han sido señaladas como prácticas de «innovación social» desde abajo frente a la falta de «inversión social desde arriba» (León y Pavolini, 2014:14; Parés et al., 2014; Blanco et al., 2015). En los subcasos y al final de este capítulo analizaremos la capacidad transformadora de algunas respuestas a las crisis empujadas desde los movimientos sociales. También, la capacidad transformadora de políticas públicas locales que se definen como «innovadoras» y reaccionan, de diferentes maneras, a las demandas ciudadanas. En conjunto, respuestas con orientación alternativa al marco dominante.

#### **5.2.4 Crisis en Madrid y Barcelona. Austeridad, respuestas a la crisis e impugnación de los proyectos hegemónicos**

A escala local, las estrategias de financiarización del territorio sostenidas entre 1979-2008 también encuentran sus límites (Charnock et al., 2015). En Madrid y Barcelona, el proceso urbano y la competitividad territorial han integrado profundas contradicciones en sus estrategias institucionales y económicas, produciendo un desarrollo desigual que ha aumentado la polarización y la segregación urbana (Sequera, 2011; Nello & Donat, 2014).

Durante el último ciclo financiero-inmobiliario (1995-2007) se incrementan las estrategias de urbanismo especulativo y los ayuntamientos se benefician de las plusvalías generadas en el proceso. En este nuevo escenario, los gobiernos locales se enfrentan a una paradoja. Por un lado, crecen las necesidades sociales debido al incremento del desempleo, la fragilidad social debido al endeudamiento y la exigencia

---

<sup>48</sup> Un año más tarde, en las elecciones generales de 2015, Podemos obtiene un 20,68% de los votos.

de cobertura de servicios básicos. Por otro lado, la capacidad para obtener recursos vuelve a los «estándares tradicionales, con impuestos locales y transferencias muy limitadas del Estado y de las CCAA» (Subirats, 2014). La caída de las rentas directas e indirectas del ciclo financiero y el aumento del déficit se responden a escala local con políticas de austeridad, tras acuerdos multinivel que defienden la eficacia de «racionalizar» los presupuestos públicos y abrir nuevos espacios al mercado (Davies y Blanco, 2016). La desigualdad, la precariedad y el empobrecimiento niegan las promesas de igualdad, progreso y estabilidad integradas en los consensos urbanos, agravando la brecha socioespacial previa a la crisis (Cano et al., 2018). Estas dinámicas no se expresan de forma homogénea en todo el territorio, siendo necesario analizar las trayectorias diferenciadas de Madrid y Barcelona.

## **Barcelona**

En Barcelona, la crisis ha tenido un gran impacto, si bien menor que en Madrid y otras ciudades españolas<sup>49</sup>. CIU gana las elecciones en 2011, dando la alcaldía a Xavier Trias (2011-2015) tras 32 años de gobiernos del PSC. Barcelona es la segunda ciudad española con mayor deuda financiera (1.200 millones €) aunque cinco veces menor que Madrid, la más endeudada. Tras el déficit presupuestario acumulado entre 2009-2011, Trias anuncia un superávit de 139 millones en 2013. Diversas medidas explican este «saneamiento» de las cuentas municipales. Además de la reducción de salarios y despidos, el Ayuntamiento aumenta impuestos y tasas, reduce el gasto público y privatiza servicios, infraestructuras y zonas de espacio público (Davis y Blanco, 2017).

El gobierno tripartito de la Generalitat formado por PSC, ERC y ICV-EUiA, despliega la Llei de Barris entre 2004-2010 para la rehabilitación integral de los barrios más desfavorecidos –muchos concentrados en la RMB– coordinada desde áreas de trabajo y salud de la Generalitat con Ayuntamientos y entidades locales (Nel·lo, 2008; Subirats

---

<sup>49</sup> En Barcelona, el 19,2% de paro en 2012 triplicaba el índice de 2006. El 21% de la gente desempleada eran inmigrantes, desigualmente distribuida en barrios, con un 41,6% en los de menor renta. Un 90% del empleo de la ciudad estaba concentrado en el sector terciario. En la AMB, un 76,3% de la ocupación era en del sector servicios, pero el 17,4% en industria y el 6,1% en la construcción, sectores que concentraban la mayor pérdida de empleo. La tasa de paro en la AMB pasó del 8,5% en 2006 al 24% en 2012 (Trullén et al, 2013). En Barcelona, el paro afectaba especialmente a los grupos sociales más vulnerables (inmigrantes, jóvenes y mujeres) incrementando las desigualdades, sobre todo a nivel inter-municipal. Las dinámicas geográficas parecían mantenerse estables, con un 17% de población extranjera durante todo el periodo, pero con un «aumento de los flujos migratorios de la ciudad y su área metropolitana hacia la región metropolitana y zonas interiores de Catalunya, así como de grandes ciudades a más pequeñas» (Iglesias et al. 2015:26)

y Gomà, 2016). En 2010, con la vuelta de CIU a la Generalitat presidida por Artur Mas y en coordinación con el Ayuntamiento se aplican medidas de austeridad, que implican el retroceso de las políticas redistributivas del tripartito. La *Llei Òmnibus*, reformada tras acuerdos entre CIU y PSC y aprobada en 2011, integra reformas como la exclusión del acceso a la asistencia primaria a población migrante con menos de 6 meses de residencia o recortes en presupuestos de cultura. En paralelo, toma fuerza el movimiento «independentista» impulsado por organizaciones ciudadanas como Òmnium o la ANC. La relación entre el 15M y la Generalitat ha sido muy conflictiva, pero el independentismo se integra en la agenda del Gobierno autonómico, iniciando una confrontación con el Gobierno central sin precedentes en la etapa democrática.

Los cambios en la orientación política del Gobierno local se definen por un incremento en la búsqueda de inversión e internacionalización, el descenso del liderazgo público en la gestión de las relaciones sociales y económicas y un mayor peso del sector privado en las estructuras de gobierno de la ciudad (García et al., 2015: 52, Martí-Costa y Tomàs, 2017). La nueva etapa incrementa la neoliberalización de la ciudad, una trayectoria definida en los últimos mandatos del PSC, pero endurecida por Trias con nuevas estrategias de empresarialismo urbano<sup>50</sup>. Algunos retos económicos y políticos que han formado parte de la trayectoria socioliberal pierden centralidad en la agenda. Entre otros, la diversificación de la base económica ligada a mecanismos redistributivos, el desarrollo institucional necesario para producir políticas metropolitanas<sup>51</sup> o el encaje de Barcelona en el contexto macro-regional (Martí-Costa et al., 2011; Tomàs, 2016). A lo largo del periodo, se supera cada año el récord de visitas y pernoctaciones turísticas. La especialización de la ciudad en mercados de trabajo precarios y el incremento de dinámicas de gentrificación hacen crecer la crítica social al modelo turístico (Cócola, 2016; Taller contra la Violencia Inmobiliaria y Urbanística, 2006). El recorte en políticas de empleo, 57% en 2012, se combina con planes de urgencia para la contratación temporal de trabajo cualificado (Cucca y Ranci, 2017).

---

<sup>50</sup> Entre otras, destacan estrategias público-privadas para atraer inversiones como la oficina Barcelona Growth y el Smart City Expo World Congress, la privatización del territorio como la “Marina de Luxe” del Port Vell o el anuncio del Kids Sagrera, un centro comercial en Sant Andreu (Castro, 2015; Iglesias et al. 2015).

<sup>51</sup> Es importante señalar que en 2010 el Parlament de la Generalitat aprobó la Ley del Área Metropolitana de Barcelona. Tras las elecciones de 2011, la AMB empezó a funcionar con «competencias de coordinación y gestión de los servicios de transporte público, reciclaje y agua, así como competencias en urbanismo, desarrollo económico y cohesión social» (Iglesias et al. 2015:32).

El incremento de las desigualdades es uno de los procesos más destacados. En 2014 se refuerza la brecha entre barrios con mayor y menor renta (Ajuntament de Barcelona, 2014). A nivel municipal y sobre todo intermunicipal, aumenta la segregación urbana<sup>52</sup> a escala regional. Crece la concentración de grupos sociales con menor renta en barrios y municipios con suelo más asequible, pero también la concentración de grupos sociales acomodados en barrios y municipios de mayor renta (Nel·lo y Donat, 2014). El acceso a la vivienda despunta como problema principal. Cataluña concentra el mayor número de desahucios, el 17% de todo el Estado. Barcelona es la ciudad más afectada, en gran medida con desahucios por impago de alquiler, que aumentan tras la reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos en 2013 por parte del Gobierno central. Los efectos más dramáticos se concentran en distritos con menor renta y mayor desempleo (García e Iglesias, 2015; Parés et al. 2014).

El Ayuntamiento proyecta construir parque público de vivienda, una carencia histórica en Barcelona, pero la falta de competencias en vivienda y las promesas incumplidas dan mayor legitimidad a los movimientos antidesahucios. En especial, a la PAH de Barcelona, con capacidad para activar a segmentos sociales excluidos, producir vínculos interclase y combinar relaciones de conflicto y colaboración con la administración<sup>53</sup>. Durante el ciclo 15M, toma protagonismo la agenda empujada por movimientos de larga trayectoria, con reivindicaciones por el acceso a la vivienda, la gestión ciudadana y el cooperativismo (Magrinyà y de Balanzó, 2015; Pradel y Cano, 2018). El tejido asociativo se revitaliza con «nuevos activismos urbanos» fortalecidos en asambleas de barrio (Walliser, 2013). Frente a la precariedad y el desempleo, aparecen nuevas prácticas de organización laboral en barrios de la periferia, como la Asamblea d'Aturats de Nou Barris, destacando más por su singularidad que por su cantidad (Díaz Orueta y Lourés, 2018).

---

52 Nel·lo y Blanco (2018:202) explican que la tendencia hacia «la separación, que tiene su origen, por un lado, en la distribución de la renta y, por el otro, en los precios y la tipología de la vivienda, afecta a todos los grupos sociales, y parece que está comportando una creciente polarización de los territorios en función de la renta de quienes los habitan».

53 En entrevistas a activistas de la PAH Barcelona se destacan colaboraciones puntuales con la Taula dels Desnonaments y un notable reconocimiento del Servei d'Intermediació en Deutes de l'Habitatge, desarrollado en colaboración entre la Diputació de Barcelona, la Generalitat y el Ajuntament de Barcelona. El Consell Social de l'Habitatge o l'Acord Ciutadà son, en cambio, calificados de «inoperativos» por dar igual trato a todos los actores sin compensar ni cuestionar la «posición de privilegio de los causantes de la crisis».

La crisis acelera y amplía la deslegitimización de la participación institucional, cuestionada por incapacidad ejecutiva, exceso de burocracia, inflación de órganos y por excluir voces críticas y a grupos sociales sin recursos. El diseño de los canales y procesos participativos se muestra ineficaz y recibe críticas por reproducir asimetrías, desgastar a los movimientos y ser coartada para validar decisiones reservadas a élites políticas y económicas (Blanco y Lowndes, 2011; VV.AA, 2008). En Nou Barris, algunas AAVV y la plataforma antidesahucios 500x20 escenifican el conflicto en las Audiencias Públicas, increpando a cargos políticos (Parés et.al, 2014). No obstante, de igual forma que el 15M no exige «otro sistema» sino una «democracia real» las críticas a la participación no expresan tanto su desaparición como su adaptación a las demandas ciudadanas (Martínez Moreno y Cruz, 2017). Influida por el legado participativo de la ciudad y con orientación alternativa a su respuesta dominante, el Ayuntamiento negocia con algunas reivindicaciones, activando programas como el Pla Buits (cesión temporal de solares urbanos) o la Casa de les idees (convocatoria de propuestas «innovadoras» para la vivienda). El aumento de la conflictividad en los barrios fuerza algunas cesiones de equipamientos para su gestión ciudadana como el bloque 11 de Can Batlló o l'Ateneu Harmonía, combinada con respuestas represivas a reivindicaciones criminalizadas por «incívicas» como Can Vies<sup>54</sup>. En 2009, diversas entidades responsables de la gestión de equipamientos en régimen de cogestión y Gestió Cívica, forman la Plataforma de Gestió Ciutadana de Barcelona. Exigen un reglamento acorde a las prácticas de autogestión y gestión comunitaria de la ciudad, vinculando sus objetivos con demandas históricas de democracia directa (Ojeda y Urbano 2016; Ajuntament de Barcelona, 2017).

## Madrid

En Madrid, la nueva etapa marca un punto de inflexión en la trayectoria de crecimiento del ciclo anterior. Entre 2008-2011 la crisis se contiene debido a la posición relativa de la capital como centro de mando global, pero en 2012 empieza a mostrar sus efectos<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> El CSOA Can Vies situado en Sants, ocupado en 1997 por colectivos juveniles y arraigado a barrio, se desaloja en 2014 y el Ayuntamiento ordena derribar el espacio, provocando enfrentamientos entre la policía y colectivos afines al espacio. Tras movilizaciones a las que se suman vecinos, otras entidades y espacios gestionados de la ciudad, como Can Batlló, Trias de marcha atrás. Can Vies supone una enorme crisis para el Ayuntamiento que, mostrando un desconocimiento del tejido social, recibe con sorpresa la reacción popular.

<sup>55</sup> Algunos datos socio-económicos desglosados por Camacho et al. (2015) y De la Fuente (2007) son significativos. Madrid perdió casi 120.000 habitantes entre 2010-2014 y la CAM 50.000, una trayectoria en descenso que en la región no se producía desde 1857. En 2014, la población extranjera de la CAM descendía a un

(Rodríguez, et al., 2013). En 2013, el Ayuntamiento de Madrid acumula una deuda de 6.450 millones, concentrando el 22,3% de toda la deuda municipal del territorio español. La deuda por habitante es un 236,80% mayor que la media del conjunto de municipios y un 468,6% superior a 1995 (Orueta et al., 2014). Mega-proyectos urbanísticos como la M-30 o las inversiones realizadas para las candidaturas olímpicas explican gran parte de la deuda, tasada por algunos autores en el 80% del total (Sánchez Mato, 2015). Las estrategias *progrowth* avanzan en el sector inmobiliario<sup>56</sup> ampliando la sobreexplotación del territorio, abriendo mercados para grandes corporaciones con la concesión de servicios públicos e incrementando las prácticas clientelares.

Más que replantear las estrategias de especialización y financiarización asociadas a la «nueva centralidad», la crisis sirve como excusa para reproducirlas, justificadas como única vía para restablecer el crecimiento. La coordinación multinivel entre la CAM y el Ayuntamiento, con controversias escenificadas por sus principales líderes, continúa bajo la hegemonía electoral del PP. Tras su reelección en 2007 y en 2011, Ruiz Gallardón renuncia a su cargo en diciembre del 2011 al ser nombrado Ministro de Justicia por el Presidente Aznar. Días después, Ana Botella es investida como nueva alcaldesa. En 2011, Esperanza Aguirre es reelegida como Presidenta de la CAM tras su tercera mayoría absoluta, más tarde sustituida por el Vicepresidente Ignacio González. La orientación del Ayuntamiento de Madrid se caracteriza por duras políticas de austeridad, con recortes en programas sociales, externalización y privatización de los servicios de educación, limpieza, transporte e infraestructuras. La prioridad política se enmarca en la reducción del déficit acorde a los ajustes promovidos por la UE (Camacho et al., 2015). La CAM continúa su plan de privatización del Canal de Isabel II, frente a la denuncia de Ecologistas en Acción, los trabajadores del canal y la FRAVM. La privatización se amplía al sistema público educativo y de salud, aminorada por la presión de la Mareas, Yo Sí Sanidad Universal y algunas sentencias del Tribunal

---

13,59%, igualando las cifras de 2006. El índice de paro en Madrid llegaba a su máximo en 2014 con un 18%, 7 puntos menos que la media estatal pero casi 7 más que su índice en 2009. Madrid, igual que Barcelona, concentraba su empleo en el sector servicios, con un 89,6%. Entre 2008-2014, la ciudad perdía 44.000 personas ocupadas en industria (-33,46%), 89.000 en construcción (-66,36%) y 104.800 en servicios (-8,29%). El paro juvenil, siguiendo la tendencia al alza de todo el estado, fue del 42,85%, cuatro veces más que en 2007.

<sup>56</sup> Algunos proyectos de coalición público-privada con un rol central de las operaciones financiero-inmobiliarias son especialmente significativos, como el de Canalejas o edificio España. También el papel de los clubs deportivos en grandes operaciones urbanísticas, como el Mahou-Estadio Calderón o el Real Madrid, con la construcción de las Cuatro Torres en los antiguos terrenos de su ciudad deportiva (Andreeva y Abellán, 2018).

Superior de Justicia (OMM, 2014; Orueta y Lourés, 2018). La modificación de la ley del suelo a escala regional, facilita la venta del escaso parque público existente. En 2013, se venden a fondos privados de inversión 3.000 viviendas del IVIMA, dependiente de la CAM, en una dinámica similar a las estrategias implementadas a nivel municipal con las viviendas sociales de la EMVS (Rodríguez y Espinosa, 2017). En paralelo, el Ayuntamiento lanza su tercera candidatura olímpica consecutiva y la CAM negocia el proyecto Madrid EuroVegas, ambas estrategias fallidas que alimentan la sensación de fracaso del Madrid global (Davies y Blanco, 2017).

Madrid, con un 14% de los desahucios, es la segunda región con el porcentaje más alto del Estado (Colau y Alemany, 2013). El análisis del poder adquisitivo y del acceso a rentas salariales de la «sociedad de las clases medias» madrileñas muestra un incremento de la polarización y un alto porcentaje de «milleurismo», acumulado en las generaciones menores de 40 años, las mujeres y colectivos de origen migrante (Rodríguez et al., 2013). La expresión espacial de la crisis reproduce los patrones de la época anterior en los distritos y municipios del sur y del este. Los indicadores socioeconómicos, especialmente el desempleo, hacen visible una creciente polarización entre barrios en un periodo de notable aumento de las desigualdades socioespaciales (Leal y Domínguez, 2008). Entre 2007-2008, distritos como Usera y Villa de Vallecas casi duplican su paro y son los más afectados por los desahucios junto a otros distritos populares con índices de paro y precariedad laboral por encima de la media (Obeso, 2014). En respuesta a la crisis de accesibilidad residencial, la okupación de viviendas es una opción de urgencia practicada por los segmentos sociales más castigados, fenómeno que también se produce en Lavapiés (Andreeva y Abellán, 2018). Frente al incremento de las desigualdades socioespaciales y el paro, el área de economía del Ayuntamiento despliega algunos programas de «emprendimiento social» con infraestructuras «vivero» distribuidas territorialmente.

En Junio de 2011, un mes después de la primera manifestación del 15M, se crea la PAH de Madrid con sede en el local de la FRAVM. Paralelamente y con autonomía de la PAH Madrid, las asambleas de los barrios del 15M crean una red de grupos de vivienda y plataformas de afectados con nodos en casi todos los distritos y en los municipios metropolitanos, formando la Coordinadora de Vivienda de Madrid. Las PAHs de los barrios, a través de la campaña Obra Social Madrid, enfocan sus reivindicaciones contra las bolsas de activos de los bancos, okupando bienes inmuebles vacíos y

«recuperando» una decena de edificios en el área metropolitana. Frente a la privatización de servicios públicos, distintas plataformas y organizaciones sindicales reivindican auditorías de la deuda, remunicipalización de servicios y derechos laborales, dando origen a la Marea Azul (Andreeva y Abellán, 2018; Orueta y Lourés, 2018)

Respondiendo a los procesos de privatización del espacio público, las asambleas en plazas y barrios dan mayor fuerza a las demandas de gestión ciudadana de equipamientos y solares urbanos, inscritas en trayectorias reivindicativas que se han enmarcado en discursos y prácticas de «reapropiación» o «recuperación» del espacio público. Las puntuales cesiones de espacios previamente okupados que han avanzado bajo gobiernos del PP (como la Eskalera Karakola, el Centro Social Seco, el Espacio Vecinal Montamarta o el Campo de Cebada) han sido reacciones institucionales frente a la presión ciudadana, facilitadas en casos relevantes por la mediación de algunos técnicos/as municipales de áreas de medioambiente y participación y la FRAVM. Teniendo en cuenta la trayectoria de la gobernanza participativa en Madrid, estas cesiones junto a procesos similares como las redes de huertos comunitarios (Casadevante y Morán, 2015) destacan como respuesta alternativa frente a la dominante, caracterizada por criminalizar o reprimir la mayoría de procesos de okupación o «liberación» de bienes inmuebles y del espacio público.

Las trayectorias de Barcelona y Madrid durante 2008-2015 muestran el predominio de políticas de austeridad y procesos de neoliberalización. Sus particulares legados institucionales y modelos de especialización territorial y su coordinación multinivel con el resto de esferas de gobierno, explican gran parte de sus diferencias. A su vez, en ambas ciudades surgen respuestas de orientación alternativa desde movimientos sociales y otras conducidas por los gobiernos locales que negocian, reaccionan o buscan integrar algunas demandas del ciclo 15M. En paralelo, el Estado ejerce de coordinador entre escalas, produciendo presión «hacia abajo» ejerciendo mecanismos de gobernanza y funciones de metagobernanza. Definiendo la trayectoria de la gobernanza local, avanza un proceso de recentralización estatal y descentralización del bienestar que amenaza la autonomía municipal.

### **5.2.5 Descentralización del bienestar, recentralización de poder estatal**

La austeridad conlleva procesos de neoliberalización que «exacerban las relaciones escalares asimétricas» y erosiona la capacidad para producir acciones de apoyo supralocales (Peck, 2015: 22). García y Vicari Haddock (2016:396) resaltan algunos efectos de la reestructuración del bienestar sobre los entornos locales. Para reducir costes y mejorar el control financiero de los Estados, se promueven dos estrategias: 1) Descentralizar la implementación del bienestar otorgando más responsabilidad a los sistemas locales; 2) Promover la activación y la responsabilidad de la ciudadanía en «la construcción de sus propias condiciones sociales». Ambas tendencias desplazan las respuestas hacia los entornos locales, afectando a los Ayuntamientos y a las economías domésticas, pero también a la orientación y objetivos de las respuestas ciudadanas. La promoción del voluntarismo en parte de los servicios públicos anunciada por Ana Botella o el puntual interés de Xavier Trias en la gestión ciudadana, amenazan con incorporar en la austeridad y la neoliberalización a las demandas de democracia directa y a las prácticas de autogestión ciudadana.

El impacto local de la reorganización multinivel en la crisis incluye, a su vez, la recentralización del poder estatal. Más allá de su grado de descentralización, los Estados conservan una capacidad estratégica vertical a través de funciones financieras y de control (Jessop, 2013). La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) aplicada desde 2013, recentraliza poder hacia el Gobierno central y desplaza responsabilidades hacia los municipios. La nueva ley promueve la privatización de servicios municipales y su transferencia a unos gobiernos autonómicos cada vez más endeudados, restringiendo competencias y capacidad de intervención a escala municipal. Siendo subsidiaria de la modificación constitucional del artículo 135, la LRSAL surge como mecanismo de metagobernanza estatal para disciplinar a los municipios (Martí-Costa & Subirats, 2016:183-197). La descentralización del bienestar y la recentralización estatal, en un ciclo con más necesidades pero menos recursos, delimita la acción a escala local y amenaza con empujar procesos de subsidiarización pasiva (Pradel y García, 2018).

## **5.3 Respuestas alternativas a la crisis desde las escalas meso y micro**

Frente a la dinámica de austeridad dominante, surgen respuestas con orientación alternativa a escala meso y micro, tanto lideradas o coordinadas por el sector público, el sector privado o desde la sociedad civil. De la misma manera que la acción ejercida desde los gobiernos locales, la capacidad de las prácticas de acción colectiva o de sujetos «emprendedores» no flota en un espacio abstraído de la realidad, estando condicionada por factores socioespaciales, institucionales y relacionales condensados localmente y enmarcados por otras escalas.

### **5.3.1 Tres tipos de respuestas alternativas y dos tipos de orientaciones**

De manera general, distinguimos tres tipos de respuesta a la crisis que construyen los problemas y orientan las soluciones de forma alternativa a la dominante, poniendo especial énfasis en satisfacer necesidades y responder demandas a través de la apertura de mercados más sociales o la defensa de derechos colectivos.

En primer lugar, respuestas desde el sector privado. Diferentes sujetos económicos promueven mercados definidos como «más sociales» o «colaborativos» que los hegemónicos desde los que ofertar productos o servicios para responder a problemas o demandas sociales. Nuevas necesidades o antiguas necesidades bajo cobertura pública pueden ser respondidas por «emprendedores sociales» locales o consultoras transnacionales. Para observar su incidencia en los modelos de gobernanza, es preciso observar la relación del sector público con estas respuestas diseñadas desde el sector privado. Su capacidad transformadora también va a estar condicionada por factores como su relación con movimientos, de planteamientos a priori similares, como el cooperativismo o por el rol otorgado a segmentos sociales excluidos.

En segundo lugar, respuestas desde la acción colectiva. Conducidas por la sociedad civil o nuevos movimientos y deudoras de trayectorias reivindicativas anteriores reforzadas por el 15M, surgen respuestas arraigadas al territorio local, en algunos casos enlazadas directamente con reivindicaciones de larga trayectoria, entidades vecinales o el tercer sector. Sus objetivos son diversos, desde la autoprovisión de necesidades, la reclamación de la intervención pública o la

producción de alternativas de organización económica o social (Vicari y Tornaghi, 2013). Su capacidad transformadora es dependiente de factores como la activación de segmentos sociales excluidos, la inclusión de reivindicaciones ligadas a la justicia social o sus estrategias de relación con las instituciones públicas.

En tercer lugar, respuestas desde los gobiernos locales. Diferentes áreas de los Ayuntamientos reaccionan con estrategias económicas y políticas definidas como «innovadoras» y formuladas como prácticas de empoderamiento, promoción de mercados «más sociales» o como negociación o reacción a demandas ciudadanas. Entre otras, políticas para fomentar el «emprendimiento social» o políticas para renovar o adaptar la participación institucional. Además de la influencia de los legados participativos de cada ciudad, para analizar la capacidad de transformación de estas respuestas alternativas son relevantes factores como el contenido y la posible implementación de nuevos reglamentos, la problematización de las desigualdades o la ruptura con los legados y respuestas neoliberales.

Investigaciones recientes sobre gobernanza e innovación social centradas en el contexto español han analizado la capacidad de comunidades, movimientos y políticas urbanas para formular respuestas a la crisis o prefigurar cambios institucionales (Subirats et al., 2017; Pradel y García, 2018; Nel·lo y Blanco, 2018). También se ha señalado la tendencia a reflatar políticas neoliberales que buscan reactivar la regeneración urbana (Peck y Theodore, 2015) con estrategias de «innovación financiera» o «empendedoras» a través de «experimentos de regulación locales» (Oosterlynck & González, 2013:1081).

Dependiendo de los actores implicados o interpelados (emprendedores, movimientos, sector público), de los procesos y objetivos que promueven o defienden (nuevos mercados, derechos, instituciones colectivas) identificamos en estas alternativas dos orientaciones diferentes que hemos tipificado inicialmente como «solución emprendedora» y «solución comunitaria». Ambas tendencias aparecen frente al espacio que abre la crisis, buscando «repolitizar las identidades, las instituciones y las estructuras sociales» con discursos y prácticas que reinterpretan los problemas y ensayan posibles soluciones (Oosterlynck & González, 2013:1077). Las respuestas orientadas hacia la «solución emprendedora» dan prioridad a la apertura de nuevos mercados y a la capacidad de nuevos sujetos económicos para resolver demandas o

necesidades sociales. Las respuestas orientadas hacia la «solución comunitaria» dan prioridad a la defensa de instituciones y derechos colectivos para democratizar el acceso a recursos.

En síntesis, respuestas alternativas con orientaciones no alineadas pueden colaborar o conflictuar, integrándose en mecanismos participativos, empujando procesos redistributivos, practicando modelos de producción y consumo diferenciados de los hegemónicos o promoviendo esferas económicas «socialmente innovadoras». Sus procesos y resultados tanto pueden erosionar, renovar o reforzar los proyectos hegemónicos locales o estatales anteriores como prefigurar modelos alternativos de organización social y económica. En la práctica, las respuestas alternativas negocian con los procesos de democratización, neoliberalización y subsidiarización que definen el cambio modelos variados de gobernanza.

### **5.3.2 ¿Qué poder produce la «solución comunitaria»?**

Los subcasos seleccionados se formulan como alternativas a la falta de acceso a la vivienda, el desempleo y la privatización del espacio o de los equipamientos públicos, problemas cuya relevancia ha sido destacada en otras investigaciones (Pradel y García, 2008; Subirats et al. 2017). No buscamos analizar su grado de «innovación» sino en qué medida y dirección son transformadoras. En capítulos anteriores, hemos analizado a fondo los presupuestos y la orientación de la «solución emprendedora» (ver **Capítulo 2**) pero, ¿qué poder *produce* la «solución comunitaria»?

El análisis de la reorganización multinivel nos ha avanzado que el poder ejercido desde escalas superiores afecta cada vez más a la autonomía y agencia de las inferiores, haciendo evidente el carácter «delimitado» de la matriz local para conducir procesos emancipatorios. No partimos de una perspectiva neo-romántica con tendencia a sobredimensionar el poder comunitario pero tampoco de un enfoque macro-determinista con tendencia a menospreciarlo (Defilippis et al. 2006). Dialogando con ambas premisas, situamos dos diagnósticos que contrastamos con los subcasos.

Primero, el enfoque *bottom-linked* (ver **3.6.2**) propone analizar prácticas arraigadas al territorio que, dependientes de los límites inscritos en la gobernanza multinivel, ensayan estrategias para escalar su agencia. Buscando alianzas para superar ese marco de acción delimitado, interaccionan con diferentes esferas de

gobierno y problematizan los procesos de neoliberalización y subsidiarización, sosteniendo el conflicto para no perder autonomía en su relación con el sector público. A su vez, las respuestas orientadas por la «solución comunitaria» pueden escalar sus prácticas al conectar e interaccionar con movimientos más amplios, dependiendo de su capacidad de coordinación multinivel con otros actores (Oosterlynck et al., 2016; Pradel et al. 2013).

Segundo, estas respuestas alternativas pueden prefigurar instituciones con capacidad redistributiva o alternativas a la «solución financiera» pero también tomar direcciones inicialmente no previstas o deseadas. Bajo organizaciones institucionales formalizadas o sin marcos legales asentados, pueden abrir vías de «habilitación social» (Olin Wright, 2014) accionando economías más justas y democráticas integradas en una nueva agenda redistributiva. Sin embargo, su falta de problematización de las desigualdades sociales, territoriales o económicas pueden limitar su capacidad transformadora, pudiendo ser más democráticas pero no por ello más justas o redistributivas (Cassiers y Kesteloot, 2012; Fainstein, 2010). De igual manera, las respuestas hiper-localistas o que no problematizan las contradicciones de la subsidiarización, pueden quedar subsumidas en procesos de neoliberalización, orientando el cambio hacia formas de «neo-comunitarismo» o «comunitarismo neoliberal» concentrando su acción en los territorios que condensan más capital social (Jessop, 2002; Gerometta et al., 2005; DeFilippis, 2004; Nel·lo y Blanco, 2018).

Junto al análisis de la trayectoria de ambas ciudades que hemos desarrollado, los subcasos nos van a permitir observar cómo van a incidir la «solución comunitaria» y la «solución emprendedora» en los modelos de gobernanza de Madrid y Barcelona. Tras analizar ambos modelos, cerraremos este capítulo con las principales ideas sobre esta etapa, con especial foco en el cambio en las relaciones de poder, el cambio en los modelos de gobernanza y su relación con la emergencia de nuevos proyectos hegemónicos.

#### **5.4 Respuestas alternativas a la crisis y cambios en los modelos de gobernanza de Madrid y Barcelona (2008-2015)**

En el ANEXO-1 exponemos el análisis de 6 subcasos de Madrid y 6 subcasos de Barcelona. Todos tipificados como «respuestas alternativas», diferenciamos entre «respuestas desde los gobiernos locales» y «respuestas desde la acción colectiva»,

dependiendo de si surgen desde áreas de la administración pública o desde prácticas colectivas o movimientos sociales (**Tabla 5.1**). Ambas respuestas alternativas no niegan la posible interacción entre gobiernos locales, acción colectiva o actores privados, su diferencia reside en identificar el principal actor responsable de la acción.

	<b>Barcelona</b>	<b>Madrid</b>
<b>1. Acceso a la vivienda</b>	Respuestas alternativas desde los gobiernos locales	
	La Casa de les idees	Empresa Municipal de Vivienda y Suelo
	Respuestas alternativas desde la acción colectiva	
	Cooperativa La Borda	Asamblea Vivienda Centro Madrid
<b>2. Emprendimiento social y cooperativismo</b>	Respuestas alternativas desde los gobiernos locales	
	Programa d'Emprenedoria Social de Barcelona Activa	Madrid Emprende y Oficina de Innovación Social de Madrid
	Respuestas alternativas desde la acción colectiva	
	Xarxa d'Economia Solidària	Mercado Social de Madrid
<b>3. Gestión ciudadana de equipamientos y solares urbanos</b>	Respuestas alternativas desde los gobiernos locales	
	Pla Buits	Cesión pública de equipamientos urbanos
	Respuestas alternativas desde la acción colectiva	
	Can Batlló	Patio Maravillas

**Tabla 5.1** Respuestas alternativas a la crisis. Subcasos de Madrid y Barcelona  
**Fuente:** Elaboración propia

En cada ciudad hemos seleccionado 3 nuevos programas o áreas de política pública que se definen como «innovadoras» o promueven una orientación alternativa a la dominante al responder al problema de acceso a la vivienda, fomentar el emprendimiento social para abrir mercados «más sociales» o responder a demandas de gestión ciudadana de equipamientos y solares urbanos. A su vez, en cada ciudad hemos seleccionado 3 prácticas de acción colectiva que buscan responder a las mismas problemáticas, promoviendo o practicando la democracia directa, la

desmercantilización del territorio o economías colectivizadas. Para analizar las respuestas desde los gobiernos locales usamos factores de la escala meso. Para analizar las respuestas desde la acción colectiva usamos factores de la escala micro.

No hemos incluido subcasos con respuestas alternativas «desde la acción privada» pero atraviesan todo el análisis. Las respuestas desde la acción privada influyen a veces de forma muy significativa, a las ejercidas desde los gobiernos locales y la acción colectiva. En las entrevistas realizadas a entidades privadas no se expresa un rechazo o negación de la acción estatal o a los procesos de democratización, más bien al contrario, su objetivo es que la «solución emprendedora» sea dominante en el nuevo escenario. Volveremos a esta cuestión en las conclusiones, preguntándonos en qué medida la acción privada y la «solución emprendedora» influyen en las respuestas alternativas. En las siguientes secciones, ofreciendo primero un diagnóstico de las orientaciones del cambio en los subcasos, combinamos los resultados con el análisis de trayectoria de la crisis en cada ciudad y ofrecemos un diagnóstico de ambos modelos de gobernanza en este periodo.

#### **5.4.1 Barcelona (2008-2015). Orientaciones del cambio en las respuestas alternativas a la crisis y cambios en el modelo de gobernanza**

##### **5.4.1.1 Orientación del cambio en las respuestas alternativas del Ayuntamiento**

Del análisis de las respuestas alternativas lideradas por diferentes áreas del Ayuntamiento de Barcelona se desprenden estrategias a priori contradictorias, con orientaciones hacia la «solución comunitaria» y la «solución emprendedora».

En primer lugar, La Casa de Les Idees y el Programa d'Emprenedoria Social de Barcelona Activa se presentan como políticas públicas que promueven la democratización y la búsqueda de respuestas «innovadoras» a problemas relevantes de la agenda social. Ambas con un fuerte enfoque económico-managerial, sitúan a los colectivos afectados como potenciales clientes de un nuevo sector privado, conceptualizando los problemas como «retos sociales» y cuyo «valor social» debe ser validado con mecanismos de mercado. Pasar del *social right* al *social challenge* como solución a conflictos entre derechos colectivos y derechos individuales ha sido el marco

base de programas como Big Society (UK) o Challenge.gov (EEUU). Estas metodologías son deudoras de las teorías manageriales de la innovación social (OECD, 2011) y han sido replicadas por consultoras transnacionales sin tener en cuenta las particularidades históricas, socioespaciales e institucionales de los contextos locales (Peck y Theodore, 2016). Ambos programas no implementan reglamentos que codifiquen jurídicamente o garanticen institucionalmente los procesos de descentralización o democratización expresados en sus marcos conceptuales. No se ajustan a procesos redistributivos, sin problematizar las dinámicas socioespaciales ni los procesos de exclusión normalizados en sus diseños «abiertos» y «colaborativos». Su estrategia compartida es abrir nuevos mercados en ámbitos tradicionalmente relacionados con el sistema de bienestar local bajo criterios de «eficiencia económica» y promoviendo un cambio en la red de proveedores de servicios que van a ser contratados por la administración local. El fomento de «economías socialmente innovadoras» del Ayuntamiento promueve un relevo del tercer sector tradicional con una orientación ligada a la ampliación del empresarismo urbano. Ambos programas han sido diseñados y coordinados por empresas privadas especializadas en un área autodefinida por los actores entrevistados como *social design*.

En segundo lugar, El Pla Buits toma una orientación hacia la «solución comunitaria» si bien con un planteamiento ambiguo: tanto se ajusta a una dejación de funciones públicas inscrita en la austeridad como a un experimento público-comunitario que promueve en el valor de uso del suelo (Martínez Moreno y Cruz, 2017). El programa no se dirige a sujetos económicos individuales, sino a colectivos y asociaciones, en muchos casos arraigadas al territorio y que previamente han demandado los solares urbanos a los que acceden por concurrencia pública. Promueve un cambio en las políticas de participación de iniciativas anteriores de gestión ciudadana y cogestión (Ajuntament de Barcelona, 2017). La auto-evaluación de los grupos impulsores y el análisis de los factores muestran su capacidad para abrir espacios de socialización en los barrios, pero también revela déficits redistributivos. En primer lugar, la falta de un reglamento y unas condiciones presupuestarias que faciliten el tipo de gobernanza que se produce en los espacios y sostengan el trabajo invertido. Su sostenibilidad depende del tejido social preexistente y, sin los recursos adecuados, más que reforzar los lazos comunitarios tiende a debilitarlos. Desde una perspectiva socioespacial, el programa no ha logrado implementarse en los barrios de

menor renta, actuando como reflejo de las asimetrías del territorio. En segundo lugar, el liderazgo de los espacios suele recaer en los sujetos más cualificados, ligados profesionalmente a actividades que en los solares realizan sin remuneración. Uno de los técnicos municipales responsables del Pla Buits ha señalado que en algunos de los espacios cedidos predomina «un perfil muy concreto: arquitecto, de clase media cultural, con buena cualificación universitaria y con red social». Más que vínculos interclasistas, destacan los intergeneracionales o el refuerzo de vínculos sociales preexistentes. La composición social, diversa en el perfil de los usuarios, homogénea en el perfil de los grupos promotores, produce en la práctica una mezcla entre intereses comunitarios y emprendedores, con sujetos que pueden rentabilizar el capital relacional adquirido, sin procedimientos de democracia económica establecidos.

#### **5.4.1.2 Orientación del cambio en las respuestas alternativas de la acción colectiva**

Todas las respuestas analizadas que surgen desde la acción colectiva están imbricadas territorial y socialmente, siendo deudoras de movimientos de largo recorrido. El ciclo 15M tanto ha influido en su puesta en marcha (La Borda), ha facilitado un salto de escala en sus procesos (Can Batlló) o ha empujado un replanteamiento de su enfoque y un aumento de su incidencia social (la XES). Si bien desafían los sesgos del consenso urbano, el orden socioespacial producido en esa trayectoria delimita su capacidad transformadora.

Desmercantilizar la vivienda es el principio político de la cooperativa La Borda y el principal vector que conduce su desarrollo institucional. Plantea una «solución comunitaria» a la vivienda que no es especulativa, cuestionando la base financiera y los imaginarios asociados al proyecto hegemónico de la «sociedad de propietarios». El acceso a la vivienda funciona por derechos de uso del inmueble sobre una parcela de titularidad pública, cedida durante 75 años a la cooperativa en régimen colectivo. Con una composición social intergeneracional, La Borda está sujeta a los requisitos de Vivienda de Protección Oficial (VPO) y sus cooperativistas deben cumplir baremos de renta. Su capacidad transformadora está contenida en una visión contra-hegemónica a la «solución financiera» pero, en la práctica, topa con dilemas y contradicciones. Su replicabilidad no solo depende de una intervención pública sostenida en el tiempo, sino que compite con otras medidas debido al escaso terreno disponible bajo titularidad municipal. En las actuales condiciones socioespaciales e institucionales, el

método de La Borda no es universalizable por vía legal, incluso en el caso de que existan comunidades heterogéneas arraigadas al territorio y con capacidad para replicar su metodología. Los debates sobre en qué medida plantea un acceso a la vivienda más justo y bajo qué condiciones puede ser replicable, han formado parte del proceso de aprendizaje y autoevaluación de los cooperativistas de La Borda.

Las economías de propiedad colectiva y gestión democrática basadas en la intercooperación destacan como una alternativa a la «solución emprendedora» fomentada por el Ayuntamiento, con valores y principios que afrontan procesos contradictorios de democratización y neoliberalización. En su «transición hacia un modelo económico alternativo» las entidades de la economía social y solidaria (ESS) deben competir en circuitos dominados por economías capitalistas y pueden verse condicionadas a integrar parámetros económico-manageriales (viabilidad, eficiencia, externalización) o depender de recursos financieros de organizaciones no colectivizadas (Olin Wright, 2014). Estas tensiones han sido problematizadas dentro del movimiento cooperativista, entre otras, los retos y amenazas de su escalabilidad, las contradicciones de operar en territorios donde la economía capitalista es dominante, el tipo de relación a establecer con las instituciones estatales o sus límites para revertir las desigualdades sociales (Laville y García, 2009). Para el movimiento cooperativista de larga tradición en Cataluña al que pertenece la XES, los ciclos de crisis han abierto posibilidades de reformulación y fortalecimiento (Fernández y Miró, 2016). La XES enfrenta una etapa donde su tradición libertaria se relaciona con otros enfoques, influida por el apoyo social del 15M y las estrategias de colaboración/conflicto con la administración que practica la PAH de Barcelona. Uno de los principales retos anunciados ha sido evitar reproducir en sus prácticas las dinámicas de exclusión social existentes. Como han mostrado algunos estudios, también realizados y debatidos por activistas de la economía social, la distribución espacial de las entidades de la ESS en Barcelona no es homogénea (Blanco y Nel-lo, 2018; Fernández y Miró, 2016) y su presencia tiende a ser más densa en barrios de renta media y con tejido social que en barrios de menor renta donde hay más necesidades pero menos capacidades para la acción colectiva.

La capacidad de Can Batlló para marcar la agenda, enfrentarse al empresarialismo urbano, prefigurar instituciones público-comunitarias y producir «estrategias creativas de innovación social» ha sido destacada por diversos autores

(Subirats & García, 2015; OMB, 2013; Sánchez Belando, 2017; Dalmau i Torvà, 2014). Can Batlló aglutina el poder social condensado en el distrito de Sants-Montjuïc y en el barrio de La Bordeta, acumulado tras una larga trayectoria reivindicativa. La memoria proletario-mutualista y el tejido vecinal-cooperativista se materializan en el patrimonio industrial y cultural que conforman la identidad del barrio. Frente a la austeridad y a mecanismos para desactivar el conflicto, el poder social acumulado en Can Batlló ha legitimado la gestión ciudadana y ha producido red social a escala barrio. La naturaleza de esas capacidades, de forma similar a La Borda, le dan un carácter muy localista y poco replicable. En una lógica bottom-linked, destacan sus alianzas con reivindicaciones en otros barrios y espacios, como Can Vies, o siendo espacio de acogida para actuaciones o demandas que toman mayor escala. Fundado en una cultura libertaria y anticapitalista, Can Batlló ha crecido durante los últimos años empujado por una cultura vecinal de identidad más abierta, acorde a los cambios en la economía política de las grandes ciudades y sus periferias. Un proceso político de «nuevo autonomismo» también producido, con sus variaciones, en otros territorios (Toret et al., 2008).

#### **5.4.1.3 Cambios en el modelo de gobernanza de Barcelona y su relación con las respuestas alternativas**

Durante la etapa 2008-2015, el cambio en la gobernanza de Barcelona se orienta de forma dominante hacia una intensificación del empresarialismo urbano, a través de políticas de austeridad y dando mayor peso al sector privado en las estructuras de gobierno, reforzado en coordinación con la Generalitat a partir de 2001. La reorganización multinivel junto a la orientación ideológica del nuevo Ayuntamiento privilegia el «urbanismo de austeridad» (Peck, 2012). En paralelo, aumenta la brecha entre barrios y la segregación a nivel regional; dentro del municipio pero especialmente entre municipios.

La «solución emprendedora» fomentada por el Ayuntamiento como búsqueda de respuestas «socialmente innovadoras» a la crisis se declina en una doble estrategia. La primera –dirigida al exterior– se vincula a programas para atraer inversiones, proyectando una imagen *business friendly* y anunciando la diversificación de las economías de la ciudad. La segunda –concentrada en el interior– se enfoca en aplicar criterios de contratación pública basados en la «eficiencia» y la «innovación»,

buscando así renovar la red tradicional de proveedores y reduciendo el liderazgo público en el bienestar local.

Diversos procesos de democratización del ciclo 15M se han descentralizado en los barrios, cuestionando la austeridad y la neoliberalización. Algunas acciones organizadas desde esos espacios fuerzan la reacción del Ayuntamiento, siendo Can Batlló y su estrategia de «okupación inversa» un caso paradigmático. La crítica a la participación y las demandas de gestión directa se responden con cesiones puntuales para contener el conflicto, pero también con capítulos represivos de gran impacto social y mediático como Can Vies. El programa Pla Buits destaca como propuesta del Ayuntamiento para ensayar una «solución comunitaria» en contraste con el predominio de la «solución emprendedora». Si bien la fuerza ejercida desde escalas superiores privilegia una respuesta económico-managerial a la crisis, movimientos y prácticas arraigadas al territorio desafían ese marco.

La impugnación del proyecto hegemónico socioliberal, que el Trias intenta reproducir sin éxito al desconocer el funcionamiento de las redes y el tejido social, proviene de una larga trayectoria, ampliada por movimientos minoritarios durante los 2000 y masivamente en 2011. Su enfoque contra-hegemónico basado en la participación ciudadana efectiva y la desmercantilización del territorio logra, en episodios localizados, desviar las estrategias del empresarialismo urbano. Tras el ciclo de movilizaciones y la imposibilidad de hacer efectivas las principales demandas de la nueva agenda redistributiva, madura una nueva hipótesis llamada a superar los límites de la «solución comunitaria». En junio de 2014, activistas de la PAH, otros movimientos sociales y perfiles individuales del ámbito académico y político lanzan un manifiesto para «construir una candidatura de confluencia». Barcelona en Comú, un partido liderado por Ada Colau, activista y portavoz de la PAH, gana las elecciones municipales en mayo de 2015.

## **5.4.2 Madrid (2008-2015). Orientación del cambio en las respuestas alternativas a la crisis y cambios en el modelo de gobernanza**

### **5.4.2.1 Orientación del cambio en las respuestas alternativas desde el Ayuntamiento**

Del análisis de las respuestas alternativas lideradas por diferentes áreas del Ayuntamiento de Madrid se desprenden estrategias marcadas por una fuerte orientación hacia la «solución emprendedora» y la neoliberalización, exceptuando algunas acciones de cesión pública de recursos urbanos que, a priori, toman una orientación notablemente diferente.

Las políticas de la EMVS, anunciadas como programas de rehabilitación social del centro histórico y de los barrios periféricos, se integran en los 90s en la «solución financiera». Antes de la crisis de 2008, se hace evidente la tendencia de las políticas de la EMVS a reproducir las mismas dinámicas que originan la segregación, con políticas redistributivas tímidas al ser incapaces de responder a dinámicas estructurales. La acción de EMVS se mantiene ligada a las burbujas financiero-inmobiliarias, produciendo vivienda pública para venta o vivienda de alquiler con opción a compra (Andreeva y Abellán, 2018). Desde su creación, la EMVS no logra desarrollar políticas acordes a la envergadura de la exclusión residencial. Si bien presentada en el mandato de Ana Botella como solución al problema de acceso a la vivienda, en la práctica, se implementa una gestión neoliberal de la vivienda social. Frente a la extensión del movimiento antidesahucios en los municipios y barrios más afectados, no se abren espacios formales de mediación efectiva entre movimientos y sector privado. Entre 2012-2013, con políticas de austeridad y búsqueda de plusvalías a través de la venta del patrimonio público, el Ayuntamiento vende 18 promociones de la EMVS al grupo FIDERE, sociedad de inversión inmobiliaria del fondo Blackstone. El PSOE junto a la Asociación de Afectados por la Venta de Inmuebles de la EMVS denuncia prevaricación y cohecho en estas operaciones, exigiendo la expropiación de las viviendas a FIDERE.

Emprende Madrid (EM) y la Oficina de Innovación Social de Madrid (OISM) forman parte del Área de Economía, Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento. Ambas subdirecciones enmarcan sus políticas de forma explícita en la «innovación social» con un enfoque económico-managerial, desplazando servicios públicos a espacios de mercado para «emprendedores sociales». A principios de los 90, los servicios sociales ya funcionan como «banco de pruebas para externalizar

servicios», abrir mercados al tercer sector y producir redes clientelares (Ávila y Malo, 2010). Los técnicos de ME y de la OISM argumentan la necesidad de reorientar las políticas debido a que, gracias a la crisis, ha aumentado «un tipo de espíritu emprendedor dirigido al «cambio social». Desde OISM, con métricas defendidas como «innovadoras» de *New Public Management*, se promueve la «racionalización» de la inversión pública a través del pago por resultados para la concesión de subvenciones públicas. La acción de EM es diferente en cada equipamiento dependiendo de su ubicación territorial. En el *Madrid International Lab*, ubicado en el Distrito Centro, las oficinas se ceden gratuitamente a capítulos locales de consultoras transnacionales. Estas organizaciones se dirigen a «emprendedores sociales» de perfil homogéneo: jóvenes con estudios universitarios avanzados en situación precaria. En el vivero ubicado en el Distrito de Villaverde, la acción de EM promueve «el emprendimiento social» con el objetivo de introducir a personas en riesgo de exclusión al mercado laboral. Estas políticas de inserción, anunciadas como vía para capacitar a colectivos excluidos y redistribuir recursos a través del mercado, tienden a crear autoempleo precario y a «colonizar la vida local» con relaciones mercantiles (Jiménez Sosa, 2015; Rendueles y García, 2017).

Las prácticas de autogestión de bienes inmuebles y solares a través de la desobediencia o la negociación tienen un largo y variado recorrido en Madrid. Tras el tercer desalojo del CSOA el Laboratorio en 2003, el goteo de casos dispares ha sido continuo. El 15M ha dado mayor relevancia y escala a este debate político ligado al conflicto capital-territorio. Las cesiones públicas de solares y equipamientos durante esta etapa no responden a una estrategia política planificada. Más bien, son reacciones a demandas que han seguido criterios discrecionales, dependientes de la decisión de algunos técnicos municipales de áreas de medioambiente y participación, así como de la legitimidad social demandante. En paralelo a las políticas de austeridad del Ayuntamiento y la búsqueda de nuevos circuitos de acumulación, la presión social fuerza algunas cesiones. En gran medida, las cesiones son posibles por afinidades construidas en la interacción entre técnicos municipales, activistas, entidades vecinales y la mediación de la FRAVM. Durante este periodo, no se diseña un reglamento para la cesión de equipamientos, pero crece la convicción de que puede desarrollarse en colaboración con algunos técnicos. A raíz del 15M, se crea la Red de Espacios Ciudadanos. De forma paralela a la Plataforma de Gestión Ciudadana de

Barcelona toma como principio fundacional el desarrollo de un «marco para la gestión abierta y autónoma de comunes urbanos». Diferentes tradiciones políticas ligadas a la autogestión y la okupación disputan qué estrategias presentan mayor capacidad de transformación y qué procesos de pacto conllevan una incorporación en la austeridad.

#### **5.4.2.2 Orientación del cambio en las respuestas alternativas de la acción colectiva**

Los tres subcasos están imbricados territorial y socialmente, formando parte o siendo deudores de movimientos de larga trayectoria que han marcado la nueva agenda redistributiva. El ciclo abierto por el 15M y el despliegue territorial de la PAH en los barrios supone un cambio de ciclo para algunas de estas prácticas (Patio Maravillas), marcan su puesta en marcha (Asamblea de Vivienda Centro Madrid) o redefinen el planteamiento de movimientos que cuenta con un legado amplio (Mercado Social de Madrid). De forma similar a Barcelona, desafían el consenso urbano del Madrid ciudad global, pero el agudo proceso de neoliberalización en la capital del Estado delimita su capacidad transformadora.

La Asamblea de Vivienda Centro Madrid (AVCM) nace empujada por activistas vinculadas al proceso de la ILP de la PAH y a la campaña de *escraches*. Algunas han dejado la PAH Madrid por desavenencias con planteamientos políticos y organizativos deudores de la «vieja izquierda». Como en el 15M, el método y la forma de organización en las PAHs de los barrios se expresan queriendo ser diferentes a las ya practicadas, con procesos deudoras de la experimentación con la forma asamblea y lejanos a la forma partido (Estalella y Corsín, 2013). La metodología de la campaña Obra Social, extendida por todo el territorio y sistematizada en manuales de libre acceso, legitima la acción directa (okupación) anunciada como búsqueda de una solución legal considerada justa por la gente afectada, que desplaza su imaginario de auto-culpabilidad. La AVCM, dentro de la campaña Obra Social de Madrid, okupa tres inmuebles en desuso en 2014. Las soluciones buscan responder a la urgencia y a personas afectadas inicialmente atomizadas, sin lazo comunitario ni recursos. Como en el resto de las PAH, el proceso de acompañamiento, asesoramiento y de solidaridad de la AVCM vincula a sujetos estigmatizados a través de la defensa de un derecho colectivo, un proceso de empoderamiento analizado desde múltiples enfoques (Mir García et al., 2013; Meri Pírta, 2016; Suárez, 2014; García-Lamarca, 2017). En

septiembre, la AVCM logra paralizar el desalojo para el edificio La Manuela (Calle Monteleón) firmando un acuerdo con La Caixa para 19 familias. En estas negociaciones entre partes, el Ayuntamiento no ejerce rol de mediación. Sin sistemas de participación que logren cooptar o desactivar estos procesos, la extensión por barrios de la PAH consigue mediar de forma directa con el sector privado.

El Mercado Social de Madrid (MSM) iniciado en 2012, surge a partir de diversas entidades vinculadas a movimientos sociales de larga trayectoria. Algunos de sus promotores señalan que los objetivos del MSM son dar visibilidad a las entidades ESS que participan (124 en la edición de 2014), ampliar alianzas intersectoriales e introducir a los consumidores como parte activa en el proceso de regulación económica (Sabín y Crespo, 2014; Hernández, 2012). El MSM nace directamente de diversos movimientos sociales del entorno madrileño y, en particular, del movimiento ESS, diseñando, adaptando o renovando algunas de las metodologías y formas de organización aplicadas en otros Mercados Sociales. Entre otras, los sistemas de certificación (metodologías de medición que hace observables los valores de las ESS) y las monedas sociales, creadas para «evitar las fugas de capital fuera del propio circuito» (Sabín y Crespo, 2014). El MSM busca situarse como alternativa a las «soluciones emprendedoras» fomentadas por el Ayuntamiento de Madrid y ampliar la base espacial y social que sostiene y reproduce la ESS, homogénea en su composición y distribución territorial. Uno de los retos es trascender el perfil activista del MSS: clase media precaria sensibilizada con «valores alternativos» al mercado hegemónico. Si bien la generalización de un escaso acceso a renta se expresa como «oportunidad para politizar el espacio de crisis, sensibilizando hacia el consumo responsable» la falta de financiación y de instrumentos efectivos de socialización limita la capacidad del MSM, dificultando la diseminación de un marco contra-hegemónico.

Algunas premisas políticas de la okupación son percibidas como limitaciones por un nuevo movimiento de centros sociales autogestionados (Rubio-Pueyo, 2015). Entre ellos, destaca el Patio Maravillas, definido como «espacio ciudadano» abierto al barrio. En sus diferentes ciclos, el Patio ha acumulado una gran capacidad para difundir su agenda en los medios tradicionales, usando estrategias nacidas en los hacklabs. «El conflicto como método de lucha» y la «radicalidad democrática» para poder «producir común» sintetizan la trayectoria del Patio y un lenguaje político desarrollado junto a movimientos locales y transnacionales (Toret et al., 2008). Ese

imaginario y la forma organizativa del Patio se suman al 15M, prefigurando su objetivo (democracia), su organización (asamblearia), su composición (clase media precaria) pero también sus déficits, al mostrar una escasa organización alrededor del conflicto laboral, si bien con algunos ensayos para reaccionar colectivamente a la precariedad. Tras el primer desalojo en 2010, una manifestación en defensa del Patio finaliza con la okupación de Pez 21, justo en la etapa previa al 15M. El Patio orienta su espacio, sus actividades y su organización a hacer frente a los conflictos capital-territorio y representación-participación, con limitaciones para visibilizar el conflicto capital-trabajo, compartidos por otras prácticas y actores del nuevo ciclo de movimientos.

#### **5.4.2.3 Cambios en el modelo de gobernanza de Madrid y su relación con las respuestas alternativas a la crisis**

En el periodo analizado, Madrid alcanza la mayor deuda del Estado, acumulada por mega-proyectos de urbanización como la M-30 y las inversiones sin retorno de las candidaturas olímpicas. El cambio en el modelo de gobernanza de Madrid está dominado por una continuidad del proceso de neoliberalización y financiarización, impulsado y justificado por el Ayuntamiento y la CAM como única vía para reproducir un ciclo de crecimiento. Priorizando la reducción del déficit y la austeridad, se aplican recortes en programas sociales y la externalización y privatización de servicios, tanto a nivel municipal como regional. Reproduciendo la hegemonía liberal-conservadora, apenas debilitada durante el periodo, la coordinación multinivel entre el Ayuntamiento de Madrid, la CAM y el Gobierno central, con mayoría absoluta del PP a partir de 2011, facilita la reproducción de las coaliciones *progrowth* y las estrategias de selectividad espacial del Estado enfocadas en su capital. Aumentan los índices de desigualdad y la polarización entre barrios y municipios, siendo las áreas del sur y del este las más afectadas.

La «solución emprendedora» promovida por el Ayuntamiento se caracteriza por un duro enfoque económico-managerial de la «innovación social», ampliando las lógicas de mercado en políticas sociales e implementando métricas economicistas para racionalizar partidas de bienestar. En una versión incipiente de «liberalismo caritativo» (Jessop et al., 2013), mientras desciende el presupuesto en servicios sociales, la red de viveros de ME incorpora políticas de «emprendimiento social» dirigidas a colectivos en riesgo de exclusión, introduciendo relaciones mercantiles en economías de reciprocidad (Gago, 2014). La gestión neoliberal de la crisis también se

aplica en entidades como la EMVS, vendiendo parte del parque público de vivienda a fondos privados.

Respondiendo comunitariamente al acceso a la vivienda, las PAH de los barrios a través de la campaña Obra Social Madrid, recuperan una decena de edificios en el área metropolitana. Reproduciendo una cultura política sedimentada desde finales de los 80, el Ayuntamiento responde de forma hostil al auge de la movilización, la participación y a las demandas ciudadanas en ámbitos como la vivienda, la sanidad o la educación. Trayectorias acumulativas anteriores de autogestión de centros sociales, huertos urbanos y espacios okupados, sumadas a algunas cesiones durante la etapa, abren el debate sobre la necesidad de un marco legal que facilite la gestión autónoma de «comunes urbanos».

A principios de 2015, activistas de movimientos surgidos o afines al 15M impulsan una candidatura ciudadana. Inicialmente con el nombre Municipalia, se inicia el proceso de Ganemos Madrid. Tras negociaciones con Podemos, un nuevo partido registrado como Ahora Madrid se presenta a las elecciones municipales de 2015. Esperanza Aguirre, de nuevo candidata del PP, vuelve a ganar las elecciones, pero un acuerdo con el PSOE permite investir como nueva alcaldesa a la candidata de Ahora Madrid, la jurista Manuela Carmena.

## **5.5 Conclusiones**

En este capítulo hemos analizado el cambio en los modelos de gobernanza de Barcelona y Madrid entre 2008-2015 poniendo en diálogo sus trayectorias con las respuestas alternativas a la crisis. Previamente, hemos ofrecido un diagnóstico sobre la capacidad transformadora de estas respuestas a partir del análisis de los subcasos (**ANEXO I**). En las siguientes secciones, revisamos y acabamos de desarrollar las principales aportaciones de este capítulo. En la primera, sintetizamos los cambios en los modelos de gobernanza y su relación con la «solución comunitaria» y la «solución emprendedora». En la segunda, analizamos la capacidad transformadora de las respuestas alternativas, especialmente las conducidas desde la acción colectiva, y profundizamos sobre las ambivalencias del «emprendimiento social». En la tercera y última sección, analizamos la centralidad del conflicto representación-participación en los nuevos ciclos de movilización y su influencia en las respuestas alternativas, el papel

secundario del conflicto laboral y la emergencia latente de una hegemonía emprendedora, definida por la interacción entre actores sociales, privados e instituciones públicas.

### **5.5.1 Cambios en los modelos de gobernanza de Madrid y Barcelona. Las disputas emprendedoras y comunitarias para orientar el cambio**

La apertura del ciclo de crisis en 2008 amenaza con erosionar la hegemonía de la «sociedad de propietarios» y las promesas de redistribución a través del mercado. El arreglo espacio-temporal contenido en la «solución financiera» topa con profundos límites y contradicciones. La incertidumbre y la movilidad descendente de rentas medias y bajas sitúa como bisagra de la crisis política a una «clase media» —joven, formada y precaria— cuyo declive expresa el fracaso de un régimen social y político asociado a un sistema de valores más o menos estabilizado desde la Transición. Sin opción de vivienda asequible a través del mercado para emanciparse y sin oferta laboral acorde a su cualificación, la «juventud sin futuro» y la demanda de una «Democracia Real Ya» solidifican una crisis de régimen.

Frente a la creciente fragmentación social, parece desdibujarse la «desproletarización» de una «sociedad de clases medias» que cuestiona el poder de «los de arriba contra los de abajo». El mandato europeo se asume por diferentes coaliciones de gobierno estatales, adoptando medidas de ajuste y control de la UE, reformando el artículo 135 de la Constitución para priorizar el pago de la deuda y aplicando la LRSAL sobre los municipios. La indignación frente a la imposición de medidas europeas, filtradas sin aparentes diferencias por los gobiernos estatales del PSOE y el PP otorgan legitimidad social a los lemas del 15M y a las campañas de la PAH. Las nuevas demandas sociales, la organización descentralizada y un nuevo lenguaje político conforman la agenda redistributiva del ciclo de movilización.

A nivel local, las trayectorias de Barcelona y Madrid durante 2008-2015 han estado marcadas por procesos de neoliberalización, políticas de austeridad e intentos de ampliación del ciclo financiero, pero también por un aumento de la movilización social y las demandas que han enmarcado la orientación de las respuestas alternativas analizadas. La descentralización del bienestar y la recentralización estatal, sumadas a un ciclo con más necesidades, pero menos recursos, han reducido la autonomía de las

escalas inferiores, promoviendo la integración de las economías de reciprocidad en procesos de subsidiarización pasiva.

Tomando en cuenta estos procesos y buscando comprender mejor el cambio en los modelos de gobernanza, hemos diferenciado tres formas de respuesta alternativa dependiendo del principal actor responsable (sector público, privado o sociedad civil) y dos orientaciones que hemos denominado «solución comunitaria» y «solución emprendedora». La «solución comunitaria» prioriza la defensa de instituciones y derechos colectivos para democratizar el acceso a recursos. La «solución emprendedora» prioriza la apertura de mercados «más sociales» y el rol de nuevos sujetos económicos para resolver demandas sociales. En muchos casos, no funcionan bajo instituciones colectivas formalizadas. En la práctica, ambas soluciones conflictúan o se hibridan, empujando cambios en direcciones no planificadas. Si algo caracteriza a las trayectorias de la gobernanza de Madrid y Barcelona durante este periodo es, precisamente, la disputa para responder a la crisis y orientar el cambio, con un fortalecimiento de procesos variados de neoliberalización y el auge de procesos de democratización. Profundizando en estas cuestiones, resumimos los cambios en los modelos de gobernanza y su relación con las respuestas alternativas.

En Barcelona, el Ayuntamiento orienta el cambio hacia una intensificación del empresarialismo urbano y la implementación de la austeridad, coordinado con la Generalitat a partir de 2010. La «solución emprendedora» fomentada por el Ayuntamiento busca la atracción de inversión externa e introducir criterios de «eficiencia» e «innovación» en la contratación pública. Imbricada en la promoción de sectores intensivos en conocimiento, atraer empresas «innovadoras» es tanto el objetivo como la estrategia para fijar capital a través de fondos de inversión. Las *startups* y los *business angels* a su vez integran el emprendimiento como salida individual a la crisis. Reduciendo el liderazgo público en la gestión de las relaciones sociales y económicas, el Ayuntamiento promueve la renovación de su red de proveedores del sistema de bienestar. Los procesos de democratización, sedimentados en los barrios y ampliados con el 15M, extienden un enfoque contra-hegemónico que desvía algunas estrategias del empresarialismo. Las escalas macro y meso privilegian una respuesta económico-managerial a la crisis, desafiada por prácticas de gestión directa de equipamientos (Can Batlló), formas no especulativas de acceso a la vivienda (La Borda) o economías basadas en la propiedad colectiva, la gestión democrática y la

intercooperación (XES). El Pla Buits destaca como intento para estabilizar esta disputa. El Ayuntamiento ensaya una «solución comunitaria», fomentando prácticas para democratizar y colectivizar la gestión del espacio público, pero sin recursos, sin nuevos reglamentos que faciliten la gestión comunitaria y sin afrontar las desigualdades sociales y territoriales. La «solución comunitaria» que promueve el Ayuntamiento palidece frente a la cesión de poder al sector privado en áreas urbanas y polos logísticos con enorme capacidad económica y política.

En Madrid, el Ayuntamiento orienta el cambio hacia el reforzamiento del proceso de neoliberalización en coordinación con el Gobierno regional, justificando la ampliación del ciclo financiero como única salida a la crisis. El gobierno multinivel entre Ayuntamiento de Madrid, la CAM y el Gobierno central facilita la reproducción de las coaliciones *progrowth* y las estrategias de selectividad espacial enfocadas en la capital del Estado. La «solución emprendedora», diseñada junto a franquicias de consultoras transnacionales que el Ayuntamiento atrae hacia el territorio, disemina las lógicas de mercado en políticas sociales. En áreas de promoción económica, con medidas de «liberalismo caritativo» que impulsan relaciones mercantiles y prácticas «emprendedoras» en la asistencia a colectivos excluidos. En áreas de gestión administrativa, implementando métricas economicistas para racionalizar partidas de bienestar. Diversos movimientos sociales distribuidos en los barrios practican la acción directa para denunciar la urgencia social y responder al problema de acceso a la vivienda (Asambleas de barrio de la PAH), defender espacios autónomos para la producción política y cultural (Patio Maravillas) o producir modelos de organización colectivizada de la economía y el consumo (Mercado Social de Madrid). La respuesta dominante del Ayuntamiento frente a la «solución comunitaria» se caracteriza por la represión y la criminalización en ámbitos como la exclusión residencial, la remunicipalización de servicios o en la gestión directa de bienes inmuebles, si bien con excepciones puntuales en la cesión de equipamientos de barrio previamente okupados. En estas cesiones, el rol ejercido por algunos técnicos/as municipales y por la FRAVM son factores clave, en algunos casos cuestionados por monopolizar la mediación y seguir criterios opacos. Una red de movimientos y colectivos debate sobre la necesidad de un marco jurídico para la gestión autónoma de equipamientos, una visión que también retoma su impulso en Barcelona.

Los cambios en los modelos de gobernanza muestran la importancia de la reorganización multinivel en la crisis, así como la orientación ideológica de los gobiernos locales y sus modelos de especialización económica. Ganan peso factores como el incremento de la empresarialización y el liderazgo privado y los mecanismos de gobernanza y metagobernanza ejercidos por escalas superiores. En la pugna por la orientación del cambio, destaca el papel ejercido por el sector privado. Por un lado, los oligopolios tradicionales, con acceso privilegiado a mercados financieros y a las concesiones para la gestión de servicios e infraestructuras públicas. Por otro, empresas consultoras especializadas en «innovación social», que diseñan programas orientados de forma alternativa para gestionar la crisis en áreas económicas y sociales de los gobiernos locales.

El ciclo de crisis también nos ha permitido observar el papel que ejercen los factores micro para orientar el cambio. Las respuestas alternativas desde los movimientos sociales, influidas por rumbos anteriores, destacan por su capacidad para diagnosticar los problemas y promover orientaciones contra-hegemónicas. De manera menos intensiva, también han influido en acciones de los gobiernos locales, si bien en ámbitos muy localizados y en procesos contradictorios. Pero de manera masiva, han conseguido albergar una enorme aceptación y legitimidad social. Un poder nada menospreciable desde una perspectiva histórico-institucional, aunque relativo cuando se combina con un análisis multinivel desde la economía política. Dedicamos la siguiente sección a profundizar sobre esa «relativa» capacidad de los movimientos sociales en este ciclo, problematizando su relación con las alternativas fomentadas desde los gobiernos locales y el sector privado.

### **5.5.2 La capacidad transformadora de las alternativas conducidas por los movimientos sociales y las ambivalencias del «emprendimiento social»**

La capacidad de acción de la matriz local es cada vez más limitada, restringida por medidas de ajuste, control y fiscalización ejercidas desde escalas superiores. Nuestra propuesta metodológica y analítica ha buscado no sobredimensionar el poder de las escalas inferiores, pero evitando una mirada macro-determinista que lo menosprecie. Hemos argumentado que las respuestas orientadas a la «solución comunitaria», principalmente ejercidas o forzadas desde los movimientos sociales, priorizan la defensa de instituciones y derechos colectivos, pero su implementación práctica

conlleva contradicciones. La neoliberalización, los procesos de subsidiarización y su falta de problematización de las desigualdades, pueden orientarlas hacia la «solución emprendedora» o integrarlas en el marco dominante. A partir de los subcasos, exponemos cuatro reflexiones sobre el cambio en las relaciones de poder. Analizamos la capacidad transformadora de las alternativas conducidas por los movimientos sociales y la doble cara del «emprendimiento social», que tanto define un proceso colectivo de empoderamiento como nichos de mercado que privilegian itinerarios individuales. Al final de la sección exponemos dos dinámicas que emergen de los subcasos y problematizan estas ambivalencias, señalando dilemas institucionales.

Las PAH establecen relaciones diversas frente a las posiciones de las administraciones locales, colaborando en objetivos concretos (en Barcelona) o agotando las vías de negociación para legitimar prácticas de desobediencia (en Barcelona y en Madrid). Un proceso bottom-linked destacado lo encontramos en su extensión territorial a través de las asambleas de vivienda en los barrios de Madrid. Anidadas en comisiones interbarrios, las asambleas locales de la PAH incrementan su capacidad de agregación e influencia con campañas compartidas a escala meso, buscando mantener su autonomía para responder a las singularidades de los barrios. Las prácticas de acompañamiento, asesoramiento y de solidaridad de la AVCM sindical a sujetos estigmatizados a través de la defensa de un derecho colectivo, un proceso de empoderamiento ya analizado desde múltiples enfoques (Mir García et al., 2013; Suárez, 2014; García-Lamarca, 2017). Practicando la «auto-tutela del derecho» la ACVM ha logrado escalar la «solución comunitaria» como forma puntual de autoprovisión y como vía de presión para negociar con los titulares de la propiedad. Su principal límite ha surgido en el proceso de implementación de sus demandas con arreglo a la ley. Frente al Gobierno central del PP, que rechaza medidas como la dación en pago retroactiva, la PAH diagnostica un «bloqueo institucional», identificado como principal límite para culminar el proceso bottom-linked y responder por vía legislativa y universalizable a la crisis de acceso a la vivienda.

Respecto al movimiento de la ESS, tres limitaciones se desprenden del análisis de diversos subcasos. En primer lugar, la tendencia a reproducir en sus prácticas las desigualdades socioespaciales existentes. Su presencia tiende a ser más densa en barrios de renta media con fuerte tejido social y su carácter redistributivo, dependiente de la extensión de la ESS en los barrios con más necesidades, precisa más recursos y

financiación (Blanco et al., 2017). En segundo lugar, las entidades de la ESS pueden integrarse en lógicas de competencia, externalización y precarización laboral, tanto para insertarse en circuitos capitalistas como para proveer servicios y productos a las administraciones públicas, uno de sus principales clientes (Olin Wright, 2014; Rodríguez y Gámez, 2016). En tercer lugar, su orientación contra-hegemónica topa, en la práctica, con diversas contradicciones. En el caso de La Borda, el escaso terreno disponible bajo titularidad municipal limita la replicabilidad de su metodología. En el caso del MSM, su capacidad redistributiva es dependiente de coaliciones políticas estatales o locales alineadas con sus objetivos. No superar esos límites fija sus prácticas contra-hegemónicas en territorios muy localizados y socialmente homogéneos. Para revertir esas dinámicas, solidificadas en las grandes ciudades, el movimiento de la ESS ha desarrollado estrategias como la banca y las finanzas éticas, los mercados sociales o las cooperativas de segundo grado. Una de las mayores virtudes institucionales del movimiento cooperativista es su repertorio de instrumentos de autoevaluación, producto de una fuerte tradición crítica para afrontar sus contradicciones (Laville y García, 2009). Sin embargo, Al respecto, son relevantes algunas reflexiones críticas de algunos entrevistados. Un cooperativista de Barcelona argumenta que si bien hay vocación por «salir de la burbuja activista (...) faltan mecanismos efectivos para mejorar la inclusión social». En Madrid, un cooperativista promotor del MSM y de cooperativas de segundo grado advierte que «aumentar la masa crítica más allá de los ultra-concienciados» también conlleva contradicciones. Entre otras, la necesidad de «establecer relaciones con entidades privadas que hablan de *colaboración* sin procesos de certificación social» o que no comparten «principios básicos de la ESS como la democracia económica o la intercooperación». Considerar estas relaciones con economías capitalistas como insostenibles o estratégicas, es un debate con posiciones diferentes, incluso contrapuestas, en el interior de la ESS y varía territorialmente dependiendo de la relación con el sector público y los diferentes sistemas de bienestar local (Eizaguirre, 2017).

La centralidad de un mismo perfil social ha sido recurrente en los subcasos. Los activistas o grupos promotores de los centros sociales y de los equipamientos o solares cedidos coinciden en ser jóvenes sobrecualificados que el mercado laboral no ha sido capaz de absorber. Una dinámica similar a los viveros de emprendedores sociales. Se trata de sujetos individuales o colectivos que han politizado sus prácticas tanto vitales

como profesionales antes o durante el 15M. De una manera u otra, son consecuencia y a la vez reacción a la crisis. En los centros sociales y en los recursos urbanos colectivizados, ejercen un rol de mediación –interno y con instituciones– o de portavocía con medios de comunicación. Promueven una «solución comunitaria» articulada, en la práctica, con una «solución emprendedora»: su compromiso activista y sus roles de representación les confieren un capital relacional y simbólico susceptible de abrir vías de sustento económico. Una reflexión de un colectivo de arquitectos de Madrid entrevistado sintetiza esta forma de negociación entre lo comunitario y lo emprendedor: «cuando un ayuntamiento cede un espacio para la gestión ciudadana no debe pensar que va a salir más barato. Ya no tiene que gastarse el presupuesto en mármol, pero sí en 5 mediadores». El nuevo ciclo y los procesos de gestión social o urbana de la crisis van a necesitar «nuevos expertos» en mediación, diseño metodológico o dinamización social, así como sujetos que alberguen legitimidad colectiva. De igual forma que tras el ciclo del movimiento vecinal de los 70, desde la escala micro emerge un nuevo «tercer sector». En este escenario paradójico, los subcasos permiten entender el «emprendimiento social» como un terreno en disputa. Si bien impulsado por entidades como Barcelona Activa o Emprende Madrid en colaboración con el sector privado, el «paradigma del emprendimiento» no solo se define por un enfoque económico-managerial diseñado «desde arriba» sino también en la práctica de las alternativas comunitarias. Un espacio abierto a economías colectivizadas como la ESS o a dinámicas *free-rider* producidas por actores que forman parte de las prácticas de acción colectiva o lideradas por agentes privados, contrarios a implementar o negociar medidas de democracia económica y política.

La tendencia hacia el emprendimiento desde espacios comunitarios encierra un diagnóstico sobre las posibles derivaciones del cambio de ciclo, tanto desde una perspectiva urbana como socioeconómica. La «sociedad de propietarios» se agota como forma de integración, sin ofrecer garantías de reproducción social. La «sociedad de emprendedores» negocia con segmentos precarizados que buscan una alternativa al quiebre de sus proyectos de vida o a las promesas de ascensión social. En los subcasos de orientación comunitaria, los promotores responden a perfiles sociales que no cuentan con grandes reservas de capital económico ni acceso directo a rentas patrimoniales, pero sí con capital cultural, red social y –en muchos casos– red familiar con activos patrimoniales. Si bien precarios y en gran medida auto-empleados, su

capacidad para «emprender» parte de una posición privilegiada frente a los colectivos más castigados por la crisis. Esta tendencia puede reproducir las dinámicas asistencialistas y clientelares que se han dado en el tercer sector, con agentes «expertos» que a través de la contratación pública proveen servicios «comunitarios» a segmentos excluidos. Más que procesos de empoderamiento, pueden conllevar la reproducción de las estructuras sociales y de poder existentes, prefigurando un «recambio de élites» para nuevos ciclos. Asimismo, abre un debate sobre en qué medida el emprendimiento puede ser colectivo, interclasista o integrar formas de empresarialidad y cooperativismo no dominadas por relaciones de poder asimétricas o dependientes de la orientación ideológica de las coaliciones de gobierno.

En resumen, los subcasos muestran que la «solución comunitaria» topa con la geografía de poder existente, tanto con las capacidades adquiridas de forma no homogénea socialmente como las distribuidas espacialmente de manera asimétrica. Las respuestas alternativas desde los movimientos sociales condensan una gran capacidad para conceptualizar y difundir enfoques contra-hegemónicos, pero topan con límites institucionales, relacionales y socioespaciales que modulan su agenda redistributiva. Pueden ser procesos de empoderamiento de comunidades vulnerables, pero también coadyuvar a un acceso desigual a los recursos, fomentando una salida individual que desplaza la demanda de derechos colectivos. Dos dinámicas problematizan estas contradicciones. Ambas proponen afrontar retos institucionales para evitar que la «solución comunitaria» actúe como «factor espejo» de las relaciones de poder existentes (Cruells y Ezquerra, 2016).

En primer lugar, la institucionalización de economías colectivizadas frente a la penetración de la «solución emprendedora» individualizada. Si bien las economías capitalistas pueden colonizar a las colectivizadas, las respuestas alternativas desde los movimientos buscan modelos para distribuir poder y superar el rol dominante de la «solución emprendedora». A este reto se suma la democracia territorial. La institucionalización de economías colectivizadas debe contrarrestar la atomización de sus prácticas en barrios de rentas medias y producir estrategias para escalar sus procesos. Un matiz crítico sobre esta dinámica: a diferencia de los debates y demandas sobre democracia política que han impregnado el ciclo, la democracia económica y territorial han sido preocupaciones menores, asumidas con contradicciones por

activistas de la ESS, prácticas autónomas y escenificada en la distribución territorial del 15M y la PAH.

En segundo lugar, la creación de espacios organizativos que otorguen un papel político activo a los segmentos sociales excluidos. Si bien las prácticas de escala micro no pueden ofrecer a corto o medio plazo una solución efectiva a problemas estructurales, algunos subcasos muestran procesos de alianza interclase y capacidad para funcionar como «escuelas de democracia» o de «democracia inclusiva y deliberativa» (della Porta, 2005; 2009). Un proceso de democratización también facilitado por las respuestas alternativas desde los gobiernos locales, como el Pla Buits o la cesión de espacios en Madrid, pero sin garantizar recursos económicos para sostener los espacios ni mecanismos redistributivos que faciliten alianzas entre clases medias y bajas.

Algunas cuestiones que se desprenden de ambas dinámicas nos parecen relevantes para problematizar la agenda redistributiva asentada en este ciclo: ¿qué problemas toman más relevancia en las respuestas alternativas?, ¿qué procesos de deliberación y de toma de decisiones se usan para situarlos en la agenda?, ¿qué relaciones de poder se cuestionan y cuáles permanecen invisibilizadas? Las relaciones y conflictos de poder no solo pueden normalizarse en las respuestas alternativas desde los gobiernos locales o desde el sector privado, sino también en las prácticas de los movimientos. Este debate ha sido largamente introducido por el feminismo, cuya crítica transversal al poder patriarcal topó con resistencias durante el 15M (Cruells y Ezquerro, 2016). También desde una perspectiva de clase, viendo cómo las prioridades de jóvenes precarios cualificados monopolizan la orientación redistributiva de la agenda (Rodríguez, 2017). De ambas perspectivas y a partir de nuestro análisis se desprende una nueva hipótesis: problematizar asimetrías de poder internas, si bien supone asumir costes para descentralizar territorialmente las prácticas y reducir privilegios de los grupos promotores, construye procesos más inclusivos y socialmente habilitadores, ampliando la capacidad de cambio en las relaciones de poder.

### **5.5.3 La centralidad del conflicto representación-participación y la nueva hegemonía emprendedora**

En el capítulo anterior nos hemos planteado una pregunta sobre el conflicto capital-trabajo. La capacidad de la «sociedad de propietarios» para contener el conflicto

laboral sumado a la pérdida de legitimidad social de los sindicatos mayoritarios, ¿se relaciona con la falta de problematización del trabajo en las nuevas movilizaciones? El 15M produjo una agenda vinculada a temas como la vivienda, la participación, los derechos sociales, la transparencia o la recuperación del espacio público. Sin embargo, frente a la continua caída de los salarios y el incremento de los índices de temporalidad y precariedad ¿qué relevancia tuvo el trabajo o la organización alrededor del conflicto laboral en este ciclo? ¿se articuló el conflicto representación-participación con otros ejes de conflicto?

La impugnación del sistema de representación y del bipartidismo que expresa el «no nos representan» ha sido el principal motor de movilización del 15M, cuestionando un sistema democrático sometido a decisiones ejercidas desde escalas superiores, alejadas del control y la fiscalización social. A escala local, de forma paralela al movimiento vecinal, la crítica a la representación se ha articulado con luchas alrededor del conflicto capital-territorio, con discursos, prácticas y críticas a la desmercantilización del espacio público, el derecho a la vivienda y la gestión ciudadana. Las demandas y prácticas organizadas en los barrios, desde las asambleas de la PAH a los centros sociales, han construido un sujeto político «ciudadanista» o de «clase popular». Las alusiones a lo laboral, al trabajo o al ámbito de la producción han sido, a lo largo del ciclo, secundarias. El conflicto laboral, pese a ser la base de las Oficinas Precarias o las Oficinas de Derechos Sociales de los centros sociales o dar origen a las Mareas, ha perdido presencia en la nueva agenda redistributiva.

Manifestaciones como las Marchas de la Dignidad o diversas luchas del sindicalismo autónomo han formado parte del 15M, pero no fueron los acontecimientos centrales del ciclo. La trayectoria acumulativa de las huelgas generales ha influido en la crisis de régimen, pero los sindicatos y los movimientos que marcan el periodo apenas actúan de forma coordinada. Los conflictos laborales han sido percibidos como «conflictos particulares» en estos nuevos movimientos (Rodríguez, 2017: 64). Sin embargo, consideramos que este déficit no se explica simplemente por una incapacidad de reconocerse como «clase obrera» o por un proceso de desclasamiento. Expresa la reproducción de aspiraciones de «clase media» en ciertas capas sociales, pero también una falta de alternativas al sindicalismo obrero. El sindicalismo no logra producir alianzas entre los perfiles sociales predominantes en los centros urbanos terciarizados con los sectores sociales de sus periferias geográficas. Como respuesta a esta falta de

conexión entre clases medias y clases populares, se ha planteado la necesidad de vincular la defensa de los derechos laborales a las luchas por los derechos sociales (sindicalismo social) o estrategias para producir alianzas interclase o precarias-migrantes (Carmona, 2017; Jaén, 2017; García, 2017). La «solución comunitaria» al trabajo, tanto en su forma cooperativista como en la posible apertura de un conflicto social-laboral, continúa latente, pero sin consolidar una forma organizativa transversal que vincule derechos laborales, sociales y políticos.

Las crisis, según las teorías de la regulación, se deben en gran medida a haber alcanzado los límites y aumentado las contradicciones en el seno del modo de regulación de un ciclo económico (Boyer, 1989). Un nuevo régimen de acumulación será estable –siguiendo el enfoque regulacionista– en la medida que contenga sistemas de integración social, mecanismos redistributivos que equilibren los conflictos de poder o estrategias políticas que los desactiven. Frente a las dinámicas crecientes de inestabilidad, la crisis de acumulación actual no encuentra un nuevo arreglo espacio-temporal. En esta fase liminal, se ensayan fórmulas que pueden prefigurar una suerte de arreglo futurible, tanto en las respuestas alternativas como en las ejercidas dentro del marco hegemónico.

A escala estatal y con variaciones locales, se empieza a consolidar un discurso, sin estrategias o programas políticos robustos, para fomentar el «espíritu emprendedor» (Ortiz 2018, Moruno, 2016). Enlazado con las políticas liberales de regulación del trabajo y la profundización del «paradigma de la flexibilidad» (Espinosa, 2014) se esboza el emprendimiento como solución a la crisis de empleo. Un mecanismo de contención del conflicto laboral para integrar en una «sociedad de emprendedores» a los hijos de la «sociedad de propietarios». En este marco, el sujeto individual es el principal responsable del crecimiento, culpabilizado si permanece en paro. Agotada la «solución financiera», la «solución emprendedora» intenta desplazar otras alternativas a la crisis estructural del empleo. Un proyecto hegemónico en ciernes, con estrategias estatales de parcheo y con un importante papel ejercido por grupos mediáticos y fundaciones privadas (programas de emprendimiento de La Caixa, BBVA o Telefónica), abigarrando la disputa por definir qué organización económica y qué sistemas de integración social pueden consolidarse como dominantes.

Sintetizando lo expuesto, vemos que las respuestas alternativas promueven formas diferentes de organización social y económica, incluso antagónicas, que entran en disputa según se conforma la «sociedad de emprendedores». Esta pugna por la orientación del cambio se relaciona, de fondo, con las negociaciones, contradicciones y conflictos entre la «solución comunitaria» y la «solución emprendedora». Dependiendo de cómo se problematicen o cómo se organicen las coaliciones políticas, las estrategias económicas, los sistemas redistributivos y las alianzas entre las esferas de gobierno multinivel, la hegemonía del ciclo navega entre «ciudades de emprendedores» que normalizan la exclusión o nuevos sistemas redistributivos centrados en la justicia social y espacial. Dos marcos que pueden hibridarse en una fase de inestabilidad social y política donde se encrujecen las pugnas por la orientación del cambio. La tendencia hacia el «neo-comunitarismo» puede consolidar sistemas redistributivos de base social en las áreas urbanas más capacitadas, con movimientos que privilegian espacialmente barrios con capital social y organizativo. Sin una lucha coordinada en defensa de la descentralización hacia los municipios, el avance de los procesos de subsidiarización pasiva es una amenaza cada vez más asentada. Los límites de la «solución comunitaria» y la «solución emprendedora» reabren el debate sobre el papel del Estado, la orientación de las políticas públicas y los mecanismos redistributivos necesarios para el cambio social. Desde posiciones alternativas diversas se señala que la configuración ideológica del Estado y su resistencia al cambio «bloquea institucionalmente» las respuestas alternativas. Debates clásicos toman su particular forma en este periodo en discursos de nuevos partidos políticos que defienden «la necesidad de subordinar el poder del Estado al poder social» o establecer nuevos «compromisos positivos de clase» que garanticen sistemas redistributivos y de habilitación social, como la defensa de la renta básica universal (Olin Wright, 2014).

Tras el análisis multinivel del cambio en los modelos de gobernanza y en las relaciones de poder durante los períodos 1979-2008 y 2008-2015, damos paso al capítulo final de conclusiones de esta investigación.

## 6. CONCLUSIONES. APROXIMACIÓN A UNA TEORÍA DEL CAMBIO DESDE UN ENFOQUE MULTINIVEL

---

Tras el análisis realizado, en este capítulo sistematizamos los principales hallazgos de esta investigación, contrastando los resultados con nuestros planteamientos iniciales e hipótesis y abriendo nuevas preguntas. Dividimos las conclusiones en cinco secciones.

En la primera sección, retomamos la pregunta de investigación, recapitulando algunos aspectos analíticos y metodológicos, para desglosar de forma adecuada las principales aportaciones. En la segunda sección revisamos el análisis de los modelos de gobernanza de Madrid y Barcelona del periodo 1979-2008 y 2008-2015. Desafiando la propuesta metodológica de la tesis, destacamos cuatro factores multiescala que, tras el trabajo realizado, consideramos que explican mejor las trayectorias y los cambios de los modelos de gobernanza. En la tercera sección, reflexionamos sobre las relaciones entre las principales variables de investigación. En una mirada panorámica del trabajo realizado, proponemos una aproximación a una teoría del cambio institucional desde un enfoque multinivel. En la cuarta sección, recuperando y contrastando las hipótesis iniciales de esta tesis, reflexionamos sobre la capacidad transformadora de las respuestas alternativas. Dentro de esta sección, en una propuesta abierta que sintetiza el enfoque de esta tesis, reflexionamos sobre las disputas por definir la orientación del cambio en una «sociedad de emprendedores». En la quinta sección, por último, proponemos una agenda con futuras líneas de investigación.

## **6.1 Aportaciones de la investigación**

Hemos iniciado esta investigación con una pregunta principal: ¿Qué capacidad de cambio en las relaciones de poder y en los modelos de gobernanza tienen las respuestas alternativas orientadas a la «solución emprendedora» o a la «solución comunitaria» surgidas entre 2008-2015 en Madrid y Barcelona? Hemos argumentado que las respuestas alternativas a las crisis son acciones definidas como más democráticas y más justas que las respuestas dominantes. Las respuestas alternativas seleccionadas en nuestra muestra de subcasos han negociado, desde estrategias diversas, con demandas de acceso a la vivienda, gestión ciudadana de recursos urbanos y prácticas de emprendimiento social o cooperativismo. Imbricadas o influidas por procesos de democratización surgidos en el periodo 2008-2015, los subcasos han orientado el cambio a través de diferentes estrategias y objetivos. A partir de estas diferencias, hemos identificado inicialmente dos orientaciones. Por un lado, las respuestas

alternativas que orientan el cambio hacia la «solución comunitaria», priorizando la defensa de instituciones y derechos colectivos para democratizar el acceso a recursos y responder necesidades básicas. Por otro lado, las respuestas alternativas que orientan el cambio hacia la «solución emprendedora», priorizando la apertura de mercados «más sociales» y enfatizando el rol que cumplen nuevos sujetos económicos a la hora de resolver demandas de forma «más justa y eficiente» que las respuestas dominantes.

Preguntarnos por la capacidad transformadora de las respuestas a la crisis ha ampliado nuestro problema de investigación, considerando el conjunto de factores multinivel que promueven o limitan su agencia. De esta manera, hemos analizado las trayectorias y los cambios de los modelos de gobernanza de Barcelona y Madrid entre 1979-2015 observando factores multiescala. Más allá de cómo se identifiquen, las respuestas alternativas, en la práctica, han interactuado con otros actores que pugnan por orientar el cambio en sistemas de regulación particulares (Le Galès, 2002; Jessop, 2004). Las respuestas orientadas a la «solución comunitaria» a la «solución emprendedora» han negociado con factores multinivel filtrados a nivel local, coordinadas con otros actores, padeciendo contradicciones o reorientando sus objetivos hacia direcciones no previstas o deseadas.

Persiguiendo estos objetivos, hemos realizado aportaciones en tres ámbitos diferentes. En primer lugar, hemos propuesto un modelo de análisis multinivel de la gobernanza, destacando algunos factores multiescala. En segundo lugar, hemos contribuido en los debates la relación entre los conflictos de poder y el cambio en los modelos de gobernanza. En tercer lugar, un análisis del cambio institucional en la crisis explorando respuestas alternativas a las dominantes en la crisis.

### **Análisis de los modelos de gobernanza en un entorno multinivel**

En esta investigación hemos planteado el reto de observar el cambio institucional desde un análisis multinivel, evitando apriorismos que nos lleven a sobredimensionar o menospreciar unas escalas frente a otras. Nuestra preocupación inicial ha sido no partir de un enfoque macro-determinista con tendencia a menospreciar la capacidad de cambio de la acción colectiva, pero evitando una perspectiva neo-romántica con tendencia a sobredimensionarla (Defilippis et al. 2006). Hemos analizado críticamente las teorías pioneras sobre gobernanza a través de aportaciones desde la economía política, la escuela de la regulación, el nuevo institucionalismo y los estudios sobre

gobernanza multinivel (Brenner y Theodore, 2002; Harvey, 2007; Sørensen y Torfing, 2009; Kazepov, 2010). A su vez, hemos revisado la literatura que analiza los procesos de reorganización multinivel y su relación con los entornos locales (Harvey, 1989; Andreotti y Mingione, 2016; Le Galès, 2002). En estos debates, hemos destacado investigaciones que combinan la economía política y el nuevo institucionalismo para analizar los modelos de gobernanza y sus variaciones desde un enfoque multinivel (Martí-Costa y Tomàs, 2016; Pradel et al. 2013; Pradel y García, 2018). No obstante, son pocas las contribuciones que han analizado desde un enfoque multinivel las trayectorias y los cambios de los modelos de gobernanza en el contexto español. La literatura es más escasa en análisis multinivel que consideren el rol ejercido por las prácticas de acción colectiva. Ese es el ámbito donde hemos contribuido con esta investigación. Hemos partido de una matriz básica donde diferenciamos tres escalas interdependientes (**Esquema 3**). Tras la revisión de la literatura, hemos diseñado una tabla de factores multiescala para observar la capacidad transformadora de las respuestas alternativas a la crisis (**Tabla 3.6**). Los factores multiescala nos han permitido explorar la capacidad de las prácticas ejercidas desde la acción colectiva (escala micro) en su coordinación, negociaciones y tensiones con los gobiernos locales (escala meso) para desafiar, revertir o incorporarse a los procesos y presiones ejercidos desde los niveles superiores de gobierno (escala macro). Tras desarrollar esta propuesta metodológica y analítica, destacamos 4 factores multiescala que explican los modelos de gobernanza y sus variaciones: las agendas redistributivas, los proyectos hegemónicos locales, la metagobernanza europea y las funciones de selectividad espacial del Estado. En el siguiente apartado (**6.2**) profundizamos sobre esta cuestión.

### **En análisis de los conflictos de poder para explicar el cambio institucional**

Diversos autores han advertido que analizar la trayectoria y los cambios en los modelos de gobernanza debe considerar la trayectoria de las luchas políticas y conflictos que determinan su forma y funcionamiento (Peck y Tickell, 2002; González y Healey, 2005; Sørensen y Torfing, 2009). Tomando esto en cuenta, hemos adoptado una aproximación relacional y topológica del poder (Griffin, 2012: 217; Allen, 2009). Desde esta perspectiva, si bien existen actores privilegiados en un modelo de gobernanza particular, no *tienen* el poder, sino que lo *producen* en redes de interacción, acumulando autoridad y capacidad de mando. Potencialmente, esa capacidad interactiva puede facultar a movimientos contra-hegemónicos para acumular

capacidades y desautorizar a esas mismas élites (Allen, 2010; Olin Wright, 2014; Jessop, 2002). En el análisis de los dos periodos, hemos revisado los ejes de conflicto del poder que han definido los cambios en los modelos de gobernanza las transformaciones del Estado. El análisis multinivel de ciclo largo nos ha mostrado tres ejes de conflicto: el conflicto capital-trabajo, el conflicto capital-territorio y el conflicto representación-participación. Hemos destacado dos procesos que sintetizan ambos periodos. En primer lugar, entre 1979-2008 el eje central ha sido el conflicto capital-trabajo. El modo de regulación estatal para consolidar el nuevo régimen de acumulación, posibilitado por pactos con los sindicatos mayoritarios, ha incorporado arreglos institucionales para responder al conflicto capital-trabajo. Las burbujas inmobiliarias, sus ciclos de bonanza y las expectativas de revalorización del precio de los activos ha logrado disponer a la sociedad española en unas condiciones materiales (efectos riqueza) y culturales (aspiraciones de clase media) que han desplazado el conflicto capital-trabajo de la agenda social (Rodríguez y López, 2010; Colau y Alemany, 2002). En segundo lugar, entre 2008-2015 hemos destacado el protagonismo del eje de conflicto entre representación-participación. Entre 2010-2012, el conflicto laboral repunta con 4 huelgas generales, si bien 2011 registra el número de participantes y jornadas no trabajadas más bajo de la democracia. Nuevas estrategias de confrontación centradas en el conflicto representación-participación (15M) y capital-territorio (PAH) aumentan la acción contenciosa y llenan el espacio político (Navarro et al., 2014). La crisis de régimen expresada en el «no nos representan» ha sido el principal motor de movilización. El conflicto laboral es secundario en la nueva agenda redistributiva. Hemos concluido que la «solución comunitaria» al trabajo, tanto en su forma cooperativista como en la apertura de un conflicto social-laboral, continúa latente, sin consolidar una forma organizativa transversal que vincule derechos laborales, sociales y políticos.

### **Explicar los cambios en los modelos de gobernanza explorando las respuestas alternativas a la crisis**

Para analizar los cambios en la crisis, una de nuestras principal estrategias ha sido observar una muestra de respuestas alternativas al marco dominante de la austeridad y contrastarlas con las trayectorias de ambas ciudades en el periodo 2008-2015. Definidas como más democráticas y más justas que las respuestas dominantes, no hemos dado por hecho que sean prácticas inclusivas o que sean alternativas

socialmente emancipadoras o habilitadoras (Olin Wright, 2014). Si bien pueden ser consideradas medidas y prácticas minoritaria o marginales, nuestra apuesta ha sido entender las respuestas alternativas como contenedoras de discursos, estrategias, actores y relaciones con alto contenido explicativo y prefigurativo de la orientación del cambio en la crisis. En ese sentido, hemos considerado que son prácticas privilegiadas que, sin sobredimensionar su peso explicativo, hemos contrastado con los procesos y respuestas dominantes del periodo, explorando la transformación de los modelos de gobernanza. De esta manera, hemos seguido una estrategia para analizar el cambio en la crisis poco convencional que creemos aporta riqueza al análisis. Los resultados nos muestran tendencias que consideramos relevantes para ese propósito. Observar la capacidad transformadora de los subcasos en la práctica, nos ha mostrado límites y contradicciones debido a su relación e interdependencia con dinámicas socioespaciales, institucionales y relacionales que han condicionado su carácter emancipador o redistributivo. Las respuestas alternativas conducidas por los movimientos sociales muestran el peligro de funcionar como «espejos» de las desigualdades sociales y territoriales si no consiguen producir mecanismos para revertir esas tendencias. Hemos argumentando que el *poder* de estas respuestas reside en su capacidad para producir nuevos lenguajes políticos, una impugnación de los imaginarios asociados a la «solución financiera» y una agregación social que *golpea por encima de su peso* (Eizaguirre, 2012; Olin Wright, 2015). Un *poder* nada menospreciable desde una perspectiva histórico-institucional, aunque relativo cuando se combina con un análisis multinivel desde la economía política. Frente al dominio de literatura económico-managerial para analizar el cambio en la crisis, un problema que revisamos en este trabajo al analizar críticamente algunos usos de la «innovación social», creemos oportuno buscar otras estrategias que desconfíen de concepto limitado por su carácter normativo y borroso.

## **6.2 Los modelos de gobernanza de Madrid y Barcelona. Principales factores multiescala**

A lo largo de la tesis hemos analizado las trayectorias de Madrid y Barcelona. Enfocados en el periodo 1979-2008, hemos estudiado las dinámicas multinivel y los legados asentados durante esa época. Los conflictos entre capital-trabajo, capital-territorio y representación-participación han sido los principales ejes de disputa del poder, activados inicialmente por los movimientos obreros y vecinales y negociados en

los procesos de transición democrática. Las coaliciones políticas, las estrategias económicas, las interacciones multinivel y las relaciones con actores sociales han condicionado las trayectorias y cambios en los modelos de gobernanza.

En el análisis del segundo periodo, entre 2008-2015, hemos analizados la reorganización multinivel de la crisis y las trayectorias de Barcelona y Madrid. Con fases diferentes y dependientes de sus particulares legados, la respuesta dominante a la crisis se ha orientado hacia la austeridad y la neoliberalización. Hemos destacado procesos de democratización, centrados en el eje de conflicto representación-participación, que han enmarcado las respuestas alternativas. Finalmente, hemos puesto en diálogo el análisis de trayectoria de ambas ciudades y el diagnóstico de los subcasos para explicar los cambios y las pugnas por su orientación en los modelos de gobernanza. A continuación, sintetizamos las principales características de los dos periodos. En el último punto de esta sección, como primer resultado de esta investigación, destacamos 4 factores multiescala para explicar los modelos de gobernanza de Barcelona y Madrid.

### **Reestructuración multinivel, democratización y neoliberalización. La consolidación de los proyectos hegemónicos locales (1979-2008)**

Tras observar las transformaciones del Estado español en sus procesos de democratización, europeización y financiarización, hemos destacado los factores multinivel que explican la gestión del conflicto capital-trabajo en este periodo. La clase obrera ha sido el sujeto político que ha conducido la ruptura y la principal preocupación del franquismo, pero no el «protagonista del cambio». Fruto del cambio sin ruptura de la transición democrática, los pactos políticos, el programa socioliberal del PSOE y la consolidación del PP en la oposición, la respuesta institucional al conflicto capital-trabajo ha quedado condicionada en las primeras etapas a la europeización del Estado y la financiarización de la economía. Las políticas públicas, las estrategias económicas y el sistema de bienestar español han sido el resultado del «compromiso de clase» alcanzado en este periodo y han dado base al proyecto hegemónico de la sociedad de propietarios (Olin Wright, 2014; Aja, 2016; Rodríguez y López, 2010).

En el caso de Barcelona, el modelo de gobernanza ha combinado las condiciones de mercado y las relaciones intergubernamentales con mecanismos redistributivos y

participativos, consolidando el proyecto hegemónico socioliberal en una fase de estabilidad social y política (Pradel, 2018; Blackeley 2005, García, 2006). Si bien con una etapa inicial profundamente democratizadora, el Ayuntamiento ha desplazado las demandas de la agenda redistributiva relacionadas con la democracia directa, el diseño colectivo de la planificación y la reserva de plusvalías urbanas de las operaciones urbanísticas. El modelo de gobernanza se ha caracterizado por un fuerte liderazgo público, con un gobierno local que ha ejercido de «impulsor» para atraer inversiones. El programa socioliberal de los gobiernos del PSC, con estrategias cada vez más intensas de empresarialismo urbano, ha recibido un amplio apoyo electoral hasta 2003. En gran parte del periodo, la Generalitat conducida por el pujolismo ha frenado la posibilidad de un gobierno metropolitano óptimo y, junto al Estado, ha dificultado el incremento de la autonomía municipal. A través de estrategias público-privados, el Ayuntamiento ha buscado ganar capacidad de mando en las negociaciones multinivel y proyectar la ciudad como entorno atractivo para absorber flujos de capital. Estas estrategias han topado con una paradoja: buscando forzar la descentralización de competencias y ganar autonomía, el Ayuntamiento ha desplazado funciones de mando hacia grandes empresas y promotores. La defensa de la subsidiariedad, negociada en un entorno multinivel se ha traducido en dependencia privada y en operaciones especulativas con impacto social negativo. La reproducción del poder de grandes propietarios del suelo, el creciente rol del capital privado y el peso de nuevos actores financieros han marcado la desestabilización social y el avance de movimientos de impugnación del proyecto hegemónico socioliberal.

El modelo de gobernanza de Madrid en este periodo se ha definido a través de alianzas entre élites políticas, financieras y empresariales sostenidas en la coordinación multinivel entre el Ayuntamiento, la CAM y el Gobierno central. El rechazo inicial de la coalición socialista-comunista a promover o negociar con el tejido social autónomo ha debilitado al movimiento que entra en declive a finales de los 80, con el gobierno municipal del PP. La hegemonía liberal-conservadora, consolidada a mediados de los 90, ha alineado su programa político con las directrices neoliberales europeas, construyendo material y culturalmente la «nueva centralidad» de Madrid. Tan pronto inicia la liberalización económica de la europeización, Madrid ha entrado en relación con los flujos financieros y económicos de escala global, especialmente de América Latina, eje determinante de su crecimiento. La concentración de actividades

avanzadas, sedes empresariales y el impulso del sector terciario decisional, han *fijado* su territorio como nodo central y principal mediador con la escala macro. Las redes sociales y políticas del PP, lideradas por élites y alianzas antagonistas a la agenda de los movimientos, han promovido usos estratégicos de la participación para contener y desactivar los conflictos. El imaginario de modernización e innovación que Gallardón impulsa con éxito se ha integrado en el proyecto hegemónico liberal-conservador, validado socialmente con mayorías absolutas. Este largo proceso ha venido acompañado de una precarización del ámbito laboral y una creciente polarización. La segregación socio-espacial entre noroeste y sur no ha dejado de aumentar durante todo el periodo. Las políticas y estrategias asociadas a la financiarización del territorio y las economías domésticas han erosionado el sistema de bienestar local, regional y estatal. Durante la última etapa del periodo, nuevos movimientos considerados «residuales» empiezan a erosionar la hegemonía liberal-conservador.

### **Reestructuración multinivel, neoliberalización y movimientos de impugnación de los proyectos hegemónicos (2008-2015)**

Destacando al final de los 2000 la emergencia de movimientos de impugnación de los proyectos hegemónicos, hemos afrontado el análisis del segundo periodo. Advirtiendo las crecientes funciones de metagobernanza europea y estatal en la reestructuración multinivel empujada por la crisis, hemos aportado una explicación a la crisis de régimen que caracteriza a este periodo. Por un lado, diferentes coaliciones de gobierno estatales han asumido el mandato europeo aplicando las medidas de ajuste y control de la UE, reformando el artículo 135 de la Constitución para priorizar el pago de la deuda y aplicando la LRSAL sobre los municipios. En paralelo, la indignación social ha crecido frente a medidas filtradas sin aparentes diferencias por PSOE y PP. El bipartidismo, principal instrumento del régimen para resolver sus contradicciones internas, ha entrado en crisis. Las nuevas demandas sociales, la organización descentralizada y un nuevo lenguaje político diseminado por la PAH y el 15M han ganado peso en el ciclo de movilización. El declive de las aspiraciones de clase media y el auge de los movimientos de impugnación de los proyectos hegemónicos, han empujado una nueva agenda redistributiva surgida en conflictos entre representación-participación, a escala estatal, y los conflictos capital-territorio, articulados desde las ciudades por la proximidad con sus impactos.

Hemos argumentado que si algo caracteriza a las trayectorias de Madrid y Barcelona durante este periodo son las disputas entre actores para responder a la crisis y orientar el cambio, con un fortalecimiento de procesos variados de neoliberalización y democratización. La descentralización del bienestar y la recentralización estatal, en un ciclo con más necesidades, pero menos capacidades, han reducido la autonomía de las escalas inferiores, promoviendo la integración de las economías de reciprocidad y las respuestas alternativas en procesos de subsidiarización pasiva. Hemos explorado el cambio de los modelos de gobernanza combinando la trayectoria dominante con el diagnóstico de las respuestas alternativa, señalado aspectos relevantes.

En Barcelona, el nuevo Ayuntamiento de CIU ha orientado el cambio a la intensificación del empresarialismo urbano y la implementación de la austeridad, coordinado con la Generalitat a partir de 2010. La «solución emprendedora» fomentada por el Ayuntamiento ha buscado la atracción de inversión externa e introducir criterios de «eficiencia» en la contratación pública. Imbricada en la promoción de sectores intensivos en conocimiento, atraer empresas «innovadoras» ha sido el objetivo y la estrategia para fijar capital a través de fondos de inversión. Reduciendo el liderazgo público en la gestión de las relaciones sociales y económicas, el Ayuntamiento ha buscado renovar su red de proveedores del sistema de bienestar. Las escalas macro-meso han privilegiado una respuesta de urbanismo de austeridad, desafiada por movimientos locales. Los procesos de democratización, sedimentados en los barrios y ampliados con el 15M, han extendido un enfoque contra-hegemónico, en conflicto con estrategias privatizadoras. El Ayuntamiento ha cedido a alguna «solución comunitaria» para democratizar la gestión del espacio público, pero sin recursos, nuevos reglamentos y sin afrontar las desigualdades socioespaciales. La actitud dialogante del Ayuntamiento en algunas demandas resulta anecdótica frente a la cesión de poder al sector privado en áreas con enorme capacidad económica y política.

En Madrid, el Ayuntamiento ha orientado el cambio hacia el reforzamiento del proceso de neoliberalización en coordinación con el Gobierno regional, justificando la ampliación del ciclo financiero como única salida a la crisis. El gobierno multinivel entre Ayuntamiento, la CAM y el Gobierno central ha facilitado la reproducción de las coaliciones *pro-crecimiento*. La «solución emprendedora» del Ayuntamiento ha buscado diseminar lógicas de mercado en políticas sociales. Diferentes áreas de promoción económica han aplicado medidas de «liberalismo caritativo», impulsando

relaciones mercantiles en las comunidades de afectados y promoviendo prácticas «emprendedoras» en la asistencia a colectivos excluidos. En áreas de gestión administrativa, se han implementado métricas economicistas para racionalizar partidas de bienestar. La respuesta dominante del Ayuntamiento frente a la «solución comunitaria» ha sido la represión y criminalización en ámbitos como la exclusión residencial, la remunicipalización de servicios o la gestión directa de bienes inmuebles, con excepciones puntuales en la cesión de equipamientos de barrio previamente okupados. En estas cesiones, ha sido central el rol ejercido por algunos técnicos/as municipales. Una red de movimientos y colectivos ha abierto el debate sobre la necesidad de un marco jurídico para la gestión autónoma de equipamientos, una visión que también retoma su impulso en Barcelona.

Los cambios en los modelos de gobernanza en este periodo muestran la importancia de la reorganización multinivel en la crisis, así como la orientación ideológica de los gobiernos locales y sus modelos de especialización económica. En la pugna por la orientación del cambio, destaca el papel ejercido por el sector privado. Por un lado, los oligopolios tradicionales, con acceso privilegiado a mercados financieros y a las concesiones para la gestión de servicios e infraestructuras públicas. Por otro, empresas consultoras que diseñan programas orientados de forma alternativa para gestionar la crisis en áreas económicas y sociales de los gobiernos locales. Tras el ciclo de movilizaciones y el «bloqueo institucional» para culminar demandas de la nueva agenda redistributiva, madura una nueva hipótesis para superar los límites de la «solución comunitaria». Nuevas plataformas políticas, formadas por actores sociales clave en el proceso de democratización, se presentan a las elecciones municipales de 2015 en Madrid y Barcelona, renovando las alcaldías de ambas ciudades.

### **Principales factores multiescala para explicar los modelos de gobernanza de Barcelona y Madrid (1979-2015)**

Tras su reflexión sobre extraer inferencias científicas del análisis cualitativo, King et al. (2000: 56) advierten que «una buena descripción es mejor que una mala explicación». En realidad, estamos de acuerdo, pero tomar demasiado en serio ese aforismo podría justificar el valor científico de una lista de la compra. Algunos colegas latournianos, con quienes discuto y aprendo con la misma intensidad, han valorado esa exageración como una propuesta a explorar. Resulta evidente que en entornos

institucionales complejos las explicaciones de los «porqués» son multifactoriales y que combinar la economía política con el nuevo institucionalismo es una buena estrategia para no caer en determinismos. Sin embargo, concluir con *hay muchos factores multiescala, todos condicionantes y hemos demostrado que es preciso analizarlos sin asumir apriorismos macro-deterministas o micro-fetichistas*, a estas alturas, se parece demasiado a un truco retórico. Además, suena un poco decepcionante, pues se aleja de nuestro propósito de fondo: realizar alguna aportación al análisis sobre las relaciones agencia-estructura para, intentando enriquecer el debate colectivo, comprender mejor la realidad institucional en la que vivimos. El análisis empírico a menudo ha desafiado a las grandes teorías para explicar el cambio, pero no creemos que sea a un argumento para dejar de señalar la importancia que tienen unos factores sobre otros para «explicar las causas» de un fenómeno político o social. Más bien, nos exige una explicación parsimoniosa, sin determinismos y, evidente, deseosa de recibir críticas rotundas. Frente a los factores que hasta ahora han «condicionado» o «definido» los modelos de gobernanza, queremos destacar los factores que mejor explican las causas de sus variaciones y cambios. En los puntos que siguen, apoyados en el trabajo realizado, destacamos cuatro factores y argumentamos su importancia.

## **Dos factores micro-meso**

- 1. Adaptación, desactivación o integración de las agendas redistributivas** Hemos identificado las agendas redistributivas con los repertorios y los legados que permiten a los movimientos producir diagnósticos propios de los problemas, nuevos lenguajes políticos y empujar nuevas demandas, pudiendo diseminarlas en la esfera pública y empujar el cambio social e institucional (Della Porta, 2016; Castells, 1983). En el periodo 1979-2008, hemos analizado las posibilidades y límites del proceso de institucionalización de las agendas redistributivas del movimiento vecinal en Barcelona y Madrid. De forma sintética, hemos ofrecido dos reflexiones. Primero, desde un punto de vista procedimental, no se consolidaron las demandas de participación efectiva en el diseño espacial y normativo de la arquitectura institucional. Un bloqueo, sin duda, mucho más profundo en Madrid. Segundo, desde un punto de vista político, el periodo de democratización no logró un cambio profundo en las relaciones de poder condensadas durante el desarrollismo. La reproducción del poder de actores

privados privilegiados por las estrategias de empresarialismo, limitó de diferentes formas las posibilidades del cambio. En Madrid, desplazando y desactivando al movimiento, privilegiando la autoridad de élites económicas y financieras. En Barcelona, promoviendo una participación que equilibró sistemas redistributivos y estrategias de empresarialismo urbano, hasta que estalló la paradoja socio-liberal. La agenda redistributiva es un factor que nos permite explicar el cambio institucional como un proceso originado en los conflictos de poder condensados a nivel local.

La literatura neo-institucionalista sobre gobernanza ha otorgado importancia a las coaliciones políticas, los legados institucionales locales y las trayectorias de las luchas y conflictos que condicionan las variaciones de los modelos de gobernanza. Sin embargo, a menudo se ha reducido el análisis de los movimientos a una fuerza que *incide* en la democratización, y no como un actor colectivo que *produce* su propia agenda redistributiva. Analizar procesos de integración, adaptación o desactivación de las agendas redistributivas puede permitir no eludir la dimensión conflictiva de los cambios institucionales, sin reservas al señalar sus logros y sus límites emancipadores.

## **2. La consolidación/impugnación de proyectos hegemónicos locales**

Poniendo en diálogo diversos factores, hemos analizado la consolidación de proyectos hegemónicos locales entre 1979-2008. Este factor ha sido nuestra principal explicación a la estabilización de los conflictos de poder. Los proyectos hegemónicos se han definido en los pactos y compromisos entre actores, los mecanismos de gestión del conflicto y los imaginarios comunes, facilitados por la hegemonía electoral de los partidos en los gobiernos. De forma diferenciada en ambas ciudades, coaliciones políticas, estrategias económicas, sistemas redistributivos y participativos y valores compartidos han equilibrado, estabilizado o desactivado los conflictos de poder. El proyecto hegemónico socioliberal configurado en Barcelona ha respondido al conflicto buscando la estabilización, con arreglos institucionales que han entrado en contradicción al final del periodo. El proyecto hegemónico liberal-conservador configurado en el modelo de gobernanza de Madrid ha respondido al conflicto buscando su desactivación, con arreglos institucionales coordinados con esferas de gobierno superiores. En ambos, se ha ejercido la represión cuando la acción colectiva ha

amenazado dinámicas fundamentales del circuito de acumulación, como la desobediencia frente al imperativo de la propiedad privada o el valor de cambio. Al final del primer periodo, hemos reseguído prácticas de acción colectiva con trayectorias acumulativas que han logrado *golpear por encima de su peso* para «impugnar» los proyectos hegemónicos, denunciando asimetrías de poder normalizadas en los modelos de gobernanza y organizando el conflicto.

Diseñado a partir de aportaciones de la economía política, la teoría regulacionista y el neo-institucionalismo, hemos observado este factor para explicar las estrategias, interacciones y acuerdos que sostienen fases de aparente equilibrio social y político. Entendiendo el poder como una práctica «generativa» pero observando qué regulaciones explican la capacidad de mando acumulada por actores concretos, este factor puede permitir explicar las causas de un fenómeno político contradictorio y complejo: la producción de unidad social y estabilidad en sociedades desiguales que, por consentimiento, normalizan relaciones de poder.

## **Dos factores macro-meso**

- 3. La metagobernanza multinivel europea.** Durante esta investigación hemos revisado las funciones de coordinación, control y regulación ejercidas por escalas superiores, advertidas por algunos autores como formas de «gobierno del gobierno» o de «gobernanza en la sombra de una jerarquía» (Swyngedouw, 2002; Jessop, 2002, 2004). Según Jessop (2014) la metagobernanza europea y su capacidad para enmarcar la acción de los Estados, especialmente los más endeudados, ha tomado un «rol dominante» en la crisis (Jessop, 2014). Para contrastar el peso explicativo de este factor, ha sido importante analizar la matriz institucional estatal conformada en las primeras etapas entre 1979-2008, donde se tomaron decisiones que explican el presente. Las políticas monetaristas, el arbitraje de los bancos centrales o la imposición de la austeridad no surgen como un poder abstracto que emana desde la escala continental, sino por la integración del Estado español en ese programa político. Esto se debe a procesos estructurales, pero también a agencias, expresadas en las preferencias políticas de actores con intereses de clase específicos. El proceso de financiarización de la economía española y su encaje en la geografía política europea como país deudor/deficitario, encuentra una de sus principales

explicaciones en la alianza multinivel del Estado, la capital del Estado y la CAM a mediados de los 90, durante la hegemonía del PP.

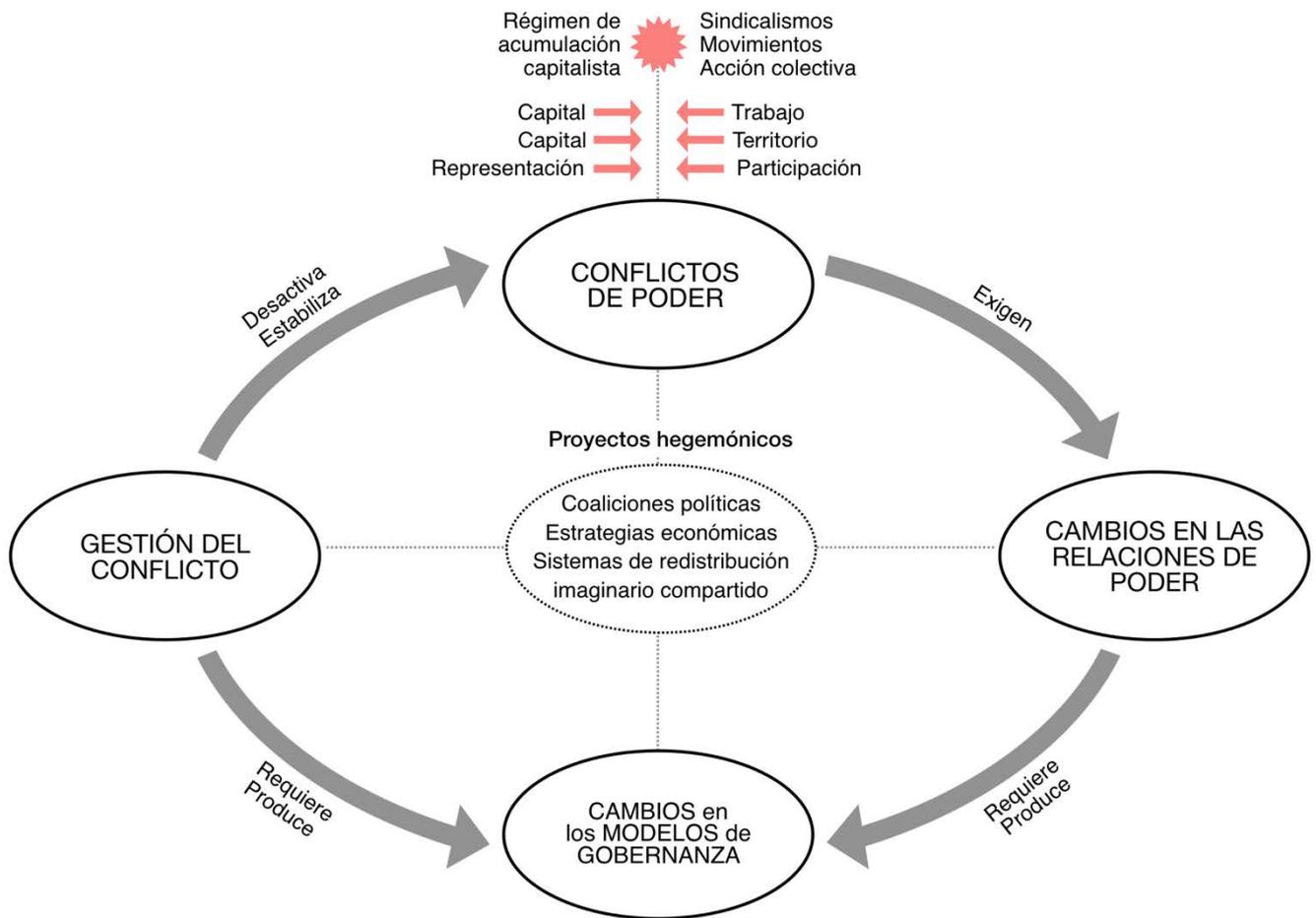
Las creciente funciones de metagobernanza multinivel de la UE son un factor dominante que han avanzado con la aplicación de programas políticos estatales. Los procesos de acumulación y la metagobernanza se desarrollan a escala macro, pero los gobiernos locales se ven forzados a responder a la precariedad, la austeridad y al recorte en bienestar, sin ver crecer competencias o recursos, enmarcados en procesos de subsidiarización pasiva (Andreotti y Mingione, 2016; Pradel y García, 2018). Atender a los factores de matriz local que filtran estos procesos estructurales es una tarea central, pero sin dejar de observar patrones que explican tendencias generalizadas, no solo sus variantes. Los estudios sobre las «variaciones del capitalismo» o las «variaciones de los modelos de gobernanza» a menudo han estado más preocupados por señalar las «variaciones» que por comprender la gobernanza del capitalismo.

- 4. Conflictos meso-macro: la selectividad espacial del Estado.** De acuerdo con diversos autores, en esta tesis hemos confirmado que la reterritorialización y reorganización del Estado no supone una *pérdida* o un *vaciamiento* del poder estatal (Davies, 2011; 2018, Jessop, 2002; 2014; Brenner, 2004). El Estado importa, si bien su ejercicio de poder se ha transformado en procesos de descentralización y recentralización. La reorganización espacial y la descentralización estatal durante el primer periodo analizado han sido intensas. Así lo muestra la consolidación del Estado de las Autonomías o las funciones en ámbitos de desarrollo económico y urbanización en los municipios, especialmente con los regímenes especiales de Barcelona y Madrid. Pero los procesos de coordinación multinivel del Estado con Madrid contrastan con los conflictos multinivel con Barcelona. De acuerdo con Martí-Costa y Tomàs (2016: 191) un factor que explica gran parte de las diferencias entre Barcelona y Madrid es la focalización de la «selectividad espacial» del Estado en su capital (Brenner, 2004). De esta manera, ampliando en el nuevo ciclo el proyecto de centralidad del Gran Madrid desarrollista, se ha reforzado su estatuto privilegiado como territorio mediador con la escala macro, centralizando funciones económicas, financieras, administrativas., etc. (OMM, 2013; Alguacil et al., 2011).

Valorizar financiera y políticamente una centralidad en los circuitos de acumulación también conlleva limitar las posibilidades de que emerjan otras. En coherencia con estas afirmaciones, otros autores han reflexionado sobre los conflictos entre Barcelona y el Estado frente las peticiones de mayor autonomía municipal por parte de sus coaliciones políticas (Pradel, 2017). En el actual proceso de reorganización multinivel y de re-centralización de los Estados, estas dinámicas de coordinación / conflicto entre las escalas macro-meso necesitan ser profundizadas a partir del análisis empírico.

### **6.3 Cambios en las relaciones de poder, gestión del conflicto y cambios en los modelos de gobernanza**

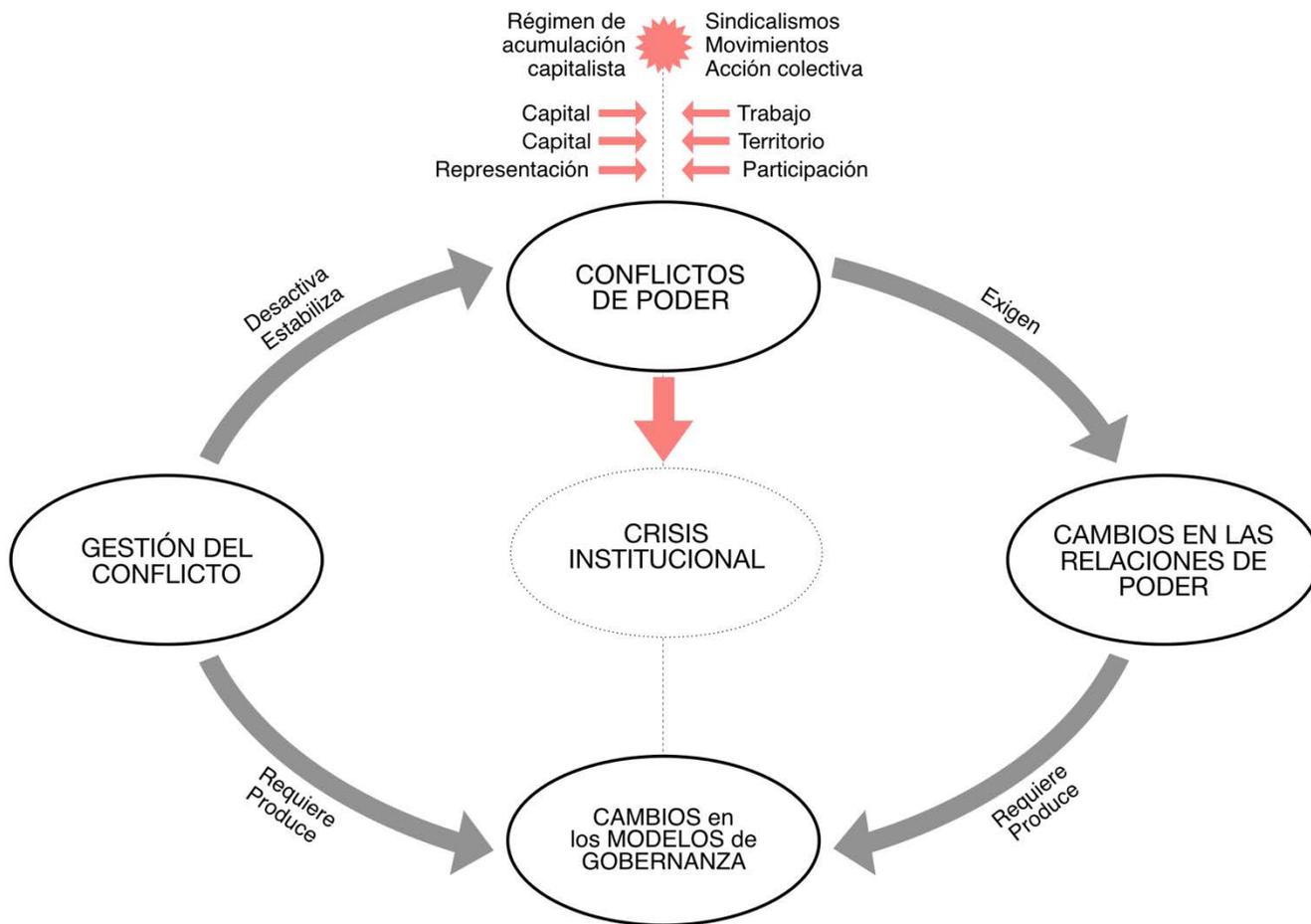
Explicar el cambio institucional a partir de dos variables condicionantes, la gestión del conflicto y el cambio en las relaciones de poder, ha sido la labor analítica básica de esta tesis. En diversos momentos de la tesis, hemos revisado la interacción entre variables para contrastarla con el análisis comparado y empírico. En una mirada panorámica del trabajo realizado, proponemos una aproximación a una teoría del cambio institucional desde un enfoque multinivel. En particular, una conceptualización de diferentes fases que podemos distinguir a partir del análisis de casos y subcasos, teniendo en cuenta el enfoque histórico y multinivel desarrollado. En total, hemos identificado cuatro fases. La primera fase la identificamos como de *aparente estabilidad* en la gobernanza. La segunda fase como *crisis institucional* en la gobernanza. La tercera, como fase de *movimientos de impugnación* en la gobernanza. Por último, la fase *pugnas por la orientación del cambio* en la gobernanza. En las siguientes páginas, para cada fase presentamos un esquema y una explicación. El objetivo no es revisar los hechos y procesos concretos de donde surgen estas fases. Esa tarea ya la hemos desarrollado a lo largo de la tesis y revisado en apartados anteriores. El objetivo es, con un registro más abstracto, presentar sus rasgos generales centrándonos en la relación entre variables, identificando los actores, relaciones y dinámicas multinivel que protagonizan cada fase en los procesos de cambio de los modelos de gobernanza.



**Esquema 6.1** Fase *aparente estabilidad* en la gobernanza

**Fuente:** Elaboración propia

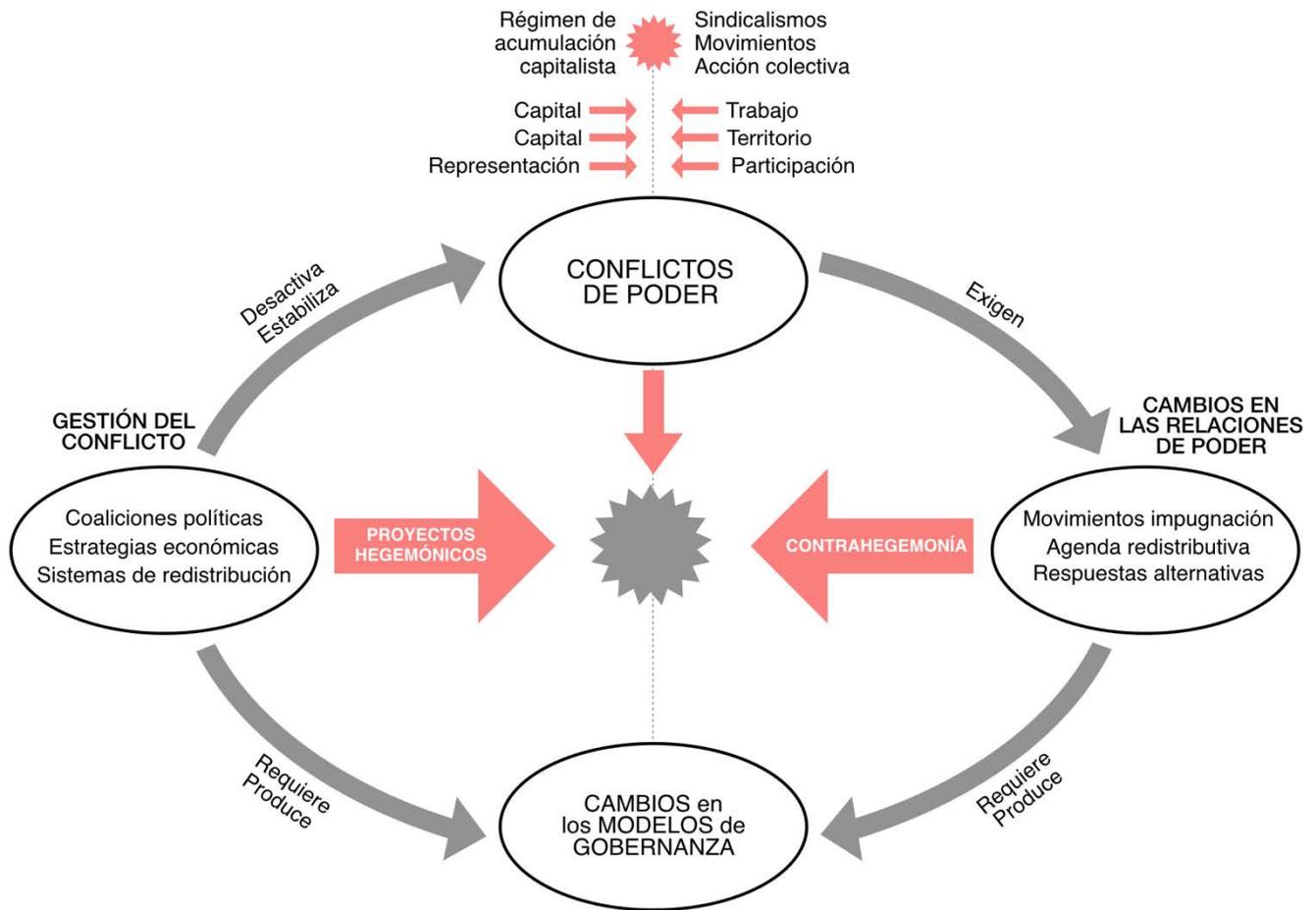
En esta primera fase están protagonizadas por una época de auge de los proyectos hegemónicos, que actúan como equilibradores o desactivadores de los conflictos de poder. La suma de estrategias económicas, coaliciones políticas, sistemas de redistribución e imaginarios compartidos producen unidad social durante una época y, en conjunto, sostienen fases de equilibrio social y político. El conjunto de arreglos institucionales y espaciales *fijan* en el territorio y en la matriz institucional redes de gobernanza específicas. Para consolidarse, los proyectos hegemónicos, en un sistema democrático basado en la representación y en la delegación de poder a partidos, la hegemonía electoral es un elemento, si no imprescindible, sin duda característico. No es una fase armoniosa y equilibrada de forma homogénea. Pueden haber conflictos latentes, más o menos invisibilizados, reprimidos o normalizados, que actores en alianza o movimientos pueden usar estratégicamente o intentar diseminar socialmente para denunciar procesos de exclusión social, desigualdades, etc.



**Esquema 6.2** Fase *crisis institucional* en la gobernanza

**Fuente:** Elaboración propia

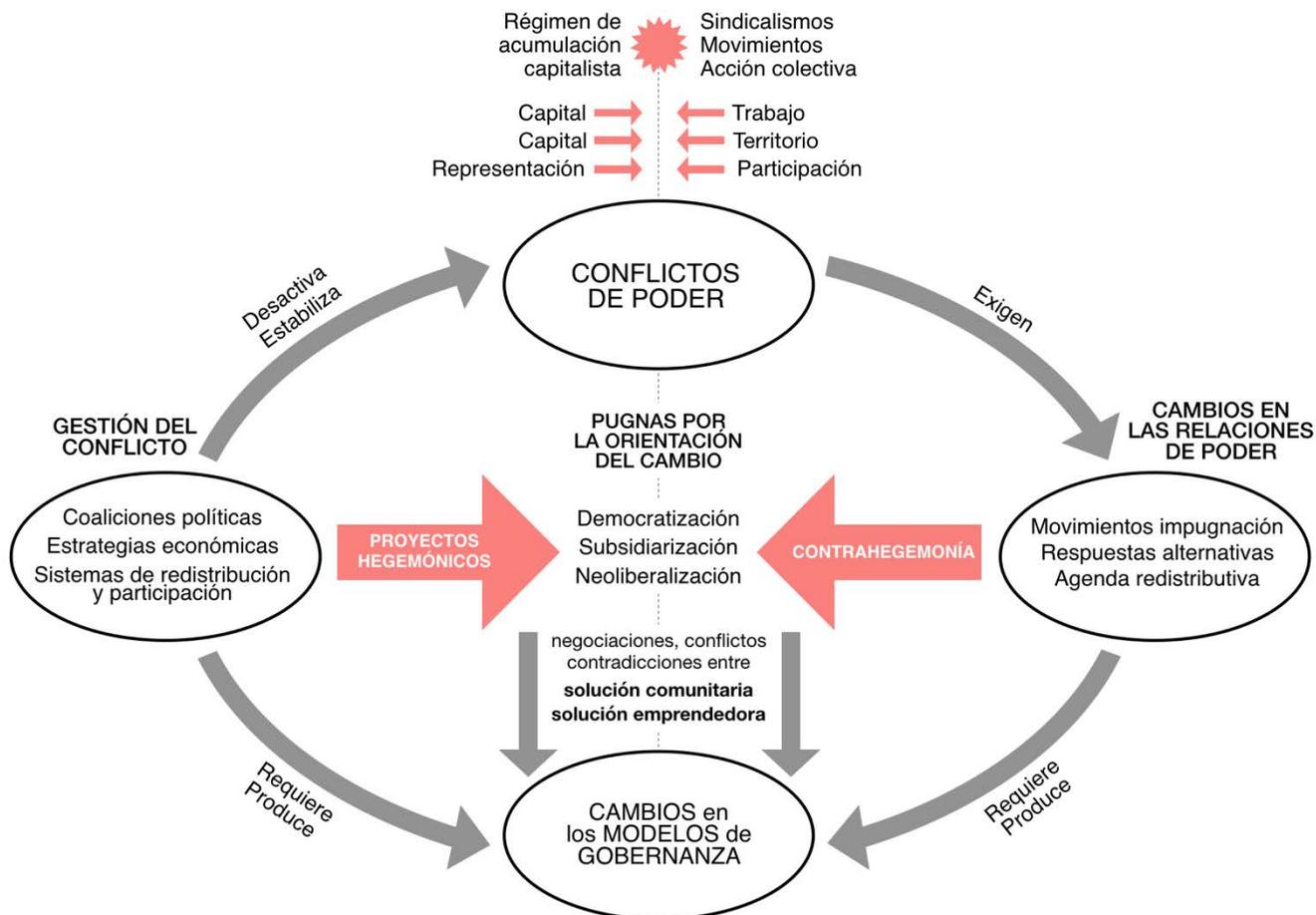
En esta segunda fase se abre una crisis institucional. Las crisis, según las teorías de la regulación, se deben en gran medida a haber alcanzado los límites y aumentado las contradicciones en el seno del modo de regulación de un ciclo económico. Un nuevo régimen de acumulación será estable –siguiendo el enfoque regulacionista– en la medida que contenga sistemas de integración social, mecanismos redistributivos que equilibren los conflictos de poder o estrategias políticas que los desactiven. En esta fase los conflictos de poder ya no son latentes, sino que recorren la realidad material y el imaginario social. El legado de luchas y reivindicaciones de fases anteriores, puede haber acumulado un acervo crítico que logre escala socialmente. Pero las propias contradicciones del régimen de acumulación pueden abrir los ciclos de crisis, sin movimientos o nuevas alianzas políticas alternativas que hayan abierto el escenario de inestabilidad. La crisis institucional puede presentarse en forma de colapso del modo de regulación asociado al proyecto hegemónico de la fase anterior.



**Esquema 6.3** Fase *movimientos de impugnación* en la gobernanza

**Fuente:** Elaboración propia

Nuevos movimientos considerados «residuales» consiguen erosionar el proyecto hegemónico denunciando sus impactos sociales, medioambientales, etc. Los legados de ruptura y lucha son el sedimento crítico para estos movimientos de impugnación, conformando agendas redistributivas con nuevos lenguajes políticos, demandas e identificando problemas que permanecían desplazados (o equilibrados) en las fases anteriores. Las miradas críticas se trasladan a un nuevo sentido común en un momento donde ha aumentado la sensación de que los sistemas redistributivos o las estrategias económicas no logran contentar a todas las partes. A su vez, los arreglos y actores que han protagonizado las fases anteriores, buscan reproducir su espacio de representación y poder, defendiendo o intentando integrar la contraparte en su proyecto. Es una fase de incertidumbre social y política, sin un arreglo que mantenga la unidad social o que permita el equilibrio de posiciones.



**Esquema 6.4** Fase pugnas por la orientación del cambio en la gobernanza  
**Fuente:** Elaboración propia

En esta fase, que es una versión práctica de la anterior, las diferentes posiciones tienen que negociar con la realidad social, institucional y multinivel donde se pueden conducir o consolidar los cambios que se defienden. Los procesos de democratización, subsidiarización y neoliberalización expresan localmente dinámicas globales, regionales y estatales. El grado de descentralización institucional, de penetración del capital privado en el territorio y en las redes de gobernanza, las capacidades de movimientos locales que defienden la democracia o la justicia social, etc. se encuentran en el terreno práctico de la negociación. Las diferentes «soluciones» planteadas tienen que buscar acuerdos o entran en conflicto en procesos donde interaccionan actores diversos. Diferentes programas institucionales entran en disputa, pudiendo buscar una localización espacial de sus propuestas o utilizar estrategias dentro de la democracia representativa para usar el poder público como forma de escalar sus «soluciones».

## **6.4 La capacidad transformadora de las respuestas alternativas a la crisis**

Tras exponer el problema de investigación, en el primer capítulo hemos propuesto cuatro hipótesis sobre la capacidad transformadora de las respuestas alternativas.

Primero, hemos destacado que las respuestas alternativas orientadas a la «solución emprendedora», si bien se formulan como políticas locales «innovadoras», prácticas «socialmente innovadoras» o «más eficientes y justas» que las dominantes, no cuestionan las relaciones de poder existentes, quedando integradas en los procesos de neoliberalización y promoviendo cambios institucionales no emancipadores (Jessop et al., 2013).

En segundo lugar, hemos propuesto que las respuestas alternativas orientadas a la «solución comunitaria» ensayan estrategias para escalar su agencia y prefigurar instituciones con capacidad redistributiva, pero los procesos de neoliberalización y subsidiarización pasiva orientan sus objetivos hacia la «solución emprendedora» (Olin Wright, 2014; Oosterlynck et al. 2016).

En tercer lugar, hemos señalado que las alternativas orientadas a la «solución comunitaria» promueven la colectivización de recursos y procesos de democratización, pero su falta de problematización de las desigualdades socioespaciales y económicas limita su capacidad transformadora. Pueden ser más democráticas, pero no por ello más justas o redistributivas (Fainstein, 2010; Blanco y Nel-lo, 2008).

Por último, hemos destacado que las alternativas comunitarias de carácter hiper-localista o que no problematizan las contradicciones de la subsidiarización, pueden incorporarse en procesos de neoliberalización, orientando el cambio hacia formas de «neo-comunitarismo» o «comunitarismo neoliberal» (Gerometta et al., 2005; DeFilippis, 2004; Jessop, 2002). En los siguientes apartados, contrastando estas hipótesis y matizando algunas de las proposiciones, señalamos las capacidades, los retos, los límites y las contradicciones de las respuestas alternativas.

Tras el análisis de las respuestas alternativas conducidas por los movimientos sociales, hemos destacado que su capacidad transformadora reside en diagnosticar los

problemas y promover con sus prácticas orientaciones contra-hegemónicas, una conclusión destacada por otros autores (Eizaguirre, 2012; Olin Wright, 2015). También hemos argumentado que, durante el periodo 2008-2015, han influido en acciones de los gobiernos locales, pero en ámbitos muy localizados y en procesos contradictorios. Su principal capacidad transformadora durante el periodo de crisis ha sido albergar una enorme aceptación y legitimidad social. Un poder nada menospreciable desde una perspectiva histórico-institucional, aunque relativo cuando se combina con un análisis multinivel desde la economía política. Para analizar y concretar ese carácter «relativo» hemos desarrollado algunas reflexiones.

Algunos subcasos han mostrado capacidad para escalar sus prácticas, generando redes territoriales y procesos *bottom-linked*. Anidadas en comisiones interbarrios, las asambleas locales de la PAH han incrementado su capacidad de agregación e influencia con campañas compartidas a escala meso, buscando mantener su autonomía para responder a las singularidades de los barrios. Las prácticas de acompañamiento, asesoramiento y de solidaridad de la AVCM han conseguido sindicarse a sujetos estigmatizados a través de la defensa de un derecho colectivo, un proceso de empoderamiento analizado desde múltiples enfoques (Mir García et al., 2013; Suárez, 2014; García-Lamarca, 2017). Practicando la «auto-tutela del derecho» la ACVM ha logrado escalar la «solución comunitaria» como forma puntual de autoprovisión y como vía de presión para negociar con los titulares de la propiedad

Sin embargo, la mayoría de subcasos muestran que la «solución comunitaria» topa con la geografía de poder existente, tanto con las capacidades adquiridas de forma no homogénea socialmente como las distribuidas espacialmente de manera asimétrica. Las respuestas alternativas desde los movimientos sociales condensan una gran capacidad para conceptualizar y difundir enfoques contra-hegemónicos, pero topan con límites institucionales, relacionales y socioespaciales que modulan su agenda redistributiva. Pueden ser procesos de empoderamiento de comunidades vulnerables, pero también coadyuvar a un acceso desigual a los recursos, fomentando una salida individual que desplaza la demanda de derechos colectivos.

En el movimiento de la ESS, tres limitaciones se desprenden del análisis de diversos subcasos. En primer lugar, la tendencia a reproducir en sus prácticas las desigualdades socioespaciales existentes. Su presencia tiende a ser más densa en barrios de renta

media con fuerte tejido social y su carácter redistributivo, dependiente de la extensión de la ESS en los barrios con más necesidades, precisa más recursos y financiación (Blanco et al., 2017). En segundo lugar, las entidades de la ESS pueden integrarse en lógicas de competencia, externalización y precarización laboral, tanto para insertarse en circuitos capitalistas como para proveer servicios y productos a las administraciones públicas, uno de sus principales clientes (Olin Wright, 2014; Rodríguez y Gámez, 2016). En tercer lugar, su orientación contra-hegemónica topa, en la práctica, con diversas contradicciones. En el caso de La Borda, el escaso terreno disponible bajo titularidad municipal limita la replicabilidad de su metodología. En el caso del MSM, su capacidad redistributiva –según exponen los promotores– es dependiente de formas de intervención estatal alineada con sus objetivos. No superar esos límites puede fijar sus prácticas contra-hegemónicas en territorios muy localizados y socialmente homogéneos.

Para revertir esas dinámicas, solidificadas especialmente en las grandes ciudades, el movimiento de la ESS ha desarrollado estrategias como la banca y las finanzas éticas, los mercados sociales o las cooperativas de segundo grado. Una de las mayores virtudes institucionales del movimiento cooperativista es su repertorio de instrumentos de autoevaluación, producto de una fuerte tradición crítica para afrontar sus contradicciones (Laville y García, 2009). Al respecto, son relevantes algunas reflexiones críticas de cooperativistas entrevistados. Un cooperativista de Barcelona argumenta que si bien hay vocación por «salir de la burbuja activista (...) faltan mecanismos efectivos para mejorar la inclusión social». En Madrid, un cooperativista promotor del MSM y de cooperativas de segundo grado señala que «aumentar la masa crítica más allá de los ultra-concienciados» también conlleva contradicciones. Entre otras, la necesidad de «establecer relaciones con entidades privadas que hablan de *colaboración* sin procesos de certificación social» o que no comparten «principios básicos de la ESS como la democracia económica o la intercooperación». Considerar estas relaciones con economías capitalistas como insostenibles o estratégicas, es un debate con posiciones diferentes, incluso contrapuestas, en el interior de la ESS y varía territorialmente dependiendo de la relación con el sector público y los diferentes sistemas de bienestar locales (Eizaguirre, 2017).

En resumen, Dos dinámicas problematizan estas contradicciones. Ambas proponen afrontar retos institucionales para evitar que la «solución comunitaria» actúe como «factor espejo» de las relaciones de poder existentes (Cruells y Ezquerria, 2016).

En primer lugar, la institucionalización de economías colectivizadas frente a la penetración de la «solución emprendedora» individualizada. Si bien las economías capitalistas pueden colonizar a las colectivizadas, las respuestas alternativas desde los movimientos buscan modelos para distribuir poder y superar el rol dominante de la «solución emprendedora». A este reto se suma la democracia territorial. La institucionalización de economías colectivizadas debe contrarrestar la atomización de sus prácticas en barrios de rentas medias y producir estrategias para escalar sus procesos. Un matiz crítico sobre esta dinámica: a diferencia de los debates y demandas sobre democracia política que han impregnado el ciclo, la democracia económica y territorial han sido preocupaciones menores, asumidas con contradicciones por activistas de la ESS, prácticas autónomas y escenificada en la distribución territorial del 15M y la PAH.

En segundo lugar, la creación de espacios organizativos que otorguen un papel político activo a los segmentos sociales excluidos. Si bien las prácticas de escala micro no pueden ofrecer a corto o medio plazo una solución efectiva a problemas estructurales, algunos subcasos muestran procesos de alianza interclase y capacidad para funcionar como «escuelas de democracia» o de «democracia inclusiva y deliberativa» (della Porta, 2005; 2009). Un proceso de democratización también facilitado por las respuestas alternativas desde los gobiernos locales, como el Pla Buits o la cesión de espacios en Madrid, pero sin garantizar recursos económicos para sostener los espacios ni mecanismos redistributivos que faciliten alianzas entre clases medias y bajas.

Algunas cuestiones que se desprenden de ambas dinámicas nos parecen relevantes para problematizar la agenda redistributiva asentada en este ciclo: ¿qué problemas toman más relevancia en las respuestas alternativas?, ¿qué procesos de deliberación y de toma de decisiones se usan para situarlos en la agenda?, ¿qué relaciones de poder se cuestionan y cuáles permanecen invisibilizadas? Las relaciones y conflictos de poder no solo pueden normalizarse en las respuestas alternativas desde los gobiernos locales o desde el sector privado, sino también en las prácticas de los movimientos. Este debate

ha sido largamente introducido por el feminismo, cuya crítica transversal al poder patriarcal topó con resistencias durante el 15M (Cruells y Ezquerro, 2016). También desde una perspectiva de clase, viendo cómo las prioridades de jóvenes precarios cualificados monopolizan la orientación redistributiva de la agenda (Rodríguez, 2017). De ambas perspectivas y a partir de nuestro análisis se desprende una nueva hipótesis: problematizar asimetrías de poder internas, si bien supone asumir costes para descentralizar territorialmente las prácticas y reducir privilegios de los grupos promotores, construye procesos más inclusivos y socialmente habilitadores, ampliando la capacidad de cambio en las relaciones de poder.

### **Pugnas por la orientación del cambio. El paradigma de la sociedad emprendedores**

La tendencia hacia el emprendimiento desde espacios comunitarios encierra un diagnóstico sobre las posibles derivaciones del cambio de ciclo, tanto desde una perspectiva urbana como socioeconómica. La «sociedad de propietarios» se agota como forma de integración, sin ofrecer garantías de reproducción social. La «sociedad de emprendedores» negocia con segmentos precarizados que buscan una alternativa al quiebre de sus proyectos de vida o a las promesas de ascensión social. En los subcasos de orientación comunitaria, los promotores responden a perfiles sociales que no cuentan con grandes reservas de capital económico ni acceso directo a rentas patrimoniales, pero sí con capital cultural, red social y –en muchos casos– red familiar con activos patrimoniales.

Si bien precarios y en gran medida auto-empleados, su capacidad para «emprender» parte de una posición privilegiada frente a los colectivos más castigados por la crisis. Esta tendencia puede reproducir las dinámicas asistencialistas y clientelares que se han dado en el tercer sector, con agentes «expertos» que a través de la contratación pública proveen servicios «comunitarios» a segmentos excluidos. Más que procesos de empoderamiento, pueden conllevar la reproducción de las estructuras sociales y de poder existentes, prefigurando un «recambio de élites» para nuevos ciclos. Asimismo, abre un debate sobre en qué medida el emprendimiento puede ser colectivo, interclasista o integrar formas de empresariedad y cooperativismo no dominadas por relaciones de poder asimétricas o dependientes de la orientación ideológica de las coaliciones de gobierno.

Manifestaciones como las Marchas de la Dignidad o diversas luchas del sindicalismo autónomo han formado parte del 15M, pero no fueron los acontecimientos centrales del ciclo. Compartimos que, más bien, los conflictos laborales han sido percibidos como «conflictos particulares» en estos nuevos movimientos (Rodríguez, 2017: 64). Sin embargo, consideramos que este déficit no se explica simplemente por una incapacidad de reconocerse como «clase obrera» o por un proceso de desclasamiento. Expresa la reproducción de aspiraciones de «clase media» en ciertas capas sociales, pero también una falta de alternativas al sindicalismo obrero. No existe una forma de sindicalismo que integre el perfil social predominante en centros urbanos terciarizados en alianza con la diferente composición social y laboral de sus periferias geográficas. Como respuesta, se ha planteado la necesidad de vincular el trabajo con luchas sociales (sindicalismo social), recuperar la política del disenso frente al consenso neocorporativista o estrategias para producir alianzas interclase o precarias-migrantes (Carmona, 2017; Jaén, 2017; García, 2017). La «solución comunitaria» al trabajo, tanto en su forma cooperativista como en la posible apertura de un conflicto socio-laboral, continúa latente, pero sin consolidar una forma organizativa transversal.

La crisis, según la teoría de la regulación, se debe en gran medida a haber alcanzado los límites y aumentado las contradicciones en el seno del modo de regulación del ciclo (Boyer, 1989). Un nuevo régimen de acumulación será estable –siguiendo el enfoque regulacionista– en la medida que contenga sistemas de integración social, mecanismos redistributivos que equilibren los conflictos de poder o estrategias políticas que los desactiven. Frente a las dinámicas crecientes de inestabilidad, la crisis de acumulación actual no encuentra un nuevo arreglo espacio-temporal. En esta fase liminal, se ensayan fórmulas que pueden prefigurar una suerte de arreglo futuro, tanto en las respuestas alternativas como en las ejercidas dentro del marco hegemónico.

A escala estatal y con variaciones locales, se empieza a consolidar un discurso, sin estrategias políticas robustas, dirigido a fomentar el «espíritu emprendedor» (Ortiz 2018, Moruno, 2016). Enlazado con las políticas liberales de regulación del trabajo y la profundización del «paradigma de la flexibilidad» (Espinosa, 2014) se esboza el emprendimiento como solución a la crisis de empleo. Un mecanismo de contención del conflicto laboral para integrar en una «sociedad de emprendedores» a los hijos de la «sociedad de propietarios». Bajo este marco, el sujeto individual es el principal responsable del crecimiento y es culpabilizado si permanece en paro. Agotada la

«solución financiera», la «solución emprendedora» intenta desplazar otras alternativas a la crisis estructural del empleo. Un proyecto hegemónico en ciernes, con estrategias estatales de parcheo y con un importante papel ejercido por grupos mediáticos y fundaciones privadas, abigarrando la disputa por definir qué organización social y económica puede ser dominante.

Sintetizando lo expuesto, vemos que las respuestas alternativas promueven formas diferentes de organización social y económica, incluso antagónicas, que entran en disputa según se conforma la «sociedad de emprendedores». Esta pugna por la orientación del cambio se relaciona, de fondo, con las negociaciones, contradicciones y conflictos entre la «solución comunitaria» y la «solución emprendedora». Dependiendo de cómo se problematice y organice el poder inscrito en la gobernanza multinivel, la hegemonía del ciclo navega entre «ciudades de emprendedores» que normalizan la exclusión y nuevos sistemas redistributivos centrados en la justicia social y espacial. También pueden surgir formas de «comunitarismo neoliberal», privilegiando espacialmente la consolidación de sistemas redistributivos en áreas urbanas más capacitadas. Sin suficientes recursos y competencias, los municipios pueden quedar anclados en la subsidiarización pasiva. Superar los límites redistributivos, una preocupación presente en la «solución comunitaria», pero también expresada por actores de la «solución emprendedora», reabre el debate sobre el papel del Estado y los mecanismos redistributivos necesarios para el cambio social.

Desde posiciones alternativas diversas se señala que su configuración ideológica y su resistencia al cambio «bloquea institucionalmente» las respuestas alternativas. Debates clásicos van tomado su particular forma en este periodo, tanto sobre «la necesidad de subordinar el poder del Estado al poder social» como de establecer nuevos pactos o «compromisos positivos de clase» que garanticen nuevos mecanismos redistributivos y de habilitación social (Olin Wright, 2014).

## **6.5 Propuestas para una agenda de investigación futura**

En la actualidad, los problemas revisados en las fases de impugnación, resumidos en las contracciones de la solución comunitaria, atraviesan a los llamados «gobiernos del cambio» de Madrid y Barcelona. Diversas preguntas relacionadas con el enfoque de investigación que hemos planteado, toman relevancia en la actualidad. En general, ¿qué cambios en la distribución multinivel del poder se están produciendo actualmente? Las

respuestas desde la matriz local ¿se integran en procesos de subsidiarización pasiva o logran conflictuar y ganar poder frente a las escalas superiores? Tras el avance de procesos de reorganización espacial y política ¿en qué medida las escalas meso y micro problematizan las contradicciones que les atraviesan? ¿más democracia significa más igualdad? Desde un enfoque multinivel ¿se están produciendo transformaciones en las relaciones de poder en beneficio de los segmentos sociales excluidos?

Hace 20 años, Perry Anderson (1996) ofreció algunas claves para entender el proceso que había conducido al auge del neoliberalismo. En una visión crítica, pero también elogiosa, Anderson recordaba que los actores, escuelas y corporaciones que defendieron el neoliberalismo no partieron de una posición dominante. El neoliberalismo era una doctrina menospreciada y marginal durante los 50 y los 60, pero supo *conquistar* el Estado y el sentido común. Según Anderson, tres lecciones se pueden extraer de este itinerario político que ha sedimentado el neoliberalismo. En primer lugar, sus defensores no tuvieron miedo de estar en contra de la corriente política keynesiana dominante en la época. Mostraban radicalidad en sus planteamientos, sin parecer condicionados por lo considerado *normal* y *justo* en la época. En segundo lugar, no aceptaron ninguna dilución de sus principios, pero la radicalidad de su posición se combinaba con otras corrientes intelectuales afines con planteamientos más reformistas. La radicalidad marcaba el debate y las preguntas; las propuestas reformistas las respondían. En tercer lugar, no aceptaron como inmutable ninguna institución establecida, por duradera y petrificada que pareciera.

En realidad, Anderson expone una idea que podemos resumir de forma sencilla: los defensores de la doctrina neoliberal nunca pensaron que el cambio fuera imposible. Combinar radicalidad para situar un nuevo imaginario, pero también prácticas y reformas concretas para defender su realismo, no difiere mucho de lo que Olin Wright (2015) propone para un «nuevo socialismo». El programa político y los objetivos son bien distintos, pero las estrategias para *golpear por encima de su peso* son casi idénticas. Actualmente, movimientos progresistas, reaccionarios, pro-capitalistas o anti-sistema, desafían su capacidad transformadora dentro de una matriz multinivel donde producir cambios necesita nuevas estrategias políticas. El «neoliberalismo», de nuevo, se resiste a ser una idea abstracta y totalizante y muestra sus variaciones espaciales y temporales. Nuestra agenda de investigación futura quiere centrarse en analizar ese terreno en disputa, donde la forma «movimiento» ha dejado de ser monopolio de las fuerzas progresistas.



# **ANEXO I. Análisis de los subcasos**

---

Análisis de las respuestas alternativas desde la acción colectiva (factores micro, tabla 3.6) y desde los gobiernos locales (factores meso, tabla 3.6).

Acceso a la vivienda, fomento del emprendimiento social y gestión ciudadana de equipamientos y solares urbanos.

Madrid y Barcelona (2008-2015)

### 5.3.1 Subcasos de Barcelona. Acceso a la vivienda

#### 1. La Casa de Les idees | Respuesta alternativa desde el Gobierno local

La Casa de Les idees fue presentada en marzo de 2013 por el Comissionat de Participació Ciutadana i Associacionisme como un proceso participativo de “innovación abierta” para buscar respuestas alternativas al “reto de la vivienda” dirigido a toda la población censada. El proceso vinculaba la participación en un foro online con reuniones presenciales y talleres. De 97 propuestas presentadas, 10 fueron seleccionadas. Entre otras, propuestas para crear una oficina de asesoramiento, financiar la vivienda a través de donaciones o crear mediadores comunitarios para barrios afectados por la crisis. El compromiso del Comissionat, tal y como establecían las bases, era ofrecer soporte técnico y espacios de oficina para las propuestas premiadas. La Casa de les Idees fue desarrollada por ENVIU, consultora holandesa con sede en Barcelona especializada en servicios enmarcados en el enfoque económico-managerial de la innovación social.

##### Factores Institucionales

Su principal característica es conceptualizar el problema de la vivienda como «reto ciudadano» en contraste con los movimientos que lo defienden como derecho social. La orientación «reto ciudadano» no es singular de La Casa de Les idees. Pasar del *social right* al *social challenge* como solución al conflicto entre derecho a la vivienda-derechos de propiedad privada, ha sido el marco base de programas como Big Society (UK) o Challenge.gov (EEUU) deudores de las teorías manageriales de la innovación social (OECD, 2011). Otro paralelismo con el contexto anglosajón es orientar el cambio del «gobernar *para* las personas» al «gobernar *con* las personas» (Ajuntament de Barcelona, 2013). El principal problema político e institucional es que la “apertura” y la “descentralización” del “reto ciudadano” no han conllevado ningún cambio administrativo o legal. La capacidad de cambio es dependiente de la acción emprendedora en un territorio imaginado (social y espacialmente homogéneo) que no requiere nuevos mecanismos redistributivos. Una responsable de UP Social, consultora «experta en *social challenges*» negaba que ese enfoque exigiera prescindir de mecanismos redistributivos para fomentar la emprendeduría social.

##### Factores Socio-espaciales

Las dinámicas de exclusión y segregación urbana no están problematizadas en su conceptualización ni en su implementación. El proyecto plantea el problema de la vivienda de forma abstracta, desterritorializada y desconflictuada en una campaña que atrae a profesionales especializados en mediación social (consultoras y tercer sector) pero no a grupos excluidos. Deudora de un régimen de *fast policies* (Peck y Theodore, 2016) La Casa de les Idees replica metodologías implementadas en otros contextos sin incorporar las variantes socio-espaciales locales. Su respuesta a la subsidiarización del sistema de bienestar local promueve mercados integrados por microempresas autodefinidas como “socialmente innovadoras”.

##### Factores Relacionales

El Consell de la Joventut de Barcelona (CJB) se implicó en el proceso para poder avanzar en el Acord per l’Habitatge Jove. En la entrevista realizada a uno de los representantes del CJB, La Casa de les Idees era tipificada como un “ejercicio de marketing político” pero que podía ser usado para sensibilizar a más actores sobre el problema de acceso a la vivienda de la población más joven. Los activistas de movimientos sociales entrevistados no conocían el proyecto.

##### Diagnóstico

El responsable de Proyectos de Innovación Social del Área de Calidad de Vida, Igualdad y Deportes argumentaba en una entrevista que La Casa de les Idees «busca producir bienestar a través de la emprendeduría» con propuestas «menos dependientes de un Estado en crisis y más dependientes de la creatividad social» gracias a un «estilo de gobernanza donde la administración facilita la plataforma para que la ciudadanía conduzca el proceso». La Casa de les Idees ejemplifica la “solución emprendedora” como respuesta alternativa al principal problema de la agenda social. Los cambios planteados en su marco conceptual se contradicen con la falta de medidas implementadas. Inscrita en el enfoque económico-managerial de la innovación social, promueve un proceso de neoliberalización bajo un marco presentado como democratizador y con capacidad redistributiva.

## 2. Cooperativa de vivienda La Borda | Respuesta alternativa desde la acción colectiva

La cooperativa de viviendas La Borda SCCL (LB) es un proyecto de viviendas de alquiler en Régimen de Cesión de Uso (RCU) vinculado a Can Batlló (CB). La Comisión de Economía, Empresa y Empleo del Ayuntamiento constituyó en derecho de superficie un solar situado en el Carrer Constitució nº 85-89. Ese terreno se cede a LB por 75 años sin perder su titularidad pública. Con una proyección de 30 Unidades de Convivencia, cada cooperativista debe aportar 15.000€ al capital social de la cooperativa. El dinero se destina a solicitar un crédito a entidades de economía solidaria y finanzas éticas (Coop57). Su coste, estimado en 2.400.000€, se devolverá a través de cuotas mensuales proporcionales al tamaño de los pisos

### Factores Institucionales

LB opera con autonomía dentro del ecosistema de CB, que es origen del proyecto y el espacio usado para reuniones, talleres y asambleas. Los cooperativistas de LB tenían o han establecido vínculos con CB, siendo parte de su red social. Su planteamiento de “cohesión social” y comunitario requiere una gobernanza democrática. Organizada en 6 comisiones con propuestas sometidas a asamblea, LB plantea actividades y espacios comunes que posibiliten la interacción con el vecindario. Algunas decisiones explican el planteamiento de la democracia económica: la remuneración de tareas se decide colectivamente, las formas de financiación y agregación son transparentes y las propuestas de la comisión económica también pasan por asamblea. Con notable impacto mediático y proyectándose como prototipo público-comunitario para acceder a la vivienda, LB plantea una alternativa que cuestiona el proyecto hegemónico de la sociedad de propietarios al no funcionar bajo la titularidad de derechos propietarios individuales sobre la tierra sino bajo derechos de uso del inmueble. La propiedad es de titularidad pública, cedida temporalmente a la cooperativa en régimen colectivo. Este cambio imposibilita la especulación inmobiliaria, primando el valor de uso del territorio frente al valor de cambio.

### Factores Socio-espaciales

A diferencia de otras cooperativas RCU como las ofertadas por Sostre Cívic, LB plantea el desarrollo comunitario de forma previa a la construcción. No es un llamada dirigida a individuos de los que se espera generen comunidad en la convivencia, sino que el proceso comunitario origina el proyecto. Su capacidad para incluir comunidades en riesgo de exclusión presenta límites que son problematizados en el seno del proyecto. Con una composición social intergeneracional, LB está sujeta a los requisitos de la vivienda de protección oficial (VPO) y sus cooperativistas deben cumplir baremos de renta. Por otro lado, plantea estrategias políticas que no se limitan al perímetro de LB. En el solar de Carrer Constitució hay vecinos en infraviviendas y, para la construcción del edificio, se ha negociado como condicionante que la administración les garantice viviendas dignas.

### Factores Relacionales

LB destaca como proceso de alianza de saberes diversos, necesarios para el desarrollo comunitario y material del proyecto. La cuenca creativa que empuja su puesta en marcha y desarrollo integra a la cooperativa La Col (responsables del proyecto arquitectónico y parte de la cooperativa), Coop57, Col·lectiu Ronda (desarrollo jurídico), el conjunto de saberes y sociabilidad de CB y de las cooperativistas. Algunas tareas son remuneradas bajo criterios que se establecen en asamblea. La relación con la administración es fundamental para el proyecto, cuyos capítulos conflictivos han estado ligados durante este periodo (2008-2015) a la trayectoria de negociación de Can Batlló con el Distrito y el Ayuntamiento.

### Diagnóstico

El principio político de LB que conduce su desarrollo institucional es desmercantilizar la vivienda. Plantea una solución comunitaria que no es especulativa, aplicando derechos de uso pero no de propiedad individual. Su capacidad transformadora está contenida en una visión contra-hegemónica frente a la solución financiera, pero plantea dilemas prácticos. Su replicabilidad depende de una intervención pública sostenida en el tiempo delimitada por el escaso terreno disponible bajo titularidad municipal. En las actuales condiciones socio-espaciales e institucionales, la solución LB no es universalizable por vía legal, aunque existan comunidades heterogéneas arraigadas al territorio capaces de replicar su metodología.

### 5.3.2 Subcasos de Barcelona. Emprendimiento social y cooperativismo

#### 3. Programa d'Emprenedoria Social Barcelona Activa | Respuesta alternativa desde el Gobierno local

Si bien las competencias de regulación del mercado laboral dependen del Estado, Barcelona desarrolla políticas para la inclusión laboral, «formación continua» y fomento de la emprendeduría. Barcelona Activa (BA) puesta en marcha en 1986 ha sido la principal entidad para desarrollar esas políticas. A principios de 2015, BA lanza el Programa d'Emprenedoria Social (PES) financiado con Fondos Europeos para «promover la figura del emprendedor social, detectar experiencias relevantes y difundir Barcelona como referente internacional del emprendimiento» (Ajuntament de Barcelona, 2015). Junto a espacio de oficina y asesoramiento, se otorgan tres premios (de 12.000€ a 3.000€). Los 3 proyectos ganadores (Rebobinart, FundTrip4All y RealFunding) ofrecen servicios de mediación a colectivos excluidos o colaboran con otros proyectos de «impacto social»

##### Factores Institucionales

El principal cambio conceptual que promueve el PES se centra en relacionar la sostenibilidad económica de un modelo de negocio con la «efectividad» para dar respuesta a un problema social. Programas públicos o privados de fomento de la emprendeduría social (de La Caixa o la Generalitat de Catalunya) también han tomado esa orientación. Responsables de consultoras de innovación social que han colaborado o participado en el diseño de estos programas (Up Social o ENVIU) apelan a modelos de medición como el SROI (Social Return on Investment) para evaluar el «valor público» de la actividad emprendedora. Los nuevos reglamentos que se fomentan, teniendo en cuenta el «retorno social» producido, buscan la aplicación de exenciones fiscales para los emprendedores sociales. Una perspectiva similar a la Zona Franca para Emprendedores que Trias proyectó –pero no culminó– o a programas sí implementados como el *l'mStartupBarcelona* dentro de Barcelona Growth.

##### Factores Socio-espaciales

El programa PES no parte de un diagnóstico sobre la distribución por barrios de las economías que se buscan fomentar ni criterios para compensar los desequilibrios socio-espaciales. Frente a las medidas de austeridad que afectan a los sistemas de bienestar, el PES promueve la apertura de mercados para emprendedores sociales. Las estrategias que se usan para definir y medir la capacidad de cambio de la innovación social son deudoras del New Public Management (Levesque, 2013). Los grupos sociales afectados son considerados sujetos pasivos a los que asistir a través de los servicios de emprendedores sociales, que ejercen de mediadores expertos en la exclusión social. En las entrevistas realizadas la «reciprocidad» se explica como un enlace entre emprendedor y comunidad mediado por servicios que responden de forma «eficaz» al problema y que «fidelizan» al grupo social afectado gracias a su «valor añadido». No se menciona la base territorial ni posibles lazos de solidaridad entre colectivos afectados.

##### Factores Relacionales

En la entrevista al director de Entitats Catalanes d'Acció Social se evaluaba de forma crítica la Taula del Tercer Sector por no facilitar la coproducción de políticas para la «inclusión social». En una línea más crítica, el PES era percibido como una forma de «sobrepasar» al «tercer sector tradicional». En otras entrevistas realizadas se enfatiza este carácter de «amenaza» sobre programas del nuevo Gobierno que buscan atraer a nuevos actores económicos con procesos considerados «menos participados y opacos». El PES ejemplifica cómo uno de los objetivos del fomento público de «la solución emprendedora» es renovar o «sanear» las antiguas redes clientelares de los gobiernos socioliberales. El objetivo inicial no es un cambio en las relaciones de poder de grupos excluidos, sino un cambio en el tipo de proveedores de servicios que van a ser contratados por la administración local. Nuevos actores que el tercer sector tradicional percibe con desconfianza por su enfoque económico de la acción social.

##### Diagnóstico

Las «economías socialmente innovadoras» que promueve el PES se inscriben en la «solución emprendedora» definida y evaluada por métricas manageriales que orientan las necesidades de colectivos afectados hacia nuevos nichos de mercado. El PES se suma al conjunto de acciones lideradas por el Gobierno local para renovar el sistema de bienestar con criterios de contratación basados en la eficiencia económica. Lejos de los criterios y redes de confianza del Gobierno, algunos sectores del tercer sector tradicional van a entrar en crisis, sin suficiente base comunitaria ni cobertura pública para sostenerse.

#### **4. Xarxa d’Economia Solidària (XES) | Respuesta alternativa desde la acción colectiva**

El ciclo altermundista, el Foro Social Mundial en Porto Alegre y las alianzas entre cooperativas brasileñas y catalanas, empujaron la constitución de la XES, efectiva en 2003. Nacida de la sección de intercooperación de la Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya (FCTC) es una red formada por 160 entidades de la economía social y solidaria (ESS) que promueve una alternativa a la economía capitalista basada en criterios democráticos, sociales y medioambientales. Sus valores fundacionales son la intercooperación, la práctica de servicios, productos y trabajo no basados en la explotación humana o medioambiental, la organización democrática y participativa y la autonomía frente a las administraciones (Eizaguirre, 2012).

##### **Factores Institucionales**

La XES forma parte del movimiento de la ESS, inscrito en el cooperativismo y la economía social del siglo XIX, redefinida en el XX. Uno de sus engranajes políticos y culturales es el tejido de las ESS en Barcelona, un 2,8% del total de empresas de la ciudad (Fernández y Miró, 2016). Su sede física está en Barcelona dentro del grupo de cooperativas ECOS. El salario de la persona que coordina la XES se sostiene a través de cuotas de socios de la FCTC. Algunos recursos divulgativos se han financiado con subvenciones de concurrencia pública. Las prácticas socioeconómicas de la ESS tienen como objetivo producir economías basadas en la democracia y la justicia social, usando formas de certificación autoevaluación como el Balance Social. En el proceso de «transición hacia un modelo alternativo» las entidades de la ESS pueden seguir parámetros de mercado (viabilidad, eficiencia, externalización) una tensión problematizada por el movimiento (Olin Wright, 2014). Su impacto público ha aumentado en el periodo y ha crecido su índice de afiliación, aunque menos que en anteriores ciclos de crisis (Fernández y Miró, 2016).

##### **Factores Socio-espaciales**

Del total de iniciativas de la XES casi un 50% tienen sede social en Barcelona. Una de las actividades clave para promover la ESS y la intercooperación es la Fira d’Economia Social i Solidària, iniciada en 2012 y coordinada por la XES. Junto a otros eventos, la Fira busca ampliar la distribución territorial de la ESS, inscrita en las dinámicas socio-espaciales de Barcelona. Es en barrios con necesidades pero especialmente en aquellos que suman capacidades donde se ubican el mayor número de prácticas alternativas (Blanco et al., 2016). Respecto a las entidades de ESS, un 19% tienen sede física en Eixample, un 12% tanto en Sant Martí como en Gràcia, un 11% Ciutat Vella y también en Sants-Montjuïc, un 8% Sarrià-Sant Gervasi y también Horta-Guinardó, un 7% en Les Corts y un 6% en Sant Andreu, igual que en Nou Barris (Fernández y Miró, 2016). Esta desigual distribución delimita su capacidad transformadora. Problematizando esta tendencia, la XES y otras entidades ESS buscan vías de intervención para superarla.

##### **Factores Relacionales**

En las relaciones institucionales, la XES destaca por no querer restar protagonismo a las federaciones de cooperativas y no realizar tareas de representación. Su capacidad transformadora se basa en el trabajo de base, «modificando hábitos y promoviendo el cambio desde abajo» y, tradicionalmente, mostrando poca confianza en las administraciones (Eizaguirre, 2016:45). Debido a su falta de reconocimiento de «los valores socialmente transformadores del cooperativismo» la XES criticó abiertamente la propuesta de Llei de Cooperatives de la Generalitat (2009) (Eizaguirre, 2011). En relación con el Ayuntamiento, entre 2008-2015 las medidas de apoyo a la ESS fueron débiles, exceptuando las desarrolladas por la Direcció de Programes Ambientals dirigidas a la banca ética y a la promoción de la contratación pública socialmente responsable (ibíd, 2011). Más adelante, sectores de la ESS pondrán énfasis en la necesidad de articular relaciones públicas-cooperativas-comunitarias, sumando la capacidad universalizadora de lo público, la democracia económica del cooperativismo y la participación vecinal a escala barrio (Fernández y Miró, 2016:181).

##### **Diagnóstico**

Para instituciones colectivas arraigadas a movimientos de larga trayectoria, los ciclos de crisis abren una posibilidad de reformulación y fortalecimiento. Entre 2008-2015, la XES se enfrenta a un ciclo donde su fuerte tradición libertaria se relaciona con otros enfoques, influida por el apoyo social que recibe el 15M y la lógica de colaboración/conflicto con la administración que practica la PAH. Las economías colectivizadas de la XES van a ser una alternativa a las “solución emprendedora” fomentada por el Gobierno local, negociada en procesos contradictorios de democratización y neoliberalización que definen la gobernanza.

### 5.3.3 Subcasos de Barcelona. Gestión ciudadana de equipamientos

#### 5. Pla Buits | Respuesta alternativa desde el Gobierno local

El Pla Buits (PB) es un programa desarrollado por el Departament de Participació del Àrea Hàbitat Urbà del Ayuntamiento. Concurso de pública concurrencia dirigido a entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro para dar uso social temporal (cesión de 1-3 años renovables) a solares urbanos de titularidad pública. En la primera edición (2012) se cedieron 13 solares de 19 previstos. Enmarcados en «la gestión del mientras tanto» el cuerpo técnico argumenta la puesta en marcha del PB para 1) responder demandas de comunidades imbricadas en el territorio; 2) vincularse a una generación más joven y con una cultura política «más pragmática» que las AAVV; 3) como posibilidad para sortear «la incertidumbre» del modelo urbano.

##### Factores Institucionales

Plantea un cambio en la conceptualización y orientación de la participación, aunque no del todo nuevo. Se adhiere a la trayectoria de iniciativas de cogestión o gestión directa como el reglamento de Gestió Cívica o la cesión de equipamientos municipales a AAVV, que ha funcionado bajo un notable grado de discrecionalidad (Castro et al., 2017). La principal diferencia coincide con el principal problema detectado por técnicos y usuarios: la falta de un marco legal específico. En términos administrativos, la cesión temporal de los solares funciona como una gestión privada sin recursos asignados cuya sostenibilidad depende de subvenciones y trabajo voluntario. También, se señalan los problemas de coordinación entre Distrito y Ayuntamiento que ha creado algunos episodios de burocratización y de ventanilla duplicada.

##### Factores Socio-espaciales

La implementación del PB se enfrenta y, en gran parte, refleja las desigualdades socio-espaciales existentes en la ciudad. En barrios como Ciutat Meridiana o Trinitat Vella no se ha logrado desarrollar y las propuestas de cesión realizadas en Vallcarca fueron rechazadas por los colectivos del barrio tras debatir sobre su grado de oportunidad o cooptación. La búsqueda de alianzas público-comunitarias en solares susceptibles de convertirse en público-privados muestra un giro en el empresarialismo urbano, percibido en diversas entrevistas entre el «gesto simbólico», la «oportunidad» o la «ambigüedad». Las necesidades que responden los solares activos son diversas, más de la mitad dependientes del legado socio-cultural de los barrios – ubicados en 10 distritos de la ciudad– y otros sin vinculación. Hay espacios más transversales en su actividad (Germanetes y Gardenyes) frente a otros más especializados en inserción social, convivencia entre grupos sociales en riesgo de exclusión, etc. (Magrinyà, 2016: 318-320).

##### Factores Relacionales

Más que a un proceso de «participación por invitación» el PB es una reacción a reclamaciones ciudadanas para gestionar solares en desuso o desvalorizados por la crisis, un “detector de comunidades activas” tal y como argumentaba uno de los técnicos municipales responsables. En contraste con análisis que realzan procesos de empoderamiento (Baiges, 2015; 2016) diversas exploraciones y entrevistas problematizan la diversidad de los espacios. Los liderazgos suelen recaer en agentes cualificados, ligados profesionalmente a actividades que en los solares realizan sin remuneración. Perfiles con trabajos precarios, estudios avanzados y red social; una clase media entre 25-40 años, en crisis, sin futuro laboral estable y formada. Los usuarios de los espacios son más heterogéneos, especialmente en los de carácter asistencialista. Más que vínculos inter-clasistas, destacan los inter-generacionales y el refuerzo de vínculos ya existentes.

##### Diagnóstico

Los primeros procesos de auto-evaluación de los grupos impulsores dan resultados positivos, con algunos déficits ya apuntados (Ajuntament de Barcelona, 2015). En diagnósticos contradictorios, el PB se ha señalado como programa destinado al control y desactivación social (Stanchieri y Aricó, 2013), como caso destacado de innovación social local (Baiges, 2015; 2016) o como contenedor de procesos con resultados dependientes de la red social preexistente en cada barrio (Magrinyà, 2015). El PB tanto se ajusta a una dejación de funciones públicas como a un experimento público-comunitario (Martínez Moreno y Cruz, 2017) posible gracias al voluntarismo y que demanda un marco legal específico. La composición social –diversa en usuarios, homogénea en liderazgos– produce en la práctica una hibridación entre comunidades dinámicas emprendedoras, con sujetos que pueden capitalizar el capital relacional adquirido.

## 6. Can Batlló | Respuesta alternativa desde la acción colectiva

Can Batlló (CB) es el recinto de una fábrica textil inaugurada en 1880, foco laboral y urbanístico del barrio de la Bordeta (Distrito de Sants). Durante la desindustrialización y su cierre en 1964, la planificación popular contra el franquismo fue el paso previo a la reivindicación vecinal frente a las estrategias de urbanismo especulativo. En 2001, un pacto entre la inmobiliaria Gaudir (propietaria mayoritaria del CB), el Ayuntamiento y el Centro Social de Sants junto a la Parroquia de Sant Medir, parecía garantizar rentas a la empresa, recursos al Ayuntamiento y equipamientos al barrio. En 2009, en respuesta a los titubeos público-privados, se creaba la Plataforma Can Batlló és pel Barri y el tejido vecinal amenazaba con la ocupación del recinto si no se cumplía el pacto. Finalmente, la plataforma forzó la cesión del bloque 11 de CB en 2011. Actualmente, es un espacio social y cultural de 1500 m<sup>2</sup> bajo gestión ciudadana que alberga proyectos y servicios socioculturales, la actividad de cooperativas de economía social, etc.

### Factores Institucionales

CB aglutina el poder social condensado en el territorio durante una larga trayectoria reivindicativa. Las respuestas y la institucionalidad vecinal producida contra las configuraciones localizadas del poder industrial, el poder franquista y el poder neoliberal, han conformado las capacidades para defender y gestionar el bloque 11. La memoria proletaria-mutualista y el tejido vecinal-cooperativista se materializan en el patrimonio industrial y cultural que conforma la identidad del barrio. Estas trayectorias definen el carácter asambleario de CB (con comisiones de trabajo integradas por vecinas, entidades, cooperativas y colectivos) así como su capacidad para marcar la agenda y las negociaciones políticas. La naturaleza de esas capacidades le dan un carácter muy localista y poco replicable que busca superarse al solidarizarse con reivindicaciones en otros barrios o siendo espacio de acogida para actuaciones a escala ciudad.

### Factores Socio-espaciales

El proceso de CB se inscribe en las trayectorias a escala barrio, pero también de ciudad, afín al legado del movimiento Okupa. Fundado en una cultura libertaria y anticapitalista, CB ha crecido empujado por una cultura vecinal de identidad más abierta, acorde a los cambios en la economía política de las grandes ciudades y sus periferias. Un proceso político de «nuevo autonomismo» también producido, con sus variantes, en otros territorios (Toret et al., 2008). Mayor democratización y participación no supone mayor justicia e inclusión social y CB no escapa a esta problemática, pero destacan su composición social diversa y su problematización de las dinámicas de segregación y polarización urbana. A través de talleres y asambleas, se problematiza la posible reproducción de las desigualdades de clase, género o etnia que pueden padecer las actividades y proyectos que se albergan y conforman CB.

### Factores Relacionales

La campaña *Tic Tac Can Batlló* lanzada en 2009 y la campaña *Totes Som Can Vies* explican la lógica de colaboración/conflicto característica de CB. En primer lugar, el *Tic Tac*, una cuenta atrás que lanzaba un mensaje al Gobierno local: si no actuaba, los vecinos entrarían legítimamente en el recinto. «Una forma de Okupación inversa» argumentaba un activista entrevistado. La nueva alcaldía coincidía con el final de la cuenta atrás (junio 2011) pero días antes, la propiedad aceptó la cesión del bloque 11. Esta táctica de conquista de demandas paso a paso, similar a la PAH, empieza con el uso de vías legales. Si no hay respuesta institucional, se opta por la acción directa, empujada por la autoridad y legitimidad ganadas en el trayecto legalista. En segundo lugar, frente a la táctica de Trias para demonizar Can Vies, tipificándolo como «incívico y anárquico» frente al ejemplo de CB como «espacio de diálogo y consenso», CB se unió a la campaña *Totes Som Can Vies*. Este proceso tensaba la relación institucional, pero otorgaba mayor autoridad a CB y su habilidad para no ser integrado en procesos para desactivar el conflicto.

### Diagnóstico

Diversos autores/as coinciden en destacar la capacidad de CB para marcar la agenda, enfrentarse al empresarialismo urbano, prefigurar instituciones público-comunitarias y producir estrategias creativas de innovación social (Subirats & García, 2015; OMB, 2013; Sánchez Belando, 2017; Dalmau i Torvà, 2014).

Frente a procesos de integración en la austeridad y desactivación del conflicto, CB usa el poder social acumulado para legitimar la gestión ciudadana y producir red a nivel urbano. Desbordar el «comunitarista neoliberal», respondiendo con economías colectivizadas a las emprendedoras, es su principal reto político.

### 5.3.4 Subcasos de Madrid. Acceso a la vivienda

#### 7. Empresa Municipal de Vivienda y Suelo de Madrid | Respuesta alternativa desde el Gobierno local

La Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo (EMVS) es el organismo municipal que desempeña y realiza las competencias en materia de vivienda del Ayuntamiento de Madrid. Creada en 1981, inicialmente como EMV y en 2005 EMVS, tiene señalado como objetivos la rehabilitación, construcción de nuevos edificios y «las tareas sociales que ambos objetivos conllevan para efectuar realojos habitacionales». Coordinada con la Dirección de Servicios Sociales, uno de sus objetivos anunciados en la etapa 2008-2015 ha sido responder a nuevos procesos de exclusión residencial (Ayuntamiento de Madrid, 2015).

##### Factores Institucionales

Una de las tareas anunciadas por la EMVS junto a Servicios Sociales ha sido gestionar la adjudicación de Viviendas de Protección Oficial (VPO), de Régimen Especial o de «integración social» para familias en proceso de exclusión, eliminando infravivienda (chabolismo vertical) y con programas dirigidos al desarrollo comunitario (Frutos Gómez, 2008). La construcción de VPO descendió durante los 90 y el ciclo inmobiliario también disminuyó la actividad de EMVS (Alguacil et al., 2011). La acción de EMVS se mantenía ligada a la burbuja financiero-inmobiliaria, produciendo vivienda pública para venta y de alquiler con opción a compra. En 2011, Ana Botella anunciaba que seguiría con las políticas de la EMVS para responder a los desahucios hipotecarios o por alquiler. Frente al creciente número de desahucios, la acción municipal era cuestionada por escasa, tanto por fuerzas políticas en la oposición como, sobre todo, por la acción directa de la ASCV y la PAH. El parque de vivienda pública respecto al parque de vivienda residencial en la ciudad de Madrid representaba en 2013 únicamente el 1,56 por ciento del total (Andreeva y Abellán, 2018). Entre 2012-2013, se vendieron 18 promociones de la EMVS al grupo societario FIDERE, sociedad de inversión inmobiliaria del fondo Blackstone. El PSOE junto a la Asociación de Afectados por la Venta de Inmuebles de la EMVS denunciaba prevaricación y cohecho en estas operaciones, exigiendo la expropiación de las viviendas a FIDERE. El recurso incluía un informe de la Cámara de Cuentas, en junio. Se concluía que EMVS había vendido 1.860 pisos «sin la existencia de pliegos de condiciones de la venta» y «aplicando exclusivamente las reglas del mercado».

##### Factores Socio-espaciales / Relacionales

La intervención de EMVS para contrarrestar dinámicas de segregación urbana ha sido escasa, un modelo «puramente asistencialista y generando además la creación de espacios altamente segregados y estigmatizados» (Andreeva y Abellán, 2018:9). Frente a la deuda concentrada en el municipio de Madrid, se reproducía la solución financiera: vender el patrimonio público, en el caso de EMVS, parte del parque público se vendía a grandes inversores. En 2013, la EMVS acumulaba una deuda 630 millones de € en gran parte debido a la compra de parcelas en beneficio del Ayuntamiento cuando necesitaba liquidez (OMM, 2014: 137). En paralelo, el Ayuntamiento de Madrid anunciaba la entrega de 371 viviendas protegidas en Vallecas. Un total de 6 promociones municipales ubicadas en los distritos de Villa de Vallecas, Carabanchel y Barajas. 341 son en régimen de venta y 30 en alquiler con opción a compra. Frente a esos anuncios, un portavoz de la PAH denunciaba que habían «más desahucios de viviendas sociales que de bancos» con el agravante que los desahuciados se quedaban sin ninguna alternativa habitacional, perdiendo el derecho a optar a otra vivienda social. Según cifras de la PAH, IVIMA y la EMVS lanzaron casi 40 desahucios diarios a finales del 2012.

##### Diagnóstico

Las políticas de EMVS, anunciadas como rehabilitación del Centro Histórico y de los barrios periféricos de Madrid, se integraba a partir de los 90s en la solución financiera en un doble paso: antes de la crisis, fomentando la segregación y el desplazamiento o con políticas de parcheo frente a dinámicas estructurales; durante la crisis, donde el Gobierno del PP extendía la gestión neoliberal de la vivienda social. Durante todo el periodo, no hubo políticas públicas que respondieran al problema de la exclusión residencial sin reproducir las mismas dinámicas que la originaban. No hubo una integración ni diálogo con la “solución comunitaria” promovida por los movimientos antidesahucios ni mediación en las propuestas de negociación con el sector privado.

## 8. Asamblea de Vivienda Centro de Madrid | Respuesta alternativa desde la acción colectiva

Asamblea de Vivienda Centro Madrid (AVCM) surge de las asambleas 15M de los barrios de Austrias, Lavapiés, Letras y Malasaña durante el 12-15M (2013), heredera de la Comisión Interbarrios de Vivienda. Participa en la Obra Social de la PAH Madrid y de la Asamblea de Vivienda de Madrid (AVM) y cuenta con su propio grupo de Obra Social, en el que se integran las asambleas de habitantes de fincas liberadas como La Manuela y La Leona. La AVCM nace empujada por activistas vinculadas al proceso de la ILP de la PAH y a la campaña de escraches. Algunas dejaron la PAH Madrid por desavenencias con los planteamientos político, que califican de deudores de la «vieja izquierda». En la práctica, AVCM actúa como una PAH Centro Madrid, reconocida por las PAHs del resto del territorio.

### Factores Institucionales

El conflicto entre PAH Madrid (nacida en 2011) y la AVM coordinada con AVCM, proviene de dos legados políticos diferenciados. La AVM, con activistas ligados al movimiento autónomo (centros sociales, okupación, lucha antifascista) frente a La PAH Madrid, con más peso de militantes de diversas facciones de «vieja izquierda». La PAH Madrid actúa en desalojos por hipoteca frente al planteamiento de la AVM, que incluye parar desahucios por alquiler o actuar en defensa de desalojos de CSOA. Enlazada con la AVM, la campaña Obra Social de Madrid conducida por las asambleas de vivienda 15M «recupera» edificios vacíos de entidades financieras para negociar el alquiler social. La AVCM, dentro de la campaña Obra Social de Madrid, okupó tres inmuebles en 2014: La Manuela, en la Calle Monteleón (5 de enero), La Leona, en Corredera Baja de San Pablo (27 de abril) y La Cava Encendida en Calle Toledo (11 de mayo). El objetivo es señalar a grandes promotoras y constructoras propietarias de inmuebles vacíos –en el caso de La Manuela, vacía durante 17 años– y okupar las fincas junto a las personas desahuciadas.

### Factores Socio-espaciales

La AVCM se enfrenta a una realidad socioespacial diversa dentro del Distrito Centro. En Malasaña, crecen los casos de gente de edad avanzada y de origen migrante que son expulsadas por el incremento del precio del suelo, un fenómeno no tan característico en el resto de barrios, aunque también iniciado en Lavapiés. Una activista de AVCM explica que a la asamblea de acogida y asesoramiento «viene gente en condiciones de indigencia, en el límite, (...) también gente en situación de exclusión social, endeudada y sin red familiar, algunos son casos relacionados con entidades financieras y también con la EMVS» No se conocen casos de cooperativas de vivienda en Distrito Centro. Las soluciones han de responder a la urgencia y a un perfil social inicialmente atomizado, sin lazo comunitario ni recursos. Como en el resto de PAHs, el proceso de acompañamiento, asesoramiento y de solidaridad de la AVCM vincula a sujetos estigmatizados a través de la defensa de un derecho colectivo, un proceso de empoderamiento analizado desde múltiples enfoques (Mir García et al., 2013; Meri Pirita, 2016; Suárez, 2014; García-Lamarca, 2017).

### Factores Relacionales

La metodología de la campaña Obra Social, extendida por el territorio y sistematizada en manuales de libre acceso, se basa en buscar la legitimidad de la acción directa (okupación) considerada justa por la gente afectada, anunciando desde el inicio la búsqueda de una solución legal, activando así una respuesta alternativa al acceso a la vivienda (Janoschka y Pavón, 2016). La AVCM logró paralizar el desalojo previsto para el edificio La Manuela, firmando un acuerdo con La Caixa para régimen de alquiler social de 19 familias. En estas relaciones, ni la CAM ni el Ayuntamiento de Madrid ejercen rol de mediación. Sin sistemas de participación formales que integren o desactiven estos procesos, la AVCM ha ejercido mediación directa con el sector privado a través de la solidaridad entre personas afectadas.

### Diagnóstico

Sumando estrategias del movimiento okupa a las formas de organización territorial del 15M, la AVCM se ha sumado a la campaña Obra Social, creando agregación social a través de «pequeñas victorias». Frente a la inacción pública, la AVCM ha legitimado la acción directa. Practicando la «auto-tutela del derecho» la PAH ha logrado escalar la solución comunitaria como forma puntual de autoprovisión y vía de presión para negociar con la propiedad. Las relaciones entre viejas y nuevas organizaciones ha sido diversa, a veces de unión para objetivos concretos, a veces de desavenencia, cuestionando la posición de monopolio en la interlocución y representación de la FRAVM.

### 5.3.5 Subcasos de Madrid. Emprendimiento social y cooperativismo

#### 9. Madrid Emprende y la OISM | Respuesta alternativa desde el Gobierno local

Madrid Emprende (ME) nace en 2005 como Agencia de Desarrollo. En 2013, se integra en una Dirección General dentro del Área de Economía, Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento. En 2011 se crea la Oficina de Innovación Social de Madrid (OISM) bajo la misma área. Ambas entidades son relevantes para analizar el rol otorgado a la emprendeduría social en la crisis en las respuestas alternativas del Ayuntamiento. ME dirige sus servicios a “emprendedores” a través del asesoramiento y búsqueda de fondo de capital privado. Coordina 13 equipamientos públicos distribuidos por distritos. OISM promueve la “innovación social” dentro de la administración pública y, junto a ME, ejerce mediación entre nuevos autónomos y sector privado.

##### Factores Institucionales

El avance de la externalización de servicios públicos corre en paralelo a la promoción municipal de líneas de apoyo y difusión para fomentar la emprendeduría social. El cambio de orientación coincide con la eliminación de áreas de servicios sociales dedicados a la cohesión social como la Oficina de Intermediación Cultural o el Observatorio de las Migraciones. A principios de los 90 los servicios sociales ya funcionaron como «banco de pruebas para externalizar servicios», abrir mercados al tercer sector y producir redes clientelares (Ávila y Malo, 2010). Los técnicos de ME y de la OISM argumentan la necesidad de reorientar las políticas debido a que «con la crisis ha aumentado el espíritu emprendedor» dirigido al «cambio social». Guiados por este diagnóstico, ME facilita el enlace de autónomos con capital privado, algunos orientados al emprendimiento social y OSIM dirige su actividad al fomento del emprendimiento social y a parametrizar la “innovación social” buscando incidir en diferentes áreas del Ayuntamiento.

##### Factores Socio-espaciales

En 2007 se realizó un estudio de la estructura socioeconómica de los distritos de Madrid para ubicar 13 equipamientos coordinados por ME. Sumado a las economías que el Ayuntamiento quería promover (diseño, economía social, tecnología, etc.) se eligió la especialización de los equipamientos y su distribución territorial. El vivero del Distrito de Villaverde se dirigía a “emprendedores” en riesgo de exclusión frente al vivero de Distrito Centro, el Madrid International Lab (MIL), con espacios de oficina cedidos a empresas extranjeras. UnLtd Spain, capítulo local de una organización británica establecida en 10 países, se aloja desde 2013 en el MIL. Una responsable de UnLtd Spain explicaba que en los programas para emprendedores sociales que desarrollan –la «comunidad de *changers*»– todos los perfiles son jóvenes con estudios universitarios avanzados en situación precaria. El factor territorial (centro urbano) y la economía que se promueve (desarrollo tecnológico) atraía a perfiles socioeconómicos homogéneos al espacio con más capacidad y recursos de la red de infraestructuras del ME.

##### Factores Relacionales

Las líneas de innovación y emprendeduría social de ME y OISM promueven una gobernanza dirigida a la relación entre Ayuntamiento, tejido empresarial y nuevos autónomos, fomentando la apertura de nuevos mercados para cubrir necesidades sociales. OSIM, en paralelo, ha implementando formas de «evaluar el impacto» de las subvenciones públicas, la misma «eficiencia» basada en parámetros cuantitativos fijada en los servicios sociales (Ávila y Malo, 2010). Siguiendo un patrón de pago por resultados, las asociaciones y ONG deben seguir una métrica para demostrar cuantitativamente que cumplen las «metas sociales» y optar a subvenciones públicas. Argumentando un exceso de redes clientelares y de asociaciones (sociales y culturales) que reciben ayudas sin demostrar su «impacto social» el proceso busca «racionalizar» el gasto y «optimizar resultados de la inversión pública»

##### Diagnóstico

EM y OISM, ambas integradas el Área de Economía enmarcan la innovación social en un enfoque económico-managerial, desplazando algunos de los servicios sociales a nuevos espacios de mercado al que acceden segmentos sociales de renta media precarizados y consultoras transnacionales. Desde OISM se fomenta la «racionalización» con lógicas de NPM. La acción territorial de EM promueve «la emprendeduría social» para introducir a personas en riesgo de exclusión al mercado competitivo. Estas políticas de inserción tienden a crear autoempleo precario y a colonizar la vida local con relaciones mercantiles (Jiménez Sosa, 2015; Rendueles y García, 2017).

## 10. Mercado Social de Madrid | Respuesta alternativa desde la acción colectiva

La Red de Economía Alternativa y Solidaria (REAS) define los mercados sociales como una red de producción, distribución y consumo de bienes y servicios que funciona bajo criterios de la ESS constituida junto a consumidores. El objetivo que se enuncia como principal es cubrir las necesidades de sus participantes sin pasar por los circuitos capitalistas. El Mercado Social de Madrid (MSM) iniciado en 2012, surge a partir de diversas entidades vinculadas a movimientos sociales. Algunos de sus promotores señalan que los objetivos del MSM son dar visibilidad a las entidades ESS que participan (124 en la edición de 2014), ampliar alianzas intersectoriales e introducir a los consumidores como actores del proceso de regulación económica (Sabín y Crespo, 2014; Hernández, 2012).

### Factores Institucionales

EN 2010, redes cooperativas como La Madeja, La Traviesa y REAS Madrid, medios de comunicación independientes, entidades de finanzas éticas y centros sociales diseñan un mercado alternativo basado en alianzas de intercooperación que «introduzca a los consumidores como actores del proceso de regulación económica» (Hernández, 2012). MSM se presenta como espacio híbrido donde «empresas ESS junto a consumidores definen cuál debería ser un modelo más justo de relaciones económicas» (Sabín y Crespo, 2014). El MSS se define como una estrategia para superar circuitos de producción y consumo responsables producidos por y para activistas o entidades ESS. Funciona bajo una cooperativa mixta/integral regulada por la Ley de Cooperativas de la CAM cuyos estatutos definen su gobernanza democrática. Formalizando jurídicamente la red en una escala superior, en 2014 se constituyó la Asociación Estatal de Redes de Mercados Sociales, integrando a Euskadi, Navarra, Aragón y Madrid, entidades ESS y las principales cooperativas estatales de servicios en finanzas éticas o energía renovable.

### Factores Socio-espaciales

Tanto los movimientos de trayectoria ligada al cooperativismo, la okupación o la cultura libre, conforman el conjunto de relaciones y saberes que sirven de base al MSM. Los principales límites que señalan los promotores del MSM se relacionan con la distribución socioespacial de la ESS y las dificultades para escalar sus prácticas. Estos límites se expresan en las dificultades para trascender el perfil activista del MSS: clase media precaria sensibilizada con valores alternativos al mercado hegemónico. La paradoja, señala uno de los promotores, es que «resulta más fácil llegar a una persona de clase media-alta del Barrio de Salamanca que quiere comer sano que a colectivos de origen migrante que viven en condiciones precarias». Si bien el momento cada vez más amplio de escaso acceso a renta se expresa como «oportunidad para politizar el espacio de crisis, sensibilizando hacia el consumo responsable» la falta de financiación y de instrumentos efectivos de socialización limita la capacidad transformadora del MSM, dificultando la apertura de un marco contra-hegemónico también para las entidades de la ESS.

### Factores Relacionales

El MSM nace directamente de diversos movimientos sociales del entorno madrileño y, en particular, del movimiento ESS, diseñando, adaptando o renovando algunas de las metodologías y formas de organización aplicadas en otros Mercados Sociales. Entre otras, los sistemas de certificación, metodología de medición que hace observables los valores de las ESS a través de un sello, y las monedas sociales, creadas para «evitar las fugas de capital fuera del propio circuito» (Sabín y Crespo, 2014). La replicabilidad de estas tecnologías que incorporan los valores de la ESS en variantes adaptadas al territorio es una práctica de transferencia típica de las redes de entidades ESS.

### Diagnóstico

En paralelo a las entidades de la XES en Barcelona, el MSM busca situarse como alternativa a las “soluciones emprendedoras” fomentadas por el Ayuntamiento y ampliar la base social que sostiene y reproduce la ESS a nivel local, muy homogénea en su composición social. En Madrid, con mayor presencia de nuevos actores pro-mercado (locales y transnacionales) y menor peso del liderazgo público, la reorganización de la crisis va a producir espacios de negociación entre economías variadas autodefinidas como «sociales». El MSM y las entidades de la ESS locales van a formar parte de estos procesos de negociación, contradictorios debido al diferente diagnóstico respecto a la orientación del cambio que conlleva la apertura de mercados para emprendedores sociales.

### 5.3.6 Subcasos de Madrid. Gestión ciudadana de equipamientos

#### 11. Cesión de equipamientos para la gestión ciudadana | Respuesta alternativa desde el Gobierno local

Las prácticas de autogestión de bienes inmuebles y solares a través de la desobediencia o la negociación tienen un largo y variado recorrido en Madrid. Tras el último desalojo del Laboratorio (conocido como Labo3) en 2003, el goteo de casos dispares ha sido continuo. Las cesiones públicas no encajan en una estrategia planificada, más bien sigue criterios discrecionales, dependientes de la fuerza o legitimidad social demandante y del liderazgo algunos técnicos/as municipales. Los gobiernos municipales de PSOE y PP han ido cediendo algunos espacios en procesos percibidos como conquistas por entidades vecinales y colectivos sociales frente a otras posiciones que denuncian estrategias para desactivar el conflicto y su capacidad transformadora. El 15M dio mayor relevancia y escala a este debate político en Madrid ligado al conflicto capital-territorio.

##### Factores Institucionales

En las trayectorias de la autogestión confluyen o entran en disputa diferentes legados políticos incrustados en la historia de Madrid. Posiciones libertarias, republicanas, ecologistas, socialdemócratas, comunitaristas, etc. que enmarcan la batería de acciones de okupas, centros sociales, colectivos de arquitectos, gestores culturales, artistas, técnicos municipales, entidades vecinales, ecologistas, etc. Las formas variadas de relacionarse con la administración se expresa de manera concreta en centenares de prácticas de autogestión o cogestión de espacios. Tras afinidades construidas en la práctica entre algunos técnicos/as municipales (Medio Ambiente, Urbanismo y Participación) y colectivos se empieza a construir la necesidad de un marco legal para la cesión de espacios, partiendo de casos como el Centro Social Seco, Espacio Vecinal Montamarta, Esto es una Plaza, la Red de Huertos Urbanos o el Campo de Cebada.

##### Factores Socio-espaciales

Los procesos de desvalorización del suelo, los centenares de inmuebles y solares vacíos en barrios donde se demandan equipamientos forman parte del paisaje de la crisis en Madrid. En paralelo a la austeridad y la búsqueda de nuevos circuitos de acumulación, la presión social va forzando algunas cesiones. A veces, gracias a las afinidades construidas entre técnicos municipales, colectivos de arquitectos, entidades vecinales y la mediación de la FRAVM. Los colectivos de arquitectos que dinamizan o participan en estos espacios (como Basurama, Zuloark o Paisaje Transversal) coinciden en ser efecto y reacción a la crisis: perfiles sobresalientes que el mercado no absorbe. Tras politizarse en prácticas ampliadas con el 15M, empujan un nuevo activismo urbano que a su vez integra una posible vía de sustento económico. Una situación que conlleva contradicciones: abre una posible salida profesional pero solo disponible para segmentos sociales que parten de una posición de ventaja; son colectivos que median, facilitan el lazo social, la democracia política y la cultura libre, pero sin protocolos abiertos sobre democracia económica.

##### Factores Relacionales

La ausencia de mecanismos participativos con legitimidad social en Madrid debido a la orientación ideológica de sus gobiernos (Blanco et al., 2011) topa con la crisis y el 15M, momento en que se abre el debate sobre la necesidad de construir espacios de participación o negociación con las administraciones más o menos estables. Instituciones que ya trabajaban en una línea progresista en sus contenidos, como Medialab Prado o Intermediae (dentro de Matadero Madrid) sirven como laboratorios para esas experiencias. Ambas dependientes del Área de las Artes en el Ayuntamiento de Madrid, se suman a la reformulación del debate sobre lo público-estatal, promoviendo la vertiente de lo público-común en su actividad (Estalella et al., 2013; Lafuente y Corsín, 2010). Estas instituciones que para muchos y muchas activistas, docentes y académicas son el único cobijo institucional para practicar respuestas alternativas, también es cuestionada en algunas entrevistas por producir discursos «oportunistas» que «desactivan el conflicto».

##### Diagnóstico

En este periodo no se diseña ni implementa un reglamento para la cesión de equipamientos pero gana peso la convicción de que podría desarrollarse en colaboración con algunos técnicos municipales. De fondo, diferentes posiciones políticas disputan qué estrategias tienen mayor capacidad de transformación y qué procesos de confrontación o pacto conllevan un sostenimiento, desactivación o estabilización del conflicto capital-territorio. Nuevos colectivos de arquitectos van a ejercer un rol de mediación con las instituciones públicas, fomentando una solución comunitaria que negocia con su actitud emprendedora.

## 12. Patio Maravillas | Respuesta alternativa desde la acción colectiva

En la Semana de la Lucha social (julio 2007) gente que proviene del activismo universitario y otras luchas sociales okupan un antiguo colegio cerrado en la Calle Acuerdo 8, en Malasaña, barrio en pleno ciclo inmobiliario y de gentrificación. Nace el Patio Maravillas, centro social autogestionado que marcará y se sumará a una nueva agenda redistributiva definida por un ciclo de movimientos que estalla con el 15M. Tras el primer desalojo en 2010, una manifestación en defensa del Patio finaliza con la okupación de Pez 21 (propiedad de Procasa), justo en la etapa previa al 15M. En el siguiente ciclo, sus promotores lo definen como una «infraestructura para el movimiento 15M» y muchos activistas se implican en las asambleas de barrio del 15M, la PAH, el Mercado Social, etc. y en espacios de confluencia previos a Ganemos Madrid.

### Factores Institucionales

Algunas dinámicas tradicionales de la okupación son percibidas como limitaciones por un nuevo movimiento de centros sociales autogestionados (Rubio-Pueyo, 2015). Entre ellos, el Patio, que se define como «espacio ciudadano» abierto al barrio y con gran capacidad para difundir su agenda en los medios tradicionales, usando estrategias nacidas en los hacklabs. En su primer ciclo, el Patio centra la actividad en la Oficina Precaria, la Oficina de Derechos Sociales y el Hacklab, recogiendo el relevo de los Laboratorios. El 15M empuja al Patio a dedicar recursos en movimientos de vivienda y democracia como la Asamblea de Vivienda Centro o la PAH. Su organización asamblearia, que muta durante los diversos ciclos, incluye «asambleas micro» dedicadas al espacio y «macro» sobre temas de ciudad y coyuntura política. Las herramientas telemáticas «son importantes, a veces más decisorias que las presenciales»

### Factores Socio-espaciales

El llamado «núcleo duro» del Patio está formado por jóvenes precarios con estudios universitarios. La composición social del Patio, debido al barrio donde se ubica y los perfiles que mayoritariamente atrae, coincide con el perfil que será más visible en el 15M: persona entre 25-40 años de una clase media en declive. La actividad política donde se implican sus activistas –especialmente en la PAH y en la Asamblea Madrid Centro– es más diversa en su composición social o de menor edad, como el colectivo Juventud sin Futuro. Por diferentes vías, el Patio busca la relación con el barrio. En Pez 21 se recuperan las Fiestas del 2 de Mayo y se crea la Plataforma Maravillas junto a entidades vecinales. El coro, una de sus actividades culturales, busca el encuentro entre personas migrantes y autóctonas (Rubio-Pueyo, 2015). La actividad diversa del espacio (temas sociales, culturales, activistas) se vincula a agendas de justicia social y justicia distributiva a través de movimientos y plataformas donde participan los y las activistas del Patio.

### Factores Relacionales

La cultura negociadora del Patio, un rasgo tipificado como «reformista» por las okupas tradicionales, es «más un discurso que una realidad» ya que si bien «lo hemos intentando, apenas hemos mantenido alguna negociación real». Desde que en la FRAVM entraron activistas de movimientos sociales, algunas activistas señalan que «han monopolizado las negociaciones» con «capítulos como el de Centro Social Seco, que acabó fragmentándose con gente que se fue a la Villana, en Vallecas». El Patio «no quiere intermediarios, queremos ser parte autónoma que negocia». La asamblea ha ido asentando la necesidad de un marco jurídico que formalice la cesión de uso del espacio al colectivo enmarcado en lo que algunas portavocías han difundido como una «institución del común» (Toret et al., 2008). Tras el 15M, crece la capacidad organizativa y social en los barrios y se va prefigurando el nacimiento de Enred, espacio de «confluencia política» previo a Ganemos Madrid. La democracia participativa en Ganemos se expresará con la defensa de los espacios autogestionados y de reglamentos para reconocerlos y facilitar su gestión comunitaria.

### Diagnóstico

«El conflicto como método de lucha» y la «radicalidad democrática» para poder «producir común» explican la trayectoria del Patio y un lenguaje político desarrollado con movimientos locales y transnacionales (Toret et al., 2008). Ese imaginario y la forma organizativa del Patio se suman al 15M, prefigurando su objetivo (democracia), su organización (asamblearia), su composición (clase media en declive) pero también sus déficits. El Patio se define en su producción de organización frente a los conflictos capital-territorio y representación-participación, con limitaciones para situar el conflicto capital-trabajo, que si bien incluido en «luchas contra la precariedad» irá perdiendo presencia en la agenda redistributiva.

## **ANEXO II. Entrevistas realizadas**

---

Todas las entrevistas fueron realizadas durante 2013 y 2014 en Madrid y Barcelona

## ENTREVISTAS DE BARCELONA (2013-2014)

<b>Acceso a la vivienda</b>
Àngel Miret i Serra / Gerent de Qualitat de vida, Igualtat i Esports (Ajuntament de Barcelona)
Ernesto Marco / Miembro y portavoz de la PAH
Carme Trilla i Bellart / Responsable del Servei de Mediació en Habitatge de Càritas
Albert Claret / Miembro Consorci d'Habitatge Social y Presidente del Consell de Juventut
Eva Jou / Directora adjunta Oficina Habitatge (Ajuntament de Barcelona)
Antoni Sorolla / Gerente Adjunto de Habitatge (Ajuntament Barcelona)
Salva Torres / Presidente plataforma 500x20 y de la Associació de Veïns i Veïnes de Porta
Filiberto Bravo / Presidente de Associació de veïns Ciutat Meridiana
<b>Emprendimiento social y cooperativismo</b>
Jordi Gusi / Gerent d' ECAS (Federació d'Entitats Catalanes d'Acció Social)
Josep Miró / Direcció Projectes Innovació Social, Àrea Qualitat de vida, Igualtat i Esports
Mamen Salcedo / Socia fundadora de la consultora de innovación social UPSocial
Enrique Cano / Director territorial de serveis socials de Nou Barris
Irma Rognoni / Regidora de Nou Barris
David Murillo / Investigador del Instituto de Innovación social de ESADE
Álvaro Porro / Miembro de estÀrter y parte de la comunidad del CSOA Can Masdeu
Sara Berbel / ex-Coordinadora de Políticas de Igualdad en el Ayuntamiento de Barcelona
<b>Gestión ciudadana de equipamientos y solares urbanos</b>
Laia Torras / Tècnica de participació. Hàbitat Urbà. Pla Buïts
Roger Pujol / miembro del colectivo Recreant Cruïlles y Espai Germanetes
Guillermo Rojo / ETCS, XES y Espai Germanetes.
Miquel Reñé / Tècnic de participació. Hàbitat Urbà. Pla Buïts
<b>Ciudad</b>
Ivan Miró / Activista economía social y solidària. Membre de Ciutat Invisible y Coopolis
Santiago Eizaguirre / Investigador al Creativity, Innovation and Urban Transformation (UB)
Martí Olivella / Presidente de la ONG Nova - innovació social
Ramón Ribera-Fumaz / Profesor de los Estudios de Economía y Empresa (UOC)
Jordi Martí Grau / President del grup municipal socialista

## **ENTREVISTAS DE MADRID (2013-2014)**

<b>Acceso a la vivienda</b>
Lucía Lois / Asamblea Vivienda Centro. Activista Patio Maravillas
María Álvarez / Activista social y fundadora de Ephemera
Inés Sabanés / Portavoz EQUO Madrid
Julio Alguacil / Doctor en Sociología y profesor en Universidad Carlos III
Celia Mayer / Activista social. Cooperativista Andaira
Marta G. Franco / Activista social. Periódico Diagonal. 15M comunicación
<b>Emprendimiento social y cooperativismo</b>
Andrea Sánchez / Responsable comunicación en Impact HUB Madrid
Paco Abad / Director de Fundación Empresa y Sociedad
Nacho Villoch / Manager de Eventos y Actividades el Centro de Innovación BBVA
Fernando Sabín / Socio de Cooperativa Andaira. Mercado Social de Madrid
Iván Soto / Comunicación y relaciones externas de Madrid Emprende
Amaia Gil / Directora de la Oficina Innovación Social del Ayuntamiento de Madrid
Caroline Jérôme / Directora del programa GameChangers de UnLtd Spain
<b>Gestión ciudadana de equipamientos y solares urbanos</b>
Guillermo Zapata / Activista Social. Guionista. Patio Maravillas
Jose Luis Fernández Casadevante (Kois / socio Cooperativa Garúa
Jon Aguirre / Miembro del colectivo Paisaje Transversal.
Alberto Nanclares / Miembro de colectivo Basurama
Domenico de Siena / Consultor y Promotor de proyectos de Diseño Social, Innovación Urbana
Manu Pascual y Aurora / Miembros del colectivo de arquitectos Zuloark. Campo de la Cebada.
<b>Ciudad</b>
Mauro Gil-Fournier / Miembro de Vivero de Iniciativas Ciudadanas
Jorge Sequera / Investigador del proyecto Contested Cities (UAM)
Azucena Klett / Coordinadora de Proyectos de Intermediae. Matadero Madrid
Marta Malo / Activista de Marea Blanca. Ferrocarril Clandestino
Nacho Murgui / Presidente de la FRAVM
Marcos García / Director Medialab Prado. Área de las Artes, Deportes y Turismo

# Bibliografía

---

Bache, I & Finders, M. (2004) *Multi-level governance*. New York: Oxford University Press.

Barroso, J. M. (2011), “Europe leading social innovation”, charla dentro de la iniciativa Social Innovation Europe, Bruselas, 17 marzo 2011.

Bassi, A. (2011). “Social Innovation: Some Definitions.” *Boletín del Centro de Investigación de Economía y Sociedad* 88: 1-7.

Baumol, W. J. (2002) *The Free-Market Innovation Machine*. Princeton University Press

Berlinguer, M., Martínez Moreno, R., Fuster Morell, M. & J. Subirats. (2013). “Models emergents de sostenibilitat del procomú audiovisual”. *Quaderns del Consell Audiovisual Català*.

Blanco, I.; Cruz Gallach, H.; Martínez Moreno, R. & Parés, M. (2016). “El papel de la innovación social frente a la crisis”, *Ciudad y Territorio*, nº 188, pp. 249-260.

Benkler, Y. ( 2006) *The Wealth of Networks How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven and London: Yale University Press

Brenner, N. (2004) *New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: University Press.

Brenner, N., Peck, J. & Theodore, N. (2010) “Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways”, *Global Networks* nº 10, 2 (2010) pp 182–222.

Brenner, R. (2009) *La economía de la turbulencia global*. Las economías capitalistas avanzadas de la larga expansión al largo declive, 1945-2005. Madrid: Akal.

Bria, F. (2015) “Growing a digital social innovation ecosystem for Europe”. Coordinado por Nesta y comisionado por la Comisión Europea European. Disponible en <http://www.nesta.org.uk/publications/growing-digital-social-innovation-ecosystem-europe>

Bureau of European Policy Advisors (BEPA) (2010). *Empowering People, Driving Change. Social Innovation in European Union*. European Commission.

Carpenter, S.R, C.Folke, M.Scheffer, F.Westley (2009) “Resilience: Accounting for the noncomputable”. *Ecology and Society*, 14 (1)

Christensen, C.M., Baumann, H., Ruggles, R. and Sadtler, T.M. (2006) “Disruptive innovation for social change”. *Harvard Business Review*, 84 (12), 94-101

Drucker, P. (1994) *Post-Capitalist Society*. Harper Collins.

Esping-Andersen, C. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Eizaguirre, S. (2012) *Innovació social i governança urbana. Entitats socialment creatives a Barcelona i Bilbao*. Tesis Doctoral. Universitat de Barcelona. Departament de Teoria Sociològica, Filosofia del Dret i Metodologia de les Ciències Socials.

Eizaguirre, S., Terrones, A., Pradel, M., Martínez-Celorrio, X. y García, M. (2012): “Multilevel Governance and Social Cohesion: Bringing back Conflict and Citizenship Practices”, en *Urban Studies* , vol. 49 (9) (pp. 1999-2016) [http://www.socialpolis.eu/uploads/tx\\_sp/EFo6\\_Paper.pdf](http://www.socialpolis.eu/uploads/tx_sp/EFo6_Paper.pdf)

Eizaguirre, S. (2016) “Entidades socialmente creativas en un contexto de gobernanza multinivel. Una comparativa del fomento de la economía solidaria en Barcelona y Bilbao”, en *Papers* 2016, 101(1) (pp. 31-49)

Epstein, G., (2005) (coord) *Financialization and the world economy*. Cheltenham Edward Elgar.

European Commission (2010) “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones” Iniciativa emblemática de Europa 2020 Unión por la innovación SEC(2010) 1161 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC0546>

Foucault, M. (1982) “The subject and power”, en H.D Reyfus & P. R Abinow (Eds) *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*, pp. 208-226. Brighton: Harvester

Foucault, M. (2009 [1978]) *El Nacimiento de la biopolítica. Curso del Collège de France 1978-1979*. Madrid: Akal.

Fraser, (1989) Fraser, N. (1989) “Talking about Needs: Interpretive Contests as Political Conflicts in Welfare-State Societies”. *Ethics*, 99(2), pp.291–313.

Fuster Morell, M. (2013) “Governance of online creation communities for the building of digital commons: Viewed through the framework of the institutional analysis and development”. Working paper (Nov 2013). [http://www.onlinecreation.info/wp-content/uploads/2013/07/MFM\\_WorkingPaper\\_IAD\\_OCC.pdf](http://www.onlinecreation.info/wp-content/uploads/2013/07/MFM_WorkingPaper_IAD_OCC.pdf)

Galcerán, M. (2009) *Deseo y libertad: una investigación sobre los presupuestos de la acción colectiva*. Madrid: Traficantes de sueños.

Gerometta et al. 2005

Gershuny, G. (1983) *Social Innovation and the Division of Labour*. Oxford University Press, Oxford.

Godin, B (2008) “Innovation: the History of a Category”. Working Paper 1, Project on the Intellectual History of Innovation, Montréal: INRS.

Godin, B. (2010) "Meddle Not With Them That Are Given To Change": Innovation as Evil", Working Paper 6, Project on the Intellectual History of Innovation, Montréal: INRS.

Godin, B (2012) "Social Innovation: Utopias of Innovation from c.1830 to the Present" Project on the Intellectual History of Innovation. Working Paper No. 11. Project on the Intellectual History of Innovation, Montréal: INRS

González, S., Moulaert, F., Martinelli, F. (2010) "ALMOIN: how to analyse social innovation at the local level?" en F. Moulaert, F. Martinelli, E. Swyngedouw & S. Gonzalez (Eds.), *Can neighbourhoods save the city?* (pp. 49-67). London: Routledge.

Gunderson, L. H., Holling, C. S. & Light, S. S. (1995) *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystem and Institutions*. New York: Columbia University Press.

Harris, R. (2005), *The Semantics of Science*, London: Continuum. Informations sociales (1976), *L'innovation sociale pour quoi faire?*, 9-10.

Harvey, D. (1989) "From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism". *Geogr. Ann.* 71 B (1): 3-17.

Harvey, D (2007) *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.

Harvey, D (2007b) *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.

Harvey, D (2013). *Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.

Hobsbawm, Eric. *Rebeldes primitivos*. Barcelona: Crítica, 2001.

Jenson, J. & Harrison, D. (2013). *Social innovation research in the European Union: approaches, findings and future directions Policy Review*. Brussels: European Commission.

Jessop, B. (2002) *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Cambridge Polity Press

Jessop, B., Moulaert, F., Hulgard, L & Hamdouch, A. (2013) Social innovation research: a new stage in innovation analysis? En *The International Handbook on Social Innovation*, edited by F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood and A. Hamdouch. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Jessop, B. (2016) *The State. Past, Present, Future*. Cambridge: Polity Press.

Kazepov, Y. (2010) "Rescaling Social Policies Towards Multilevel Governance in Europe: Some Reflections on Processes at Stake and Actors Involved". En *Rescaling Social Policies Towards Multilevel Governance in Europe*, edited by Yuri Kazepov. Ashgate: UK.

Lazzarato, M. (2006) *Por una política menor. Acontecimiento y política en las sociedades de control*. Madrid: Traficantes de sueños.

<https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Por%20una%20pol%C3%ADtica%20menor-TdS.pdf>

Leadbeater, Ch. (1997) *The rise of the social entrepreneur*. London: NESTA.

Le Galès, P. (2002) *European Cities: Social Conflicts and Governance*. London: Oxford University Press.

Levésque, B (2013) “Social innovation in governance and public management: towards a new paradigm?”. En *The International Handbook on Social Innovation*, edited by F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood and A. Hamdouch. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Martínez Celorrio, X. (2015) “La Innovación social frente a los desafíos del bienestar” en Informe España 2015. Ed. Fundación Encuentro. Madrid. (pp. 541-569) <http://www.informe-espana.es/download/Capitulo%2020-Innovacion%20social.pdf>

Martínez Moreno, R. (2011) *Políticas públicas e innovación social. Marcos conceptuales y efectos en la formulación de las políticas*. Trabajo Final/ Master Pensar y Gobernar las Sociedades Complejas/ Junio 2011, UAB.

Martínez Moreno, R. (2013) “Internet y política (versión 1.0). Políticas para la red, políticas con la red, políticas desde la red”. En ed. IGOPnet Jóvenes, Ineter y política. Madrid: FAD. [http://www.adolescenciayjuventud.org/que-hacemos/monografias-y-estudios/ampliar.php/Id\\_contenido/126670/](http://www.adolescenciayjuventud.org/que-hacemos/monografias-y-estudios/ampliar.php/Id_contenido/126670/)

Martínez Moreno, R. & Subirats, J. (2014) “Innovación social: ¿más sociedad o más mercado?”, en: ABAD, F. (coord.). Dentro de 15 años ¿escenarios improbables?, Madrid: LID Editorial.

Morozov, E (2013) *To Save Everything, Click Here: Solutionism, and the Urge to Fix Problems that Don't Exist*. Londres: Allen Lane.

Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E., González, S. (2005) “Towards Alternative Model(s) of Local Innovation”, *Urban Studies*, 42 (11): 1969-1990.

Moulaert, F. & Nussbaumer, J. (2005) “Beyond the learning region: the dialectics of innovation and culture in territorial development” in Kloosterman, R. & Boschma, R. (eds) *Learning from clusters: a critical assessment* (p. 89-109). Dordrecht: Springer..

Moulaert, F. (2009) “Social Innovation: Institutionally Embedded, Territorially (Re)produced”, en MacCallum, D., Moulaert, F., Hillier, J. & Vicari Haddock (Eds) *Social Innovation and Territorial Development*. (pp. 13-31) Ashgate Publishing Limited.

Moulaert, F. (2010) “Social innovation and community development. Concepts, theories and challenges” en F. Moulaert, F. Martinelli, E. Swyngedouw & S. Gonzalez (Eds.), *Can neighbourhoods save the city?* (pp. 4-16). London: Routledge.

Moulaert, F., MacCallum, D., Hillier, J. (2013) “Social innovation: intuition, precept, concept, theory and practice. En *The International Handbook on Social Innovation*, edited by F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood and A. Hamdouch. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Mulgan, G. (2006) “The Process of Social Innovation”. *Innovations: Technology, Governance, Globalizations* 1 (2):145-162

Murray, R., Caulier-Grice, J., Mulgan, G. (2010) *The Open Book of Social Innovation*. Social Innovator Series: ways to design, develop and grow social innovation. Ed. Young Foundation & NESTA. <http://youngfoundation.org/publications/the-open-book-of-social-innovation/>

Naredo, J.M. (1996) *La burbuja inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)*. Madrid: Siglo XXI.

NESTA (2006) *The Innovation Gap*. Londres: Nesta Research Report. <http://www.nesta.org.uk/publications/innovation-gap>

NESTA (2007) *Hidden Innovation*. Londres: Nesta Research Report. <http://www.nesta.org.uk/publications/hidden-innovation>

OECD & Eurostat (1997) *Oslo Manual: Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation*. Paris: OECD Publishing.

OECD & Eurostat (2005) *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, 3rd Edition*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2010) *SMEs, Entrepreneurship and Innovation*

OECD (2011). “Fostering Innovation to Address Social Challenges” Workshop proceedings <https://www.oecd.org/sti/inno/47861327.pdf>

Oosterlynck, S., Kazepov, Y., Novy, A., Cools, P., Barberis, E., Wukovitsch, F., Saruis, T., (2013). “The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics” <http://improve-research.eu> [Última consulta mayo 2017]

Oosterlynck, S., Kazepov, Y., Novy, A., Cools, P., Saruis, T. & Wokuvitsch, F. (2015) “Local social innovation and welfare state restructuring: analysing their relationship” Discussion Paper No. 15/15. Poverty Reduction in Europe: Social Policy and Innovation.

Oosterlynck S., Novy A., Kazepov Y., Verschraegen G., Saruis T., Colombo F., Cools P., Cucca R., Leubolt B., Weinzierl C. (2016), Towards a more effective governance of socially innovative policies – First insights from the case studies, ImPROvE Working Paper N°16/11. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp.

Parlamento Europeo (2000). “Consejo Europeo extraordinario de Lisboa,. 23 y 24 de marzo del 2000. Conclusiones de la Presidencia” [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm)

Peck, J. & Theodore, N. (2015) *Fast Policy. Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. Ed. University of Minnesota Press.

Phills, J., Deiglmeier, K., Miller, D. (2008) “Rediscovering Social Innovation”, in “Stanford Social Innovation Review”, Fall 2008, 6, 4, Stanford

Polanyi, K. (1944) *The Great Transformation* Boston: Bacon Press.

Pradel, M., García, M. y Eizaguirre, S. (2013) “Theorizing multi-level governance in social innovation dynamics” en *The International Handbook on Social Innovation*, (pp. 155-169) edited by F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood and A. Hamdouch. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Rendueles, C. (2015) *Sociofobia. El cambio política en la era de la utopía digital*. Madrid: Capitan Swing.

Rose, N. (1999) *Powers of freedom. Reframing political thought*. New York: Cambridge University Press.

Rodríguez, E. & López, I. (2010) *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Observatorio Metropolitano. Madrid: Traficantes de sueños.

Schumpeter, J. A. (2010 [1943]). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London and New York: Routledge.

Schumpeter, J. A. (2012 [1934]). *The Theory of Economic Development*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Stirling, A. (2015). “From Knowledge Economy to Innovation Democracy” ESRC STEPS Working Paper <http://steps-centre.org/2015/blog/stirlinginnovdemo/>

Social Innovation eXchange (SIX) & the Young Foundation (2010) “Study on Social Innovation. <http://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/Study-on-Social-Innovation-for-the-Bureau-of-European-Policy-Advisors-March-2010.pdf>

Subirats, J. (2005) “Políticas de final de cañería”. El País, 31/12/2005 [http://elpais.com/diario/2005/12/31/opinion/1135983609\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2005/12/31/opinion/1135983609_850215.html)

Subirats, J. & Bernardos, A. (2015) *Innovación social y políticas urbanas en España*. Barcelona: Icaria. [http://www.icariaeditorial.com/pdf\\_libros/innovacion%20social.pdf](http://www.icariaeditorial.com/pdf_libros/innovacion%20social.pdf)

Suriñach, R (2016). “Les Altres Economies de la ciutat. Identificant l’ecosistema d’economies transformadores de Barcelona” <http://ajuntament.barcelona.cat/trobada-economiasolidaria/wp-content/uploads/2016/10/Altres-economies.pdf>

Swyngedouw, E. (2009) “Civil Society, Governmentality and the Contradictions of Governance- beyond-the-State: The Janus-face of Social Innovation” en *Social Innovation and Territorial Depelopment* (pp. 63-80) Ed. MacCallum, D., Moulaert, F., Hillier, J. & Vicari Haddock, S. Ashgate Publishing Limited.

Swyngedouw, E & Moulaert, F (2009) “Socially innovative projects, governance dynamics and urban change. Between state and self-organization” en F. Moulaert, F.

Martinelli, E. Swyngedouw & S. Gonzalez (Eds.), *Can neighbourhoods save the city?* (pp. 219-234). London: Routledge.

Tilly, Charles y Wood, Leslie. *Social movements. 1768-2012*. Routledge.

Van Dyck, B. and Van den Broeck, P. 2013. "Social innovation: a territorial process." en *The International Handbook on Social Innovation* (pp. 131-141) Ed. F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood and A. Hamdouch. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Vallés, Josep M.<sup>a</sup>, 2010 "Ciencia política. Una introducción" 8ª edición. Barcelona: Ariel.

Westley, F., y Antadze, N. (2010): "Making a Difference Strategies for Scaling Social Innovation for Greater Impact", *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 15 (2), 1–19.

Williams, R. (2012) *Materialismo y cultura*. Madrid: La Marca.

YProductions (2009) *Innovación en cultura. Una aproximación crítica a la genealogía y usos del concepto*. Madrid: Traficantes de sueños.