

# QUID 16

REVISTA DEL ÁREA DE ESTUDIOS URBANOS  
DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI  
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UBA

Nº 5  
NOV. 2015  
OCT. 2016

: CRISIS Y POLÍTICAS URBANAS  
: EN LAS GRANDES  
: CIUDADES ESPAÑOLAS

QUID 16

REVISTA DEL ÁREA DE ESTUDIOS URBANOS  
DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI  
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES (UBA) - ISSN 2250-4060

**QUID 16**  
**Revista del Área de Estudios**  
**Urbanos**  
**Instituto de Investigaciones**  
**“Gino Germani”**

**Año 5, Número 5 (2015)**

**Dr. Fernando Díaz Orueta**

Licenciado y Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Técnico Urbanista por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). En la actualidad es Profesor Titular de Sociología en el Departamento de Ciencias Humanas de la Universidad de La Rioja (España).  
Email: fernando.diaz@unirioja.es

**Dr. Joan Subirats**

Catedrático Ciencia Política e Investigador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona  
Email: joan.subirats@uab.cat

*Presentación del dossier*

*Crisis y políticas urbanas en las  
grandes ciudades españolas:  
incertidumbres, potencialidades y  
propuestas ante  
el nuevo escenario urbano*

En este número especial de Quid 16, presentamos los principales resultados de una investigación sobre las políticas urbanas en España que Díaz Orueta- Subirats, Quid N° 5 -2015- (1- 4).

resultados de una investigación sobre las políticas urbanas en España que  
Presentación

ha congregado a una veintena de especialistas de diversas universidades y que ha trabajado en los efectos de la crisis financiero-especulativa y el cambio de época generado por la transformación digital en las ciudades más importantes de este país<sup>1</sup>. Los artículos que se recogen en este monográfico se refieren a cuatro de ellas, concretamente a Madrid, Barcelona, Sevilla y Bilbao. Ciudades que por su importancia intrínseca y por su propia diversidad, pueden permitir hacerse una idea de lo que ha significado el brusco cambio producido en el escenario urbano español a partir del estallido de la crisis en el año 2007. La pretensión no es realizar una mera introspección en cada ciudad mencionada, sino tratar de situar el debate que sobre las salidas de la crisis se ha generado en el escenario urbano, en un contexto más amplio, propio de las tensiones que el neoliberalismo y sus alternativas genera a escala global.

La investigación se ha desarrollado en varias etapas. En primer lugar, se realizó un diagnóstico de las vulnerabilidades que presentan las ciudades en diversos ámbitos<sup>2</sup> a partir del análisis de datos

---

<sup>1</sup> La investigación se centró en las siguientes ciudades: Madrid, Barcelona, Sevilla, Bilbao, Valencia, Zaragoza, Málaga, Vigo, Santander y Badajoz.

<sup>2</sup>Hábitat urbano, desarrollo económico-territorial, cambios socio-demográficos y gobernabilidad.

secundarios. Dicho diagnóstico dio lugar a una publicación anterior de este mismo proyecto (Martí y Subirats, 2014). De esta forma, se quiso partir de los aspectos más objetivables de la presencia de la crisis en las ciudades mencionadas, teniendo en cuenta que si bien ha resultado muy notable en todas ellas, a la vez se ha manifestado con especificidades destacables. Posteriormente, y estos son los resultados que fundamentalmente se presentan en el monográfico de Quid 16, el análisis se focalizó en la realización de una amplia batería de entrevistas a diversos tipos de actores. Con ellas se pretende conocer sus discursos o relatos sobre las causas de la crisis y sus consecuencias; y su pronóstico y posibles salidas a la misma. A partir de esta información, complementada con otras fuentes documentales, entendemos que ha sido posible identificar cuáles son las reacciones ante los impactos concretos de un conjunto de cambios que apuntan a que estamos ante algo más que una crisis circunstancial. En el fondo pretendemos ver, en el marco de las distintas estrategias urbanas, el proceso de construcción de los problemas sociales y de los marcos interpretativos que configuran luego las políticas de respuesta<sup>3</sup>.

El esquema básico de análisis se ha trabajado conjuntamente por parte de

---

<sup>3</sup> En una tercera etapa, la investigación se centró en la identificación y estudio de una serie de prácticas significativas consideradas como novedosas.

los diversos equipos implicados en la investigación, y por tanto, con las diferencias perfectamente justificables que cada ciudad específica requiere, el lector encontrará un mismo esquema analítico. Así se ha considerado que frente al fenómeno común de la crisis cabe esperar dinámicas más bien reactivas (que pretendan responder a los efectos del nuevo escenario de manera puntual, sin pretender cambiar los puntos de partida o preguntas iniciales), o más bien proactivas (buscando nuevas alternativas, no presentes en el escenario pre-crisis). Asimismo, ello puede implicar un grado mayor o menor de ruptura o de continuidad en relación con las prácticas anteriores. De esta manera hemos pretendido ver hasta qué punto existe un diagnóstico compartido sobre las coordenadas que explican la crisis, su profundidad y su carácter más o menos estructural, así como el grado de conciencia que existe entre los diversos actores sobre la necesidad de alterar el rumbo en la manera de funcionar de la ciudad y de sus parámetro de desarrollo. En la actual coyuntura consideramos que este es un debate esencial que, de hecho, está marcando no solo el presente, sino también el futuro de las ciudades a medio y largo plazo.

En todas las ciudades se ha seguido un esquema similar en relación al perfil de los actores a entrevistar, tratando de cubrir aquellos que pueden considerarse centrales en

todo proceso de gobernanza local. Así, se han recogido opiniones en las cuatro ciudades aquí reflejadas, entre representantes del gobierno municipal, representantes de los partidos de la oposición, directivos o gestores de la administración municipal, representantes de asociaciones político-institucionales más clásicas (como entidades vecinales o personas de los sindicatos más representativos), de asociaciones centradas en la provisión de servicios (de bienestar o socio-culturales), de nuevos movimientos ciudadanos, especialmente los surgidos a partir de la crisis (lucha contra desahucios, decrecimiento,...), representantes de asociaciones o grupos empresariales y/o comerciantes, algunos expertos sin vinculación efectiva con el gobierno municipal o asociaciones (por ejemplo, periodistas, arquitectos, economistas,..). De esta forma hemos tratado de incorporar voces y perspectivas diferentes sobre el mismo fenómeno y sobre la misma coyuntura en cada ciudad. Con ese conjunto de opiniones y de perspectivas se han podido reconstruir los discursos de los principales actores de cada ciudad, a partir de sus respuestas sobre el origen de la crisis, el impacto en su respectiva ciudad así como posibles estrategias de futuro. La información recopilada en la primera parte de la investigación sobre el impacto provocado por la crisis en diversos ámbitos de análisis, ha resultado esencial para contextualizar e

interpretar los discursos en cada ciudad.

Una pregunta que puede surgir al examinar el conjunto del volumen es su significación más allá del contexto español. Es evidente que la crisis económica desencadenada en el 2007 tras el estallido de la burbuja financiera y especulativa no ha afectado solo a España, sino que ha tenido efectos muy amplios y específicos en muchos países. Pero también es cierto que en América Latina, por ejemplo, se vivieron situaciones similares a finales del pasado siglo y a principios de este y que ahora las repercusiones han tenido un significado distinto. Desde luego, entre otras causas, estas diferencias están motivadas por la forma específica de inserción de unos y otros países en la división internacional de trabajo, las características particulares de sus estructuras de clase y por los distintos tempos políticos. No obstante, entendemos que los grandes debates generados en torno a la crisis y sus posibles salidas en las distintas ciudades, ponen sobre la mesa temas, conflictos y alternativas que van más allá del marco específico de cada una de las ciudades consideradas. Esperamos que esta contribución pueda ser pues útil para cualquier especialista o persona interesada en el debate sobre la ciudad en el siglo XXI.

El volumen incorpora los análisis de cada ciudad en cuatro artículos específicos, además de dos artículos que podríamos calificar como

“transversales” o comparativos, centrados en las duplas Madrid-Barcelona y Sevilla-Bilbao, buscando en esa comparación elementos de reflexión que vayan más allá de cada caso. Esperamos que este número especial de Quid 16 permita conocer mejor los debates y dilemas presentes en el escenario urbano español y que sirva para ir mejorando nuestra capacidad de comprensión sobre el cada vez más significativo conflicto social urbano en todo el mundo.

# Madrid: el agotamiento de un modelo urbano y la construcción de nuevas propuestas para una ciudad en transformación

## **Javier Camacho**

Licenciado en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, en la especialidad de Población y Ecología Humana. Técnico Urbanista diplomado por el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP. Profesor asociado en el Departamento de Análisis Social de la Universidad Carlos III de Madrid. Profesor asociado en el Departamento de Población y Ecología Humana de la Universidad Complutense de Madrid.  
email: cemycsl@gmail.com

## **Fernando Díaz Orueta**

Licenciado y Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Técnico Urbanista por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). En la actualidad es Profesor Titular de Sociología en el Departamento de Ciencias Humanas de la Universidad de La Rioja (España).  
email: fernando.diaz@unirioja.es

## **M<sup>a</sup> Elena Gadea**

Doctora en Sociología y profesora en la Universidad de Murcia (España).  
email: megadea@um.es

## **Xavier Ginés**

Profesor del Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universitat de València (España).  
email: franjagi@uv.es

## **M<sup>a</sup> Luisa Lourés Seoane**

Licenciada y Doctora en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad es Profesora Contratada Doctora en la Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo de la Universidad de Zaragoza (España). Acreditada como Profesora Titular de Universidad.  
email: mlloures@unizar.es

**Fecha de recepción: 4 de febrero de 2015**  
**Aceptación final del artículo: 10 de junio de 2015**

*El artículo se centra en el análisis de las consecuencias socio-económicas de la crisis en Madrid y en los discursos de diferentes actores sociales, políticos y económicos sobre la misma. Para el periodo estudiado (2008-2014), la información aportada da cuenta de una notable transformación en la estructura social madrileña, con un aumento de la desigualdad social y una profundización de la segregación urbana. Los discursos recogidos sobre la crisis reflejan perspectivas diferentes que en los extremos se polarizan alrededor de dos grandes planteamientos: por un lado, las visiones críticas con un modelo económico y territorial que necesariamente debía terminar colapsando y, por otro, los discursos centrados en el carácter coyuntural de la crisis, que mantienen que tras unos años de parón la máquina de crecimiento echará de nuevo a andar.*

*Del trabajo realizado se desprende que entre 2008 y 2014 en Madrid se mantuvo el proyecto urbano neoliberal hegemónico durante el periodo anterior. En un movimiento de adaptación a la situación de crisis, se pasó de la construcción masiva de nueva ciudad a intervenir con mayor intensidad en la ciudad consolidada. Los barrios periféricos han sido los grandes olvidados en este periodo. Frente a ellos se consolida la ciudad financiera y de los negocios que se presenta como dinámica y con futuro. El poder político ha mostrado un intenso rechazo de las manifestaciones del descontento social, adoptando una actitud abiertamente represiva ante las frecuentes movilizaciones sociales que demandaban cambios profundos en el gobierno de Madrid.*

**Palabras clave:** *Madrid, crisis, discursos, políticas urbanas, desigualdad social, neoliberalismo*

***Madrid: the end of an urban model and the construction of new proposals for a changing city***

*The article focuses on the analysis of the socio economic consequences of crisis in Madrid and the discourses of social, political and economic actors about it. Over the studied period (2008-2014), compiled information shows a dramatic transformation on Madrid social structure with increasing social inequalities and urban segregation. Discourses about crisis show quite different perspectives polarised on two basic approaches: on the one hand, critical perspectives on an economic and territorial model necessarily destined to collapse and, on the other hand, discourses focused on the relevant character of crisis maintaining that after a short term stop, growth machine will start the march again.*

*Between 2008 and 2014 local and regional authorities kept the previous hegemonic neoliberal urban project in Madrid. Adapting to the new crisis scenario, there was a change from the massive construction of “new city” to an intervention focused on the consolidated city. Peripheral neighbourhoods were forgotten over this period while the financial and business oriented city was presented as dynamic and with a future. Meanwhile the political power was absolutely against increasing social discontent, taking an openly clearly repressive attitude facing the permanent public demonstrations demanding deep changes on the way Madrid was being governed.*

**Key words:** *Madrid, crisis, discourses, urban policies, social inequality, neoliberalism*

### **1. Introducción**

Si en España los megaproyectos urbanos inconclusos muestran el fin del sueño megalómano al que tan concienzudamente se entregaron especuladores de todo pelaje durante el boom desarrollista del periodo 1996-2007, la brecha social que se fue abriendo posteriormente ante nuestros ojos ha tomado formas, quizás menos espectaculares pero mucho más profundas. En este artículo la mirada se dirige, en primer lugar, a identificar los elementos esenciales que dan forma a esa gran brecha social en Madrid<sup>1</sup> y, en una segunda parte, a identificar e interpretar los discursos generados por diversos actores políticos, económicos y sociales sobre esa nueva realidad urbana<sup>2</sup>.

El principal hecho diferencial de Madrid en el contexto del sistema urbano español lo constituye su condición de capital del Estado. Dicha circunstancia ha jugado un papel crucial tanto en su pasado como en su presente, contribuyendo de forma decisiva a convertirla en pieza clave de la estructura económica y socio-política. Las peculiares características del proceso descentralizador impulsado por la Constitución de 1978 han favorecido que, en las tres últimas décadas Madrid no sólo no haya perdido posiciones respecto a etapas históricas anteriores, sino que incluso se haya visto reforzada como núcleo de actividad económica y de toma de decisiones.

---

<sup>1</sup> Se utiliza el término “Madrid” para referirse a la ciudad. Cuando se hace referencia a la región madrileña (Comunidad de Madrid) se hace constar de forma explícita.

<sup>2</sup> Este texto es producto del trabajo realizado por sus firmantes en el marco del proyecto de investigación “Políticas urbanas en el escenario del 2015 (POLURB)” (CSO2011-28850), financiado por el VI Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011 del Ministerio de Ciencia e Innovación español. Por tanto, el marco teórico y la metodología responden a los lineamientos generales compartidos con el resto de grupos de trabajo que participaron en el desarrollo esta investigación.

En este artículo se aborda el análisis del periodo que abarca desde el año 2008 hasta 2014, organizándose en los siguientes apartados:

Tras la introducción, en el segundo apartado, se sistematiza una serie de información básica sobre el impacto de la crisis atendiendo a la dinámica sociodemográfica de la ciudad y la comunidad autónoma y a la evolución de otras variables socioeconómicas. Se señalan también una serie de claves sobre la evolución de la gobernanza durante esta breve pero convulsa etapa. La caracterización de la crisis resulta imprescindible para contextualizar los resultados del análisis realizado a continuación.

Posteriormente, en el capítulo 3, y tomando como referencia las entrevistas realizadas a diferentes agentes políticos, económicos y sociales, se reconstruyen los distintos discursos sobre la crisis en Madrid, planteándose, finalmente, algunos caminos apuntados por los propios entrevistados como imprescindibles para superarla.

Por último, en las conclusiones, y a la luz de la información recogida en los apartados anteriores, se retoma el análisis del devenir de Madrid en el contexto de la crisis. Este se estructura a partir de una serie de ejes que se consideran esenciales por el papel crucial que juegan en el mantenimiento de un urbanismo de carácter neoliberal.

## **2. Madrid ante la crisis estructural**

El desarrollo de la crisis permite confirmar su carácter estructural. Esta consideración no es baladí puesto que la interpretación dada a sus causas, desarrollo y previsible evolución está fuertemente condicionada por el marco interpretativo adoptado. Así, la tímida mejoría de algunos indicadores macroeconómicos producida en España desde 2013, no ha significado que la creciente precarización y vulnerabilidad social de gran parte de la población haya desaparecido. Más bien al contrario, puesto que la condición estructural de esta crisis significa que la supervivencia del propio capitalismo en su fase actual exige la continuidad del proceso de desposesión colectiva.

En otras palabras, la supervivencia del capitalismo financiarizado y globalizado exige continuar con la implementación del proyecto neoliberal: la acumulación por desposesión (Harvey, 2004) que se basaría en los procesos de privatización y enajenación de los servicios públicos del bienestar como una nueva oportunidad de negocio, la reducción continua de los costes laborales como medio de recuperación de la tasa de ganancia del capital y la profundización en la economía globalizada, con una clara especialización productiva que beneficia a los países centrales en detrimento de los

periféricos. Hasta el momento, la Unión Europea continúa entregada plenamente a dicho proyecto y no se detectan indicios de cambio<sup>3</sup>.

Desde 2008 la crisis ha afectado de forma contundente a Madrid, condicionando profundamente su evolución urbana. Su estructura económica y su condición de capital del Estado, han hecho que el impacto de la crisis pueda ser considerado como menor al experimentado en otras ciudades españolas<sup>4</sup>. Sin embargo, a pesar de ello, Madrid y el conjunto de la región madrileña afrontan una etapa de agudo estancamiento y contracción con muy escasos antecedentes históricos.

### **2.1. La dinámica sociodemográfica**

Desde una óptica poblacional, Madrid mantuvo en los inicios de la crisis la inercia anterior, lo que supuso la continuación del crecimiento demográfico hasta 2010, fecha en la que alcanzó los 3.284.071 habitantes (Tabla 1). Sin embargo, a partir de entonces inició un declive demográfico que se manifiesta en la población registrada en 2014: 3.166.130 personas, perdiendo prácticamente 120.000 habitantes en cuatro años.

El descenso poblacional en la Comunidad de Madrid ha sido menor y únicamente viene produciéndose desde el año 2012: entre enero de ese año y enero de 2014 la población disminuyó en 50.000 habitantes. Sin embargo, a pesar de que esta pérdida puede ser calificada como leve, supone un hecho histórico. Así, en los registros de población de la Comunidad de Madrid desde 1857, no existe ningún antecedente de pérdida poblacional (Tabla 2).

---

<sup>3</sup>Ante la disyuntiva de apuntalar o reconvertir el sistema económico (Naredo, 2009), la Unión Europea ha optado por la primera opción.

<sup>4</sup>Sobre el impacto de la crisis en Madrid: Méndez, 2014.

**Tabla 1: Población total por nacionalidad en la ciudad de Madrid (2005-2014)**

AÑO (1 enero cada año)	POBLACIÓN POR NACIONALIDAD			
	TOTAL	Española	Extranjera	% población extranjera sobre el total
2005	3.167.424	2.686.262	481.162	15,19
2006	3.205.334	2.668.510	536.824	16,75
2007	3.187.062	2.636.258	550.804	17,28
2008	3.238.208	2.689.752	548.456	16,94
2009	3.272.970	2.698.101	574.869	17,56
2010	3.284.071	2.712.253	571.818	17,41
2011	3.269.861	2.712.744	557.117	17,04
2012	3.237.973	2.735.041	502.932	15,53
2013	3.215.633	2.747.923	467.710	14,54
2014	3.166.130	2.750.030	416.094	13,00

Fuente: Departamento de Estadística Ayuntamiento de Madrid. Padrón Municipal de Habitantes

Durante el periodo de crisis se produce un estancamiento del flujo migratorio hacia Madrid debido, fundamentalmente, al deterioro del mercado laboral. En el municipio, a partir del año 2009 se inició una tendencia negativa en el número de personas extranjeras empadronadas, perdiéndose algo más de 158.000 efectivos entre el 1 de enero de 2009 y el 1 de enero de 2014 (Tabla 1). En la Comunidad de Madrid, la disminución tuvo lugar a partir de 2010, con una notable aceleración desde 2012. De hecho, según recogen los datos a 1 de enero de 2014, la población extranjera empadronada ha caído hasta las 876.493 personas, significando un 13,59% del total de la población madrileña hoy, es decir, un porcentaje parecido al del año 2006 (Tabla 3).

**Tabla 2: Evolución de la población de derecho de la Comunidad de Madrid según censos y padrones oficiales <sup>(1)</sup> (1857-2014)**

<b>AÑO</b>	<b>POBLACIÓN COMUNIDAD DE MADRID</b>
1857	475.785
1860	489.332
1877	596.656
1887	683.484
1897	730.807
1900	773.011
1910	831.254
1920	1.048.908
1930	1.290.445
1940	1.574.154
1950	1.823.410
1960	2.510.217
1970	3.761.348
1975	4.319.904
1981	4.686.895
1986	4.780.572
1991	4.947.555
1996	5.022.289
1998	5.091.336
1999	5.145.325
2000	5.205.408
2001	5.372.433
2002	5.527.152
2003	5.718.942
2004	5.804.829
2005	5.964.143
2006	6.008.183
2007	6.081.689
2008	6.271.638
2009	6.386.932
2010	6.458.684
2011	6.489.680
2012	6.498.560
2013	6.488.347
2014	6.448.272

(1) Las fechas de referencia de los Censos o Padrones son: el 24 de mayo para el de 1857, el 25 de diciembre para el de 1860, el 31 de diciembre para los restantes hasta 1975 inclusive, 1 de marzo para los de 1981 y 1991, 1 de mayo para el de 1996 y desde 1998, fecha de implantación del Padrón Continuo, la fecha de referencia es el 1 de enero de cada año. Hasta el Censo de 1877 no se introdujo la distinción entre población de hecho y derecho, el concepto de “habitantes” que se maneja en los Censos de 1857 y 1860 se corresponde más fácilmente con el de población de hecho.

Fuente: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. Censos y Padrones de Población

El aumento de las nacionalizaciones de extranjeros que previsiblemente se ha producido durante este periodo introduce la necesidad de matizar estas cifras ya que no todas las bajas padronales de extranjeros deben identificarse automáticamente con personas que han abandonado Madrid. Una parte de ellos aparecen ahora como ciudadanos españoles pero, aun así, el impacto de la crisis económica sobre las migraciones puede calificarse como muy notable.

**Tabla 3: Población total por nacionalidad en la Comunidad de Madrid (2005-2014)**

AÑO (1 enero cada año)	POBLACIÓN POR NACIONALIDAD			
	TOTAL	Española	Extranjera	% población extranjera sobre el total
2005	5.964.143	5.190.310	773.833	12,97
2006	6.008.183	5.214.198	793.985	13,21
2007	6.081.689	5.144.518	937.171	15,41
2008	6.271.638	5.266.257	1.005.381	16,03
2009	6.386.932	5.323.129	1.063.803	16,66
2010	6.458.684	5.378.740	1.079.944	16,72
2011	6.489.680	5.422.095	1.067.585	16,45
2012	6.498.560	5.483.506	1.015.054	15,62
2013	6.488.347	5.531.961	956.386	14,74
2014	6.448.272	5.571.779	876.493	13,59

Fuente: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. Padrón Municipal de Habitantes

En paralelo, continuó el proceso de envejecimiento demográfico, pues el crecimiento vegetativo sigue siendo muy bajo y ya no acompaña la aportación positiva de la inmigración. El porcentaje de mayores de 65 años en la ciudad de Madrid ha avanzado desde un 18,58% en enero de 2008 hasta el 20,18% en enero de 2014 (Padrón Municipal de Habitantes). Es decir, el proceso de envejecimiento, se ha acelerado en el periodo de crisis. A medio y largo plazo, esta situación significa una reducción de la población activa y el incremento de las tasas de dependencia.

## **2.2. Economía, empleo y desigualdad**

De acuerdo a los datos de la EPA, y a pesar de que al final del periodo estudiado es posible observar un levísimo repunte del empleo, entre los primeros trimestres de 2008 y de 2014 la ciudad de Madrid perdió 243.500 personas ocupadas, lo que representa una caída del 15,85% (Tabla 4).

Esta pérdida se produce en todos los sectores económicos, aunque con diferencias significativas. Una lectura por sectores de la evolución entre 2008 y 2014, ofrece resultados muy relevantes (Tabla 4). Dejando a un lado los datos escasamente fiables sobre la ocupación en agricultura, se constata una drástica reducción de la población ocupada en la industria (33,46%). Es decir, en seis años la ciudad ha perdido 44.000 personas ocupadas en la industria. La pérdida de ocupados en la construcción es todavía más intensa, alcanzando el 66,36% o, lo que es lo mismo, 89.000 trabajadores menos.

En los servicios la sangría fue más contenida, e incluso se frenó levemente al final del periodo estudiado. Así y todo, el número de personas ocupadas en los servicios descendió en estos seis años en 104.800, lo que supone una pérdida del 8,29%.

**Tabla 4: Población ocupada en la ciudad de Madrid por sectores de actividad económica (2007-2014). Datos en miles de personas**

<b>AÑO Primer Trimestre)</b>	<b>Agricultura (*)</b>	<b>Industria</b>	<b>Construcción</b>	<b>Servicios</b>	<b>TOTAL</b>
<b>2008</b>	7,3	131,5	134,1	1.262,9	1.535,9
<b>2009</b>	2,0	104,8	105,9	1.260,4	1.473,1
<b>2010</b>	1,9	115,4	70,8	1.253,0	1.441,1
<b>2011</b>	4,9	104,9	95,4	1.218,6	1.423,8
<b>2012</b>	0,6	116,5	56,1	1.187,9	1.361,1
<b>2013</b>	0,6	92,3	59,4	1.135,7	1.288,9
<b>2014</b>	1,7	87,5	45,1	1.158,1	1.292,4

(\*) Según advierte el INE, los valores inferiores a 5,0 están sujetos a fuertes variaciones por errores de muestreo.

Fuente: Departamento de Estadística Ayuntamiento de Madrid. Encuesta de Población Activa (EPA).

El resultado es una ciudad con una economía fuertemente orientada hacia los servicios: en el primer trimestre de 2014 las personas ocupadas en la ciudad de Madrid, según la EPA, ascendían a 1.292.400 personas. De ellas, 1.158.100 (el 89,6% del total) trabajaban en el sector servicios (Tabla 4). Esta acusada especialización terciaria se convierte en un claro factor de vulnerabilidad para la ciudad de Madrid. Por otro lado, la estructura de empleos en el sector terciario es enormemente heterogénea, con un número muy importante de empleos muy precarios y mal remunerados.

Pero los cambios en el empleo no se limitan sólo a su evolución sectorial. En la ciudad de Madrid se produce un incremento dramático de las cifras de desempleados que se expresa con toda virulencia desde 2008 (Tabla 5). Si en el primer trimestre de 2008 la tasa de paro se situaba en el 7,03%, en el primer trimestre de 2014 alcanzó el 17,96%, a pesar de la leve mejora del último año. De entre las capitales de Estado de las principales economías europeas, Madrid presenta los peores datos de desempleo, a una enorme distancia de ciudades como Londres, Berlín, París o incluso Roma.

Entre los jóvenes las cifras de paro alcanzan niveles todavía más acusados. Así, en el primer trimestre de 2014, y siempre según datos de la EPA, el desempleo entre los jóvenes de 20 a 24 años en la ciudad de Madrid era del 42,85% cuando siete años atrás era del 10,67%.

**Tabla 5: Evolución de la tasa de paro (%) en Madrid, Comunidad de Madrid y España (2005-2014)**

<b>AÑO (Primer trimestre)</b>	<b>MADRID CIUDAD</b>	<b>COMUNIDAD DE MADRID</b>	<b>ESPAÑA</b>
2005	8,24	8,28	10,19
2006	5,68	5,92	9,07
2007	6,22	6,56	8,47
2008	7,03	7,39	9,63
2009	11,40	13,49	17,36
2010	14,88	16,17	20,05
2011	14,77	15,43	21,29
2012	17,75	18,65	24,44
2013	19,35	20,35	27,16
2014	17,96	20,43	25,93

Fuente: Departamento de Estadística Ayuntamiento de Madrid. Encuesta de Población Activa (EPA)

En el primer trimestre de 2014 la tasa de paro masculina en la ciudad de Madrid era mayor a la femenina (18,3% hombres y 17,61% mujeres). Durante esta etapa el incremento fue más intenso en el desempleo masculino, puesto que la tasa de partida en el primer trimestre de 2007 era menor para ellos (5,58%) que para ellas (6,96%). En cuanto a la evolución de la tasa de actividad entre el primer semestre de 2007 y el de 2014, fue diferente: aumentó entre las mujeres (del 53,39% al 55,69%) y cayó entre los hombres (del 69,97% al 67,19%). Es decir, la diferencia entre la tasa de actividad masculina y femenina, que era de 16,58 puntos al inicio de la crisis, disminuyó hasta quedar en 11,5 en 2014.

El crecimiento económico del periodo 1994-2007 descansó fundamentalmente en unos sectores productivos de escaso valor añadido sobre los que, además, repercutió de forma especial el peso del estallido de las burbujas especulativas. Por si todo esto fuera poco, el empleo generado presentó cada vez una precariedad mayor.

Más adelante, con la reforma laboral aprobada por el gobierno de Mariano Rajoy en 2012, se facilitó todavía más el despido y la apertura de cauces para la masiva aplicación de Expedientes de Regulación de Empleo (ERE), tanto en el sector privado como en el público. Como era previsible, todo ello desembocó en un proceso intenso de destrucción de empleo que, además, empujó a los salarios en un sentido decreciente, lo que ha incidido también en la profundización de la depresión de la demanda interna. Además, dicha reforma se sumaba a otra anterior, del año 2010, aprobada por el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero y que respondió a coordenadas ideológicas similares.

De hecho, el repunte del empleo detectado al final del periodo analizado significa la consolidación de un empeoramiento notable en las condiciones laborales de los trabajadores que se concretan en empleos más precarios y peor pagados. Durante estos años la pobreza y la desigualdad no dejaron de aumentar y es previsible que, de no cambiar las tendencias que vienen señalándose, continúen haciéndolo en el futuro.

En todo caso, la crisis no es el desencadenante de la pobreza en España, puesto que algunos indicadores de pobreza en el periodo de crecimiento económico se situaban ya próximos al 20% de la población<sup>5</sup>, lo que indica su carácter estructural. Como ha señalado el Colectivo IOÉ (2011), durante la etapa anterior a la crisis la desigualdad no dejó de crecer, coherentemente con la naturaleza neoliberal del modelo de crecimiento.

En 2012 el IVIE realizó una aproximación múltiple a la evolución de la pobreza, diferenciando los resultados por comunidades autónomas. Ello permite conocer datos circunscritos a la Comunidad de Madrid. El IVIE (2012) utiliza la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) concluyendo que entre 2008 y 2011 el porcentaje de pobres<sup>6</sup> creció en Madrid un 25%, pasando del 15,7% al 19,6% del total de la población. Esta evolución situaría a Madrid muy cerca de la dinámica global del conjunto del Estado que en el mismo periodo creció desde el 16% al 20,3%.

Por tanto, la Comunidad de Madrid se situaría lejos de las autonomías donde la pobreza es mayor, pero también de las que mantienen cifras menores. Con cifras de pobreza claramente por debajo de la media española (y madrileña) destacan otras autonomías como Castilla-La Mancha (15,3%) o Galicia (17%). En realidad, estos datos hacen emerger con fuerza los problemas que presenta esta forma de cuantificar la pobreza, basada exclusivamente en la posición respecto a la mediana de los ingresos de cada comunidad.

En el estudio citado (IVIE, 2012) se tomaba también como referencia la tasa de paro de larga duración<sup>7</sup> un indicador notablemente explicativo de la precariedad social que se deriva del aumento del desempleo. Entre 2008 y 2011 dicho indicador creció en la Comunidad de Madrid desde el 1,5% hasta el 7,6%. Por tanto, un crecimiento muy fuerte pero que todavía deja a la región madrileña alejada de las comunidades en las que en 2011 las tasas eran mayores, incluso por debajo de la media española (10,4%). Sólo en Navarra

---

<sup>5</sup> Encuesta de Condiciones de Vida (INE)

<sup>6</sup> Porcentaje de personas que no alcanza el 60% de la mediana de ingresos.

<sup>7</sup> Personas desempleadas que llevan como mínimo doce meses buscando trabajo y no han trabajado en ese periodo.

(5,2%), País Vasco (5,9%) y Cantabria (6,7%) las cifras se situaban por debajo de las de Madrid.

Como complemento de todo lo anterior debe resaltarse el notable aumento de las desigualdades socio-espaciales, produciéndose una marcada relación entre la creciente segregación y los cambios del modelo económico (Leal y Domínguez, 2008). Simultáneamente se intensificaba el proceso de suburbanización de la región. Es frecuente referirse hoy a la Comunidad de Madrid como a una conurbación difusa. Una conurbación que se extiende incluso a territorios limítrofes a la región (Díaz Orueta, F. y Lourés, M.L., 2013). Los recortes en equipamientos básicos o los problemas generados por el encarecimiento de los precios del transporte, se distribuyen desigualmente en el territorio madrileño. Así ocurre también con diversos indicadores socio-económicos, como por ejemplo el desempleo, cuyas magnitudes muestran nítidamente una creciente polarización entre barrios.

La intensificación de la segregación no se puede comprender sin hacer referencia al ocaso de la burbuja inmobiliaria. El estallido provocó una caída de los precios de la vivienda, también muy desigual según las zonas. Entre 2007 y 2013 la reducción de precios se estima en un 34,6% para la vivienda nueva y en un 46,1% en las viviendas de segunda mano (INE, 2013). En todo caso estas estimaciones construidas sobre medias son excesivamente generalistas. Existen fuertes diferencias de precios tanto al interior de la ciudad de Madrid, como si la mirada se amplía al conjunto de la región y, de hecho, es posible identificar auténticos micro-mercados de precios. Por ejemplo, en ciertas zonas del centro urbano, la bajada es casi inapreciable mientras que en determinadas zonas periféricas la venta de una vivienda es un objetivo prácticamente inalcanzable. Todas las previsiones apuntan a que, aunque con una progresiva suavización, la depresión del mercado inmobiliario todavía continuará un tiempo. Por supuesto, es posible identificar áreas en las que se percibe un aumento de las ventas. Además, sobre todo desde 2013, los conocidos internacionalmente como fondos buitres han comenzado a adquirir lotes de viviendas, sin duda adelantándose a la recuperación del mercado inmobiliario.

Uno de los efectos más dramáticos de la crisis se manifiesta precisamente en la cuestión del hábitat. Las decenas de miles de ejecuciones hipotecarias han significado la expulsión de sus viviendas de numerosas personas. El empobrecimiento y la pérdida de ingresos de amplias capas de población ha desembocado en la pérdida de la vivienda. Durante la etapa del boom económico millones de españoles se endeudaron para acceder a la compra de la vivienda. Muchos de ellos al no poder hacer frente al pago de las hipotecas no solo pierden su vivienda sino que quedan fuertemente endeudados con las entidades financieras al no existir en España la figura de la dación en pago.

Por otro lado, los desahucios en viviendas en alquiler son también cada vez más numerosos<sup>8</sup> (Camacho et. al, 2015a).

Esta auténtica crisis habitacional se ve agravada por el complejo acceso a la vivienda para los más jóvenes. La oferta de vivienda en alquiler es escasa e inadecuada y, además, depende prácticamente en exclusiva del sector privado. Todo ello convive con unos índices muy elevados de vivienda vacía o subocupada (segundas residencias, etc.) y un escaso interés público por la rehabilitación residencial.

### **2.3. El gobierno neoliberal del territorio**

El 29 de junio de 1989, accedió a la alcaldía de la ciudad de Madrid Agustín Rodríguez Sahagún (CDS). Desde entonces hasta mayo de 2015 el gobierno municipal estuvo ocupado por fuerzas conservadoras<sup>9</sup>. En cuanto a la Comunidad de Madrid, la llegada del PP al gobierno autonómico tuvo lugar en 1995. Desde esa fecha el gobierno regional ha estado en manos de los conservadores del Partido Popular<sup>10</sup>.

Si los años noventa estuvieron marcados por la asunción de la doctrina neoliberal en la gestión de las ciudades, Madrid representa muy claramente ese modelo<sup>11</sup>(De la Fuente y Velasco, 2012). Particularmente el periodo estudiado, desde 2007 en adelante, recogelo que podría denominarse como la quintaesencia de dichos principios en el gobierno de la ciudad. En el marco de un fuerte endeudamiento de las arcas municipales (Tabla 6) y una drástica reducción de los presupuestos y recursos, la administración municipal encontró el humus adecuado para ensalzar las virtudes de lo privado frente a lo público, dando así una vuelta de tuerca a lo que, desde los años noventa,

---

<sup>8</sup>El Vivero de Iniciativas Ciudadanas (VIC) ha recopilado y reflejado en planos diversa información sobre los desahucios en Madrid ciudad y Comunidad (<http://viveroiniciativasciudadanas.net/2015/03/10/madrid-desahuciado/>)

<sup>9</sup>Desde 1991 hasta mayo de 2015 el Partido Popular gobernó con mayoría absoluta la ciudad de Madrid. En las elecciones celebradas en esta última fecha volvió a triunfar pero perdió la mayoría absoluta. Se abrió así paso la posibilidad de conformar un nuevo gobierno municipal que finalmente se materializó, convirtiéndose Manuela Carmena (cabeza de lista de la candidatura Ahora Madrid) en la nueva alcaldesa de la ciudad, gracias al voto de sus propios concejales y el de los del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Ahora Madrid es una candidatura popular de confluencia conformada por personas procedentes de diversos movimientos sociales, partidos políticos, etc. Otras candidaturas municipalistas de características similares accedieron al gobierno de los ayuntamientos en ciudades como Barcelona, Zaragoza, A Coruña o Cádiz.

<sup>10</sup>En las elecciones autonómicas de mayo de 2015, el Partido Popular perdió la mayoría absoluta de la que había disfrutado durante un largo periodo, pasando a depender del Partido Ciudadanos para mantener el gobierno regional.

<sup>11</sup>En realidad, ya desde la segunda mitad de la década de los ochenta se venía apuntando en Madrid un giro importante en las políticas urbanas, coherente con el afianzamiento de una poderosa coalición por el crecimiento (Díaz Orueta, 1992).

constituyó la piedra filosofal en el gobierno de las ciudades. En la etapa de crisis, el programa de recortes en programas sociales y servicios en general, se ha combinado con una concepción de la ciudad como campo abierto para los negocios.

Este planteamiento se ha materializado en el desplome de la inversión pública ya que la prioridad política ha pasado a ser la reducción del déficit y el ajuste fiscal promovido, en una perfecta sintonía multinivel, por las principales instancias económicas y políticas europeas. La descapitalización de lo público se ha traducido en la reducción significativa del sector público, tanto vía empleo, como de recursos y servicios. Como complemento se han producido procesos de privatización de los servicios básicos del Estado de bienestar, principalmente educación y sanidad, derivando hacia el sector privado aquellas actividades rentables que puedan suponer una oportunidad de negocio<sup>12</sup>.

El poder político, perfectamente articulado con los principales grupos económicos, ha continuado promoviendo la apuesta por insertar Madrid en la economía global, eso sí, en una posición claramente subordinada. De ahí el respaldo sin ambages al sector turístico y a otras actividades terciarias y el abandono del tejido industrial que, como ya se indicaba anteriormente, ha perdido decenas de miles de ocupados en un breve lapso de tiempo.

Propuestas como la del finalmente fracasado megaproyecto Eurovegas en Alcorcón, impulsado por el controvertido empresario Adelson y respaldado por el gobierno de la Comunidad de Madrid u otras como los proyectos Canalejas, Plaza de España, Mahou-Estadio Calderón, o la Operación Campamento, son claros ejemplos que traslucen señales inequívocas del *modus operandi* propuesto para Madrid y del tipo de alianzas político-económicas establecidas. La iniciativa de estos grandes proyectos es fundamentalmente privada, con un papel subsidiario de lo público que cumple su papel institucional de facilitador de la inversión privada, disminuyendo o haciendo prácticamente desaparecer las “trabas” que, a su juicio, obstaculizan la obtención de los mayores beneficios y, a la vez, desarrollando nuevas infraestructuras a su servicio. La enorme degradación medioambiental (consumo masivo de suelo, contaminación, dependencia del automóvil, etc.) que se produjo en Madrid durante el periodo de expansión hoy constituye una herencia de muy compleja gestión.

---

<sup>12</sup> El mantenimiento en el tiempo de este modelo de actuación pública da como resultado la aparición de un nuevo espacio social, cuya estratificación responde cada vez más a la lógica de la producción inmobiliaria (Fernández y Roch, 2012).

**Tabla 6: Evolución de la deuda viva en la ciudad de Madrid (2008-2013)**

<b>AÑO</b> (31/12 de cada año)	<b>Deuda viva</b> (miles €)
<b>2008</b>	7.822.196
<b>2009</b>	6.776.856
<b>2010</b>	7.726.437
<b>2011</b>	7.594.033
<b>2012</b>	7.429.664
<b>2013</b>	7.035.765

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Por otro lado, el impulso de este tipo de operaciones ha profundizado todavía más la honda desafección ciudadana hacia los políticos y los partidos, asociados cada vez más a prácticas corruptas y fraudulentas. El sistema político en su conjunto recibe una valoración muy negativa que se manifiesta en la pérdida significativa de apoyo ciudadano a los dos principales partidos. Paralelamente a la crisis del sistema de partidos tradicional, se ha producido un intenso crecimiento en las movilizaciones sociales<sup>13</sup>. De hecho, Madrid se ha convertido en uno de los núcleos más importantes de las movilizaciones que se suceden en el país desde mayo de 2011. Y no sólo por el carácter simbólico de la capital como lugar de concentración de una parte muy notable de los centros donde se toman muchas de las decisiones que han afectado de forma más negativa a los ciudadanos (Parlamento, Gobierno, etc.), sino también por la fuerza alcanzada por los movimientos arraigados fundamentalmente en Madrid. En los espacios públicos de la ciudad se visibiliza el descontento y el rechazo hacia un régimen económico y político en crisis.

### **3. Discursos sobre una crisis inacabada**

La rotundidad y larga duración de la crisis ha propiciado la aparición y progresiva consolidación de discursos, más o menos articulados, que relacionan la crisis y la ciudad. La mayor parte de ellos no se centran únicamente en la interpretación de su significado sino que avanzan hacia la definición de posibles escenarios alternativos. El discurso de los distintos agentes económicos, sociales y políticos resulta muy revelador puesto que permite no sólo situar a cada uno de ellos en el escenario actual, sino aportar una información muy significativa para avanzar hacia donde podría encaminarse Madrid en los próximos años<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup>Una de las más notables es la articulada alrededor de la lucha por el derecho a la vivienda y, concretamente, en torno al enorme aumento de los desahucios (Camacho et. al., 2015a)

<sup>14</sup>Los resultados obtenidos en todas las ciudades estudiadas en el proyecto POLURB se han compilado en un documento en el que se dedica un capítulo a cada ciudad. Concretamente, sobre Madrid: Camacho et. al., 2015b.

La relación entre ciudad y crisis se ha entendido de forma dialéctica, es decir, desde la perspectiva aquí adoptada la crisis da forma a la ciudad y, a la vez, la ciudad marca y dota de personalidad propia los contornos de esta crisis. Pero si esa relación aparece clara, los discursos alrededor de la misma se tornan más borrosos. Tomando como referencia las entrevistas realizadas a diversos informantes<sup>15</sup>, a continuación se realiza una exploración de los múltiples matices que componen los discursos sobre la crisis actual. Concretamente, se han analizado los discursos en torno a:

- a) La definición de la crisis y las diversas interpretaciones referidas a su origen, estableciendo las responsabilidades atribuidas a los diferentes agentes.
- b) Las consecuencias de la crisis, analizando cómo la crisis se materializa en la ciudad y también cómo dicha crisis actúa, definiendo una ruptura, con un antes y un después.
- c) Las respuestas a la crisis, considerando no sólo los planteamientos actuales del gobierno local sino también posibles estrategias de salida.

### **3.1. ¿Cómo conceptualizan la crisis las personas entrevistadas?**

En una primera mirada sobre el conjunto de respuestas ofrecidas por los entrevistados, llama la atención la ausencia de una perspectiva de clase como eje central de interpretación, predominando una visión técnica de la misma. Una mirada más atenta, sin embargo, permite introducir algunos matices rompiendo esa aparente homogeneidad discursiva.

El primero, se relaciona con el orden de factores. Para algunos, en la cúspide y como detonante de la crisis cabría situar al sector financiero que, en su accionar, habría contagiado a amplios sectores económicos para finalmente derivar en una crisis social, política, etc. (MD\_E2, MD\_E4, MD\_SE10, MD\_P12). Sin embargo, esta secuencia no sería tan evidente para todos, sino que, al contrario, la crisis habría comenzado siendo económica, para posteriormente ir ampliándose a lo financiero, político, social. Etc. (MD\_T8, MD\_MS14).

El segundo matiz guarda relación con el eje de interpretación desde una óptica de clase. Así, dicha perspectiva permea el siguiente discurso:

Creo que estamos en una crisis cíclica, que se convertirá o no en estructural en función de la correlación de fuerzas, (...) de la posibilidad de los de abajo, los que sufren las consecuencias, puedan poner en marcha una alternativa (MD\_MS14)

---

<sup>15</sup> El listado de personas entrevistadas, sus perfiles y las fechas de realización de las entrevistas se encuentran al final del artículo (Anexo)

O como el mismo entrevistado señala refiriéndose al papel de Europa en la gestión de la crisis:

Están haciendo la política que quieren hacer (...) disciplinar a los trabajadores, es crear ejércitos de reserva para bajar salarios, para aumentar la tasa de ganancia, para reducir la fiscalidad, para reducir el papel del gobierno, para reducir el Estado de bienestar. Esto Rajoy lo hace... lo hace la Merkel o lo hizo Schroeder hace diez años en Alemania (MD\_MS14)

En una línea similar, (MD\_MS15) aludiendo a la presentación interesada de la crisis como un hecho natural, apunta hacia el intento por parte de “los señores de la catástrofe natural” de naturalizarla y legitimar un conjunto de actuaciones encaminadas a debilitar a una parte importante de la población, haciendo asumir sus costes, a sus víctimas. Y todo ello amparándose en la legalidad. El entrevistado señala la voluntad de los poderes establecidos de reforma unilateral del campo de lo social. Así:

(...) la crisis se mantiene intencionadamente, es una astuta argucia e inteligente argumento para seguir manteniendo crisis, crisis, crisis; y ya no es tal crisis, lo que hay es claramente un giro social tremendo de todos los grados, para ir justamente en las direcciones contrarias, y eso ya lo empezaron a manifestar pronto

Más oblicuamente, otros entrevistados apuntan en esa dirección al señalar que tras la crisis 1991/92 queda instalada la crisis social, produciéndose un aumento de la vulnerabilidad social a pesar del crecimiento del PIB. Así:

Los incrementos de beneficio y de riqueza no se reinvierten en homogeneizar (...), sino que las élites se van separando (...) ha existido siempre crisis porque nunca ha existido un proyecto a largo plazo, sólo existió en la década de los 80 y a partir de 1991/92 fue el sálvese quien pueda (...) (MD\_E2)

Esta interpretación de clase se sitúa en un campo de confrontación entre quienes generan la crisis y quienes la padecen. Todo ello no elimina esa otra visión de clase que se escuda en una descripción de la crisis desde las variables macroeconómicas y su ilusoria neutralidad.

Pero uno de los puntos nodales del debate sobre la crisis radica en torno a su carácter estructural. En ese sentido, Mézáros (2012) señala:

(...) una crisis estructural afecta a la totalidad de un complejo social, en todas las relaciones entre sus partes constituyentes o subcomplejas, así como con otros complejos a los cuales está vinculada. Al contrario, una crisis no-estructural afecta sólo algunas partes del complejo en cuestión y, así, no importando qué tan grave puede ser en lo que se refiere a las partes afectadas, en tanto no puede poner en riesgo la sobrevivencia continua de la estructura global (...)

Los contornos aquí se vuelven difusos. En general, algunos interpretan la crisis como estructural mientras otros como cíclica, pero más que un razonamiento sólido parece un posicionamiento. No obstante, todos coinciden en señalar su carácter multidimensional, su fuerza y su duración en el tiempo respecto a crisis anteriores.

Implícitamente, entre los entrevistados parece sobrevolar la interpretación de la crisis como algo dinámico en el sentido de que partiendo de un núcleo original, paulatinamente se va apoderando de áreas mayores, convirtiéndose en una crisis total. Y también, una crisis a la que no se le ve final (MD\_E5).

Llama la atención el casi nulo valor que, en general, se atribuye a la deuda como acelerador y profundizador de la crisis y, en suma, elemento central en su definición. No obstante (MD\_E5) señala la reconversión de deuda privada en pública como clave en la reducción de bienestar social:

Estamos saneando ahora el problema de unas quince cajas de ahorro con mayor endeudamiento, lo que da lugar a que en los presupuestos generales del Estado y en otras administraciones públicas los intereses de la deuda pesen una barbaridad y eso es dinero que se está quitando al bienestar

### **3.1.1. Genealogía de la crisis**

Atendiendo a un aspecto puramente genealógico, no hay opinión unánime sobre el momento de su nacimiento. Mientras algunos entrevistados sitúan su arranque en 2007/2008; otros señalan que viene incubándose desde los años setenta (MD\_E2, MD\_E4, MD\_T6, MD\_MS15)

En referencia al 2007/2008, los entrevistados coinciden en valorar como factor clave la relación entre el sector inmobiliario y el financiero, siendo en Madrid particularmente significativo el sector de la construcción (infraestructuras). Así, en el caso español la crisis:

(...) está muy directamente concernida y muy directamente derivada de una burbuja inmobiliaria, pero con una especial incidencia en el papel que la promoción de vivienda ha tenido en esa evolución (MD\_E3)

Resulta muy destacable la alusión del entrevistado al rol de la promoción de vivienda como responsable, también, de la burbuja inmobiliaria, introduciendo un elemento político en una ecuación que algunos pretenden exclusivamente técnico-económica. El entrevistado destaca que en otros países europeos no ha habido una crisis inmobiliaria, sino que ha sido financiera y así dice:

Lo que es *made in Spain*, lo que es atípico es que la crisis es una crisis inmobiliaria, que en gran parte, la fabricamos nosotros, por una sobreproducción y por una falta de visión de futuro de cuál iba a ser la evolución de las cosas (MD\_E3)

En una posición opuesta, (MD\_E1) destaca que la crisis no la origina el sector inmobiliario sino que es básicamente financiera. La arquitectura financiera existente termina afectando al sector inmobiliario y lo hunde, entrando en una espiral en la que los bancos empiezan a recibir por impagos cantidades inmensas de productos inmobiliarios que acaban complicando mucho más la situación. La importancia del sector inmobiliario en la generación de la crisis la pone de relieve también (MD\_E4) cuando destaca la importancia del sector en Madrid y los efectos que produce su caída generando desempleo en todos los sectores.

En relación a la crisis y los sectores económicos, algunos coinciden en señalar como sector más potente en la etapa de bonanza al de la construcción, más que al inmobiliario (MD\_E1, MD\_E2) acaparando el primero gran parte de las inversiones públicas. De este modo, para algunos este sector, al que no se menciona, es la verdadera fuente de la crisis:

Más que el inmobiliario, a mí me parece más potente el sector constructor (...) A mi entender (...) es la fuente de la crisis, porque ha tenido un *lobby* muy potente, que además, como vemos en los periódicos, es el que ha contribuido a financiar partidos políticos y políticos de forma personal. Eso ha extendido mucho la corrupción y al mismo tiempo ha creado un problema de deuda general en el Estado y deuda en las familias bestial (MD\_E1)

### **3.1.2. Responsabilidades ante la crisis**

Se dibuja una línea de interpretación nítida y única en la asignación de responsabilidades en la generación de la crisis en España. Se trata de aquella según la cual no cabe atribuir responsabilidades porque el propio sistema capitalista incorpora dentro de sí la crisis. Así de forma muy plástica uno de los entrevistados afirma:

Yo no sería muy partidario de una crítica ética que es lo que está muy de moda últimamente: los banqueros son usureros, son malas personas y entonces como son malas personas estamos en crisis ¿no? (...) insisto, para mí, la crisis está en las estructuras del capitalismo (MD\_MS14)

En general, hay coincidencia tanto en atribuir una responsabilidad compartida entre el ámbito público y el privado, como en establecer una escala de responsabilidad según la cual el grado de la misma variaría notablemente.

Así, para (MD\_T8) la responsabilidad sería compartida aunque de forma desigual. La mentalidad acomodaticia y poco arriesgada por parte del empresariado, el poder financiero, los políticos y la sociedad sería la responsable directa de la crisis. Pero en ese cuadro la agrupación de los tres primeros es más fuerte y tiene mayor capacidad de transformación de la realidad que los individuos y, por eso, la responsabilidad de la última estaría

atenuada. Otros entrevistados (MD\_SE10) destacan la ausencia de regulación como uno de los factores esenciales y donde se expresa con mayor claridad la responsabilidad pública. En este sentido, el papel desempeñado por el Banco de España o incluso el Banco Central Europeo, el Fondo Monetario Internacional, etc. inhibiéndose en el cumplimiento de sus competencias reguladoras en relación al exceso de crédito, ha sido fundamental.

En relación al papel de Europa en la crisis, se señala también como en realidad se impone una cierta lectura de Europa que es la de aquellos que en estos momentos la lideran (MD\_P12). Desde otro punto de vista (MD\_MS14), Europa no ha jugado un papel particular en la generación de la crisis pero sí en su profundización al aplicar recetas ya experimentadas y fracasadas en numerosos países periféricos bajo la recomendación del FMI.

### **3.2. *Evaluando las consecuencias de la crisis en Madrid***

#### **3.2.1. *¿Cómo han contribuido las políticas urbanas locales a la crisis?***

Madrid se encuentra condicionada por el marco general neoliberal que ha impuesto un repliegue de la acción del Estado como prestador de servicios y como planificador de la ciudad. Un proyecto que, por otro lado, las instituciones locales y regionales madrileñas comparten y lideran, convirtiendo la ciudad de Madrid en una de las referencias del urbanismo neoliberal. En ese contexto, la crisis acelera y profundiza esas tendencias, pero no como una fatalidad que supera las posibilidades de acción municipal, sino como coartada para justificar la desinversión pública, haciendo pasar sus decisiones como una consecuencia de la crisis económica y fiscal y no tanto como una opción ideológica muy definida.

La situación de insolvencia institucional que en Madrid se manifiesta especialmente a través de la enorme deuda municipal y en el descenso de los ingresos fiscales derivados de la caída del sector inmobiliario, es la consecuencia del proyecto neoliberal, algo que permite profundizar en una política urbanística muy supeditada a las determinaciones de la iniciativa privada, basada en la “planificación rentable del espacio”, generando un urbanismo desordenado y especulativo, que se refleja en la zonificación de la ciudad, la existencia de islas residenciales, los desequilibrios territoriales y sociales, la segregación por usos y la dependencia excesiva del vehículo privado como elemento de conexión entre las “islas urbanas”. En este sentido, cabría preguntarse si se puede hablar estrictamente de la existencia de una política urbanística o, más bien, a partir de la concepción neoliberal del “Estado mínimo”, el papel de la corporación local se centra en la eliminación de las trabas normativas que impiden el desenvolvimiento de la iniciativa privada.

Entre las personas entrevistadas, la estrategia adaptativa a la crisis y al urbanismo neoliberal se interpreta, fundamentalmente, de dos formas:

- a) Una visión negativa que critica la entrega de la ciudad a los agentes privados, ante la incapacidad financiera de la Administración Pública, defendida por los expertos y por los representantes del tejido asociativo entrevistados.
- b) Otra, coincidente con la visión institucional de los últimos años, que destaca el dinamismo derivado de esa estrategia neoliberal, con una misión desde los poderes públicos centrada en el estímulo de las iniciativas privadas.

### **3.2.2. La crisis impacta en la ciudad**

Madrid disfruta de su condición de metrópoli global de gran potencia económica razonablemente situada en la jerarquía urbana en el ámbito europeo, asentada en unos indicadores contrastados: ciudad cosmopolita, capital administrativa del Estado, centro financiero y de negocios y centro logístico de primer nivel. En principio, esos elementos estructurales, situarían a la ciudad en una posición más favorable para salir de la crisis económica. Así se percibe en los discursos institucionales ligados al poder político local y a los sectores empresariales, resaltando el dinamismo de la ciudad, expresada por un lado, en el interés creciente de los inversores privados, y, por otro, en la dinámica socioeconómica visible en el centro urbano.

Sólo tienes que ir al Barrio de Salamanca, ahí no hay crisis, al revés, ahí se mueve mucha más pasta que hace 4 años, mucha más pasta, es mentira que no hay dinero". (MD\_E2)

Esta orientación del discurso, en un contexto de crisis, es significativa, en la medida en que corresponde a los sectores de la burguesía menos afectados, o incluso beneficiada, por aquella. Es decir, la burguesía habla precisamente de la ciudad que habita, vive y en donde trabaja, se divierte y consume, alejados de la realidad de los barrios de residencia de las clases medias y trabajadoras<sup>16</sup>. Así, sus discursos giran en torno a cuestiones como la débil segregación socio-espacial existente en la ciudad, el gran dinamismo económico del centro y la transformación espectacular de la ciudad a través de grandes operaciones, fundamentalmente, el enterramiento de la M30 y la configuración de Madrid Río.

---

<sup>16</sup> En este sentido, hablamos de centro y periferia, en su distinción como espacios sociales polarizados, lo que no supone que no haya una periferia solvente (espacio residencial de la burguesía) y un centro precario y degradado, como por ejemplo la cornisa de Tetuán.

O por lo menos cuando uno vive en un determinado medio, es decir, que eso también significa que estamos poco, tal vez, cohesionados desde un punto de vista o que se participa poco o que la ciudad segrega (MD\_SE10)

Frente al discurso del dinamismo de la ciudad, entre las personas que militan en movimientos sociales y, en general, entre los expertos entrevistados, se resalta la situación de la periferia urbana, con una crisis social de gran calado que aumenta las situaciones de precariedad y vulnerabilidad social. Esa tendencia se agrava con la crisis, pero no se origina en ella, sino que es producto de un proceso de largo plazo que implica la hegemonía de un capitalismo neoliberal sustentado en la privatización de servicios y recursos públicos y en la precarización social y laboral, que tiene consecuencias directas sobre la vida cotidiana de las familias.

Es curioso que en los trabajos sobre la vulnerabilidad, las dos Comunidades Autónomas donde crecía la vulnerabilidad entre 1991 y 2001 eran Madrid y Cataluña, que son los sitios donde viven las élites con más recursos, pero también los inmigrantes, una polarización mayor, y habría que ver la comparación entre los datos de 2001 y 2011, que pueden ser brutales (MD\_E2)

Sobre ésta última visión, que remite a la problemática de la periferia urbana madrileña como un fenómeno persistente derivado de un déficit histórico de atención pública que promueve las desigualdades socioeconómicas y socio-espaciales, y que se agudiza en este periodo de crisis, es posible identificar dos perspectivas diferenciadas de análisis centradas en diferentes tipologías de barrios:

### **3.2.2.1 Los “barrios fallidos” de la periferia**

El urbanismo del Plan General de Ordenación Urbana de 1997 se basó en la producción de nueva ciudad, espacios residenciales donde alojar a las clases medias y media-bajas durante los años del boom inmobiliario. Para ello, se planificaron nuevos desarrollos urbanos que pueden catalogarse como excesivos, en la medida en que respondieron a esa fiebre urbanizadora que mezcló necesidades habitacionales con especulación inmobiliaria, y que se identificó en Madrid con los PAUS.

Con la llegada de la crisis y el hundimiento del sector promotor inmobiliario, muchos de estos desarrollos previstos quedaron paralizados, a medio hacer o incluso en fases muy iniciales de desarrollo, por ejemplo, con la urbanización completada pero sin edificación. Esta situación implica que hoy en Madrid se dibujan unos espacios fallidos, a medio construir, deshabitados o habitados por un número de habitantes insuficiente para constituir una masa crítica que permita una sostenibilidad de las infraestructuras y dotaciones urbanas. Esta situación puede agravarse si se produce un progresivo abandono de esos espacios tan poco propicios para garantizar una calidad de vida

aceptable, dibujando un panorama futuro desolador: vacíos urbanos, escasa actividad comercial, falta de dotaciones, infraestructuras viarias sobredimensionadas, inseguridad ciudadana, aislamiento, dependencia del transporte privado y falta de transporte público. Todo ello marca un reto futuro para el urbanismo que, tarde o temprano, habrá que abordar.

Tú desembarcas en la T4 y ves que hay un sector que se está construyendo en Valdebebas que justo está en el sitio más lejano del centro de la ciudad y más lejano de toda la urbanización. Quiero decir que esta gente se va a encontrar durante muchos años atravesando un entorno vacío, en el cual se ha invertido en calles, en farolas, en urbanización, que es un coste elevado y ahí está. Pasa también en el ensanche de Vallecas, puede pasar en el Cañaveral y en algunos otros sitios. Y eso te da la sensación de estar en una ciudad... insegura, y sobre todo una inversión improductiva, se ha invertido muchísimo dinero y ahí está totalmente enterrado. (MD\_E3)

### **3.2.2.2. Los barrios consolidados de la periferia social madrileña:**

Tal y como se señalaba anteriormente, el abandono histórico de la periferia social madrileña por parte de las administraciones públicas se evidencia en una brecha insalvable entre el centro-norte y el sur-este, visible en los niveles dotacionales y de servicios públicos, los niveles de renta y de desempleo y en otros indicadores de desigualdad<sup>17</sup>. El abandono público de los barrios de la periferia presenta y presentará importantes consecuencias desde la perspectiva de la identidad y la convivencia en estos espacios, marcada por el incesante deterioro social. No sólo por la incidencia del desempleo y la pobreza, sino por la desaparición de los instrumentos paliativos e integradores del Estado de bienestar, lo que afecta más a estos residentes sin recursos que quedan fuera de la provisión privada. La conclusión es que se camina hacia el desamparo en los espacios sociales de la periferia madrileña: “Están consiguiendo un éxito total: que el individuo se quede más solo que la una”. (MD\_A15)

De nuevo conviene recordar que estas tendencias regresivas nacieron antes de la crisis actual, y se deben a la imposición de un nuevo modelo político-social, ligado a la hegemonía del pensamiento y la praxis neoliberal. Por lo tanto, la salida de la crisis, planteada en los términos actuales, no significará la corrección de estas tendencias: la quiebra del Estado de bienestar y el éxito de una ideología competitiva e individualista marcarán la permanencia de una ciudad desigual y segregada:

Porque claro, estos no son simplemente unos efectos, esto es claramente una reconstrucción. Hay una deconstrucción de sociedad y una reconstrucción de sociedad. (MD\_A15)

---

<sup>17</sup>Sobre la vulnerabilidad barrial en España: Alguacil et. al., 2014

El triunfo de este tipo de ideologías influye directamente sobre la interpretación que se da de la creciente conflictividad social y de lo que desde la óptica del poder se consideran nuevas manifestaciones de la “desviación social”. Desde ese prisma se pretende desconectar unos supuestos comportamientos y actitudes negativos, de los procesos que los explican, abriendo la puerta a la criminalización y al estigma, combinación que tiene una expresión física en la constitución potencial de guetos o, al menos, de espacios de creciente marginalización y exclusión. Las respuestas a esta situación desde el orden social instituido están siendo básicamente dos: en primer lugar, el camino represivo, justificado en que las conductas se deben a una responsabilidad eminentemente individual y no por el efecto de factores estructurales; y en segundo lugar, el señalamiento cultural, puesto que los sujetos quedan marcados con los estereotipos y el estigma, generando un cierre y encapsulamiento que reproducen las condiciones de exclusión.

### ***3.3.¿Hacia dónde se dirige Madrid? Evolución y estrategias***

#### ***3.3.1. Las respuestas desde el ámbito local***

Las estrategias a seguir por las políticas urbanas en los próximos años se relacionan directamente con las respuestas posibles a tres preguntas centrales:

- a) ¿Sobre qué objeto intervenir?
- b) ¿Quién es el sujeto central que debe intervenir?
- c) ¿Para qué o para quiénes hay que intervenir?

##### ***3.3.1.1. La ciudad como objeto de intervención: de la producción de nueva ciudad a la actuación sobre la ciudad consolidada***

La situación del sector promotor-constructor, la sobreoferta inmobiliaria y la ausencia de demanda solvente son aspectos esenciales de la clausura de la anterior época dorada para el sector. Con ello se ha producido un giro profundo en las estrategias de intervención sobre la ciudad, que pasan ahora por volver la vista hacia la ciudad construida:

El problema fundamental de Madrid no está en el crecimiento como en otras épocas, sino en la ciudad existente, en la recuperación de la ciudad existente, en la rehabilitación, en la sostenibilidad de la ciudad existente y en la cohesión territorial y social de la ciudad existente. (MD\_T7)

En todo caso, todavía es posible identificar discursos -entre empresarios del sector y representantes del urbanismo local - que continúan manteniendo el papel central de la producción de nueva ciudad, aunque sea a una escala menor que en tiempos pasados:

Pero la crisis fiscal del Estado, las determinaciones de contención del déficit y el marco desregulador de la ideología neoliberal incapacitan a la Administración Pública como agente promotor y gestor de esa estrategia. La alternativa, pues, es que la iniciativa privada lidere ese proceso, para lo cual, se debe asegurar la rentabilidad de esas operaciones. De este modo, desde las instancias de poder en materia de urbanismo (Ministerio de Fomento, Comunidad de Madrid y Ayuntamiento) hay acuerdo en trazar una estrategia de intervención en la ciudad consolidada basada en la activación de la iniciativa privada, que se apoya en la normativa de rango estatal, sobre todo la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación y el Nuevo Plan Estatal de Vivienda 2013/2016, que marcan esa nueva orientación urbanística dirigida hacia la ciudad consolidada.

La respuesta que se ofrece es trasladar el modelo de producción de la “nueva ciudad”, de los nuevos desarrollos urbanísticos, a las operaciones en la ciudad existente, consiguiendo que los beneficios superen a las cargas, permitiendo incrementos de edificabilidad y densidad o la reserva de dotaciones y otras actividades económicas en los mismos edificios a rehabilitar. Al primar la rentabilidad económica y la mercantilización del espacio urbano sobre otros objetivos como la conservación y mejora del patrimonio inmobiliario y de los espacios públicos o el mantenimiento de la población residente tradicional, esta propuesta propicia una vez más los procesos de terciarización y de gentrificación del centro urbano (García, 2012, Sequera, 2013).

Esta orientación de la rehabilitación tiene poco que ver con la que se demanda desde otras sensibilidades, que remiten a intervenciones de tipo integral, dirigidas no sólo a los centros históricos, sino también a las periferias urbanas. Procesos de recualificación integrales más allá de los aspectos físicos, y que persiguen una masiva intervención sobre los edificios y los espacios públicos para su mejora y recualificación con el mantenimiento de sus residentes tradicionales.

La rehabilitación es un proceso de redistribución de rentas y como tal proceso de redistribución tiene que tener rentas para ser redistribuidas. (MD\_E2)

Si tú quieres tener una mezcla social en el centro, tú tienes que subvencionar a la gente. (MD\_E3)

### **3.3.1.2. ¿Quién produce la ciudad?, ¿urbanismo “neoliberal” versus urbanismo “social”?**

Con el desarrollo de un régimen urbano de carácter neoliberal en Madrid la planificación urbanística se ha ido dotando de herramientas crecientemente flexibles que, supuestamente, ofrecerían mayores oportunidades para la activación del sector económico privado. Las esperanzas de reactivación se

han continuado poniendo, en gran medida, en manos de los megaproyectos urbanos, tal y como ha ocurrido con los proyectos fracasados de las Olimpiadas o Eurovegas. Esta orientación se visualiza como tabla de salvación de un poder local y regional que no ha roto con la idea de que es posible y deseable retornar a un modelo desarrollista basado en la creación de nueva ciudad, cada vez más en manos de la inversión extranjera, como único modo de generar empleo a corto plazo.

La concreción de esa visión es el Plan General de Ordenación Urbana, en revisión todavía en el momento de redactar este artículo, que define las líneas de futuro para la ciudad de Madrid, desplazando el eje de atención desde los ciudadanos residentes hacia las actividades económicas.

Es a través de ese nuevo Plan General, que va a permitir la instalación de actividades económicas en la ciudad que nos puedan dar empleo, que es la máxima prioridad de la ciudad. (MD\_P11)

Hemos ido pasando a una fase en que la Administración deja que sean los privados los que toman esas decisiones. (MD\_MS14)

Frente a ese modelo, los expertos y representantes de movimientos sociales plantean, con matices entre ellos, la necesidad de desarrollar un “urbanismo social”. Bajo esos parámetros la prioridad sería el diseño de una estrategia que afronte las consecuencias socio-espaciales de la crisis en la periferia urbana. Desde esta perspectiva se considera necesario trascender los meros instrumentos de planeamiento urbano para adquirir un enfoque mucho más integral y multidimensional.

### ***3.3.1.3. Los objetivos de la intervención en la ciudad: la inserción en el marco globalizador frente a la ciudad de los ciudadanos:***

Respecto a esta tercera cuestión, los discursos se articulan claramente en torno a dos filosofías:

- a) Las estrategias deben ir encaminadas a una salida macroeconómica, es decir, a una recuperación del crecimiento económico y del empleo a través de políticas incentivadoras de la iniciativa privada. En ese sentido, debe reforzarse el papel de Madrid como centro logístico, de gestión y de conocimiento a escala peninsular y latinoamericana. Ahora bien, debe hacerse notar que desde esta opción no se plantea la necesidad de mejorar la actual situación de vulnerabilidad de las clases medias y trabajadoras. Simplemente se confía en que la mejoría social se irá produciendo paulatinamente de la mano del reforzamiento de las tendencias globalizadoras y de la consolidación de una posición cada vez más competitiva de Madrid que se considera muy ventajosa y de una gran potencialidad futura.

- b) Desde esta segunda perspectiva, lo esencial es preguntarse si las políticas urbanas satisfacen su principal propósito, es decir, mejorar la vida de las personas, contribuir al bienestar general, propiciando un marco de ciudad amable, accesible y equilibrada. En este sentido, entre los entrevistados se plantean una serie de medidas que contribuirán a alcanzar dicho objetivo. Fundamentalmente: la promoción de una ciudad más compacta y equilibrada, priorizando las políticas sociales; el freno al crecimiento de la ciudad; la creación de nuevas centralidades para facilitar la movilidad a través de un reequilibrio entre la residencia y el empleo; la promoción de una ciudad compacta y compleja, sobre todo interviniendo en los PAUS para rectificar algunas tendencias insostenibles y la realización de operaciones de cosido y sutura de toda la estructura urbana metropolitana, ahora muy fragmentada, dando conectividad y generando un sistema de centralidad continua, de ciudad compacta a través de redes de transporte urbano.

### ***3.3.2. Imaginando el futuro de la ciudad***

Las posiciones más optimistas sobre el futuro de la ciudad son, sin duda, las de los agentes económicos y político-institucionales, que mantienen su confianza en la capacidad de Madrid como foco de atracción de inversiones en su calidad de ciudad global. Desde esta visión se mantiene que el área constituida por la Almendra Central<sup>18</sup> y el noroeste de la ciudad reforzará su posición de centralidad, incorporando tanto nuevas actividades económicas como nuevos residentes. El crecimiento económico terminará generando empleo y, a partir de ahí, llegará la mejoría social generalizada.

Frente a ese discurso, las organizaciones ciudadanas y, con distintos matices la mayoría de los profesionales entrevistados, resaltan que, de mantenerse las políticas actuales, la polarización social no va a dejar de crecer. Probablemente desde el punto de vista de la actividad económica, la Almendra Central podrá ver aumentado su dinamismo, pero a costa del olvido de la periferia madrileña, abandonada en cuanto a la inversión social, con un futuro hipotecado por la deuda municipal y por las determinaciones estructurales de unas instancias políticas supranacionales que no contemplan posibles salidas sociales a la crisis. Así, desde esta última perspectiva, el pronóstico más repetido es el de la profundización inevitable de los procesos de segregación de los barrios periféricos y su gradual degradación, con una agudización de la desigualdad y la cronificación de la

---

<sup>18</sup>Denominación habitualmente dada al conjunto de los siete distritos centrales de la ciudad de Madrid.

crisis social (paro elevado, precariedad laboral, salarios a la baja, abandono de los servicios públicos de bienestar,...).

El augurado crecimiento de la desigualdad y la polarización social se antoja difícil de mantener a largo plazo, la insostenibilidad de un modelo urbano basado en la pervivencia de una crisis social que reproduce y amplifica la desigualdad urbana se plasma en la mayoría de los discursos, planteando una disyuntiva que el poder político y económico local no parece percibir como un problema.

#### **4. Conclusiones**

Tal y como se señalaba anteriormente, el análisis aquí planteado parte de la consideración de la crisis como estructural. Tal apreciación no resulta baladí puesto que conduce a un enfoque específico en lo que se refiere a la investigación del impacto de la crisis sobre las ciudades y los discursos alrededor de ella. De hecho, la condición estructural de la crisis es un elemento fundamental para comprender el presente y el futuro más inmediato, puesto que la propia supervivencia del capitalismo exige la continuidad en el tiempo del proceso de desposesión y, en las ciudades la permanencia, cuando no la profundización, del urbanismo neoliberal.

Así, desde 2008 en Madrid es posible observar una sólida manifestación de lo que Slater (2014) ha denominado resiliencia del urbanismo neoliberal o, dicho con otras palabras, el mantenimiento de las políticas neoliberales en la ciudad. Slater analiza críticamente este término, cada vez más en boga en los estudios urbanos. De hecho, considera la resiliencia en la investigación urbana como: “the latest policy and think tank abomination to infect and paralyse the study of cities”. Como muestra de ello podría citarse el apadrinamiento por parte de la Fundación Rockefeller de un gran programa de investigación que lleva por título “100 ResilientCities”.

Como escribe Slater en el mismo artículo, el programa de investigación sobre la resiliencia: “(...) prizes to the cities that rack up points in respect of getting back to the desired status quo of capital accumulation and elite wealth capture as quickly as possible”. Desde esta perspectiva e ignoran aspectos fundamentales de aquello que realmente ha demostrado ser extremadamente resiliente en las ciudades: el urbanismo neoliberal. En esa línea, Slater menciona, por ejemplo, la enorme capacidad de resiliencia demostrada por el cartel de políticos y ejecutivos financieros, además de *thinktanks* y diversas organizaciones filantrópicas. O también la resiliencia de la acumulación por desposesión.

Enlazando con ello, los distintos relatos de la crisis identificados en Madrid ayudan a interpretar el devenir de la ciudad durante la crisis y, con él, a comprobar el mantenimiento del urbanismo neoliberal practicado desde la

etapa del boom económico. En definitiva, la evolución de la ciudad durante la crisis podría estructurarse en torno a los siguientes elementos clave:

1. La crisis se ha utilizado como coartada para imponer una visión de la ciudad consistente en la ausencia de una política urbanística pública, conciliando la visión ideológica neoliberal de los gobiernos municipal y autonómico. Las decisiones tomadas se han hecho pasar por determinaciones derivadas de la crisis económica y fiscal, y no como una opción ideológica muy definida. Por tanto, también en Madrid la crisis supone la resiliencia del urbanismo neoliberal.
2. En la ciudad de Madrid, la iniciativa privada se ha mantenido en el periodo estudiado como la protagonista principal en la producción y reproducción de la ciudad. El Estado ha minimizado su papel de agente activo en la realización y gestión de inversiones, infraestructuras y servicios y como regulador de la vida urbana. De acuerdo a la concepción de “Estado mínimo”, su papel debe centrarse en ofrecer la seguridad jurídica para el desenvolvimiento del llamado libre mercado y la eliminación de las trabas para el desarrollo de las empresas.
3. Ligado a lo anterior, en lo que se refiere al planeamiento como principal herramienta de definición y de actuación sobre la ciudad, se consagra el principio de la planificación rentable del espacio, claramente marcada en los principios, objetivos y contenido de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. Dado que la Administración Pública no dispone de la capacidad de intervenir<sup>19</sup>, ni tampoco de la voluntad de hacerlo, el futuro de la ciudad pasa a depender de los proyectos liderados por la iniciativa privada y, especialmente, por los grandes grupos empresariales, muy favorecidos por la inserción de Madrid en los circuitos económicos globales. Proyectos como los de Canalejas, Plaza de España, Mahou-Estadio Calderón u otros intentos fracasados como Eurovegas, son ejemplos concretos de esta forma de actuar.
4. La evidencia del agotamiento del modelo desarrollista basado en la construcción de nueva ciudad ha llevado a un giro del urbanismo hacia la ciudad consolidada, por lo que se vuelve a repetir un fenómeno cíclico que aparece en los tiempos de crisis. Aparte de los discursos justificadores de esta propuesta, lo cierto es que las herramientas para intervenir en la ciudad consolidada muestran el camino elegido: cualquier operación que se realice, a falta del liderazgo y los recursos públicos, debe venir de la mano de la iniciativa privada, para lo cual se ha creado un marco

---

<sup>19</sup> Como consecuencia del elevado endeudamiento y de los propios principios ideológicos del “Estado mínimo”.

normativo que permite esas operaciones rentables. La Ley de las Tres Erres (Rehabilitación, Regeneración y Renovación) y el nuevo Plan de Vivienda vienen a plasmar un esquema que reproduce en gran medida el seguido anteriormente en los nuevos desarrollos urbanos (generación de aprovechamientos urbanísticos, plusvalías, etc.). En definitiva, las decisiones en rehabilitación y recualificación se guían por las determinaciones marcadas por los intereses privados y no por las necesidades y demandas de la ciudadanía.

En la nueva retórica construida alrededor de la recuperación de la ciudad, diversos agentes destacan también la reaparición del comercio en el centro de la ciudad. Sin embargo, ésta, más que a una revitalización del pequeño comercio, responde a las decisiones de relocalización de grandes cadenas comerciales que se desplazan al centro desde algunos de los centros comerciales situados en la periferia y a la proliferación de franquicias que estandarizan y empobrecen el entramado comercial. Todos estos procesos deben situarse, además, en el marco de la gentrificación creciente de ciertas áreas del Madrid central.

5. En los discursos de los representantes políticos y parte de los técnicos de la administración municipal se percibe un olvido absoluto de los barrios de la periferia. Las políticas urbanas neoliberales continúan centrándose en los aspectos macro y, en especial, en favorecer las condiciones para la inserción de Madrid en la economía global. En estos discursos la atención se centra en las necesidades de las empresas, en la generación de oportunidades de negocio, en el dinamismo económico, y sólo en muy segundo plano hay referencias a las personas que habitan la ciudad y a su calidad de vida. Por tanto, la polarización centro-periferia, cada vez más aguda en Madrid, también puede ser identificada en los discursos. El poder, en sus distintas manifestaciones, habla de la ciudad que conoce, en la que vive, trabaja y se divierte, mientras que los ciudadanos de la periferia experimentan el abandono de sus barrios. Queda así progresivamente consolidada la ciudad financiera y de los negocios, dinámica y con futuro, frente a la periferia, desamparada en cuanto a inversiones y a políticas públicas equilibradoras, al albur de la capacidad de resistencia y respuesta de la ciudadanía y sus organizaciones. Esta polarización anticipa la existencia de realidades paralelas: en una parte importante del centro y en ciertos barrios privilegiados, la salida de la crisis, el crecimiento económico y el aumento del consumo; en el resto de los barrios, la persistencia y agudización de la crisis social y urbana, la creciente presencia de tensiones y conflictos, la generalización de la pobreza.

6. La realidad metropolitana de la Comunidad de Madrid contrasta con la ausencia de una planificación general que ordene y articule una propuesta metropolitana que podría evitar disfunciones, abordando aquellos problemas y retos que superen las competencias y capacidades municipales. Esta ausencia de planificación metropolitana refuerza un modelo poco armónico:
- a) Por un lado, se perciben las disfunciones y externalidades que generan unos planeamientos municipales que, en no pocas ocasiones, entran en contradicción entre sí, sin que exista una autoridad superior que intente dar coherencia al conjunto.
  - b) Por otro, el modelo de zonificación urbana, junto al impacto de la estrategia desarrollista de creación de nuevos espacios urbanos, ha generado un territorio metropolitano en forma de islas residenciales muy fragmentadas y desconectadas, en las que el vehículo privado adquiere un gran protagonismo en los flujos de transporte y comunicación entre los distintos espacios.

Ese modelo urbano tiene consecuencias evidentes en lo que se refiere a la movilidad y en la división social del espacio. En primer lugar, se asienta en el uso masivo del vehículo privado, lo que genera impactos medioambientales muy negativos. En el espacio metropolitano se aprecia una política de movilidad contradictoria: a la vez que a escala municipal se han venido impulsando iniciativas de peatonalización y promoción del transporte público colectivo y uso de la bicicleta, en la escala metropolitana se produjeron grandes inversiones en infraestructuras que acompañaron durante el boom la construcción de nueva ciudad, alimentando un insostenible modelo de movilidad. La separación entre la población trabajadora y los puestos de trabajo es el otro gran rasgo que caracteriza el espacio social madrileño y que se mantiene en el tiempo. Esa segmentación residencial y de las actividades continúa generando largos desplazamientos domicilio-trabajo que reproducen y amplifican los problemas de movilidad metropolitana y de contaminación ambiental.

7. Por último, en cuanto a la estructura de la participación pública en el ámbito madrileño, la relación entre los movimientos sociales y el poder municipal ha resultado muy conflictiva. El poder político ha mostrado una gran desconfianza respecto a la posibilidad de crear vías para que el denso y rico tejido social madrileño intervenga en los procesos de toma de decisiones. Todo ello se traduce en un urbanismo construido de arriba abajo en el que existe muy poca capacidad de influencia social en el diseño de las agendas urbanas y escasos, si no nulos, espacios para el impulso de procesos de transformación y/o mejora urbana.

Una parte muy notable de los movimientos sociales se desarrolla en las periferias sociales de la ciudad. Sin embargo, como se decía anteriormente, en la agenda política la intervención sobre estos espacios ha quedado en un plano muy secundario. En consecuencia, el resultado es la consideración subsidiaria de unos movimientos sociales que inciden en líneas de acción política contraria a la ideología e intereses del poder político y económico dominante.

A partir de mayo de 2015 se ha abierto una nueva etapa en el que previsiblemente se van a producir cambios muy importantes.

### **Bibliografía**

ALGUACIL, Julio, CAMACHO, Javier y HERNÁNDEZ, Agustín (2014) “La vulnerabilidad en España. Identificación y evolución de los barrios vulnerables”, *Empiria*, nº27, pp.73-94.

AYUNTAMIENTO DE MADRID (2013) *Barómetro de Economía de la ciudad de Madrid*, Madrid, 36, 2º trimestre 2013.

CAMACHO, Javier, DÍAZ ORUETA, Fernando, GADEA, M<sup>a</sup> Elena, GINÉS, Xavier y LOURÉS, M<sup>a</sup> Luisa (2015a) “Derecho a la vivienda y cambio social: la Plataforma de Afectados por la Hipoteca de Madrid”. En: Joan Subirats y Ángela García (coords.), *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Barcelona: Icaria (en prensa).

CAMACHO, Javier, DÍAZ ORUETA, Fernando, GADEA, M<sup>a</sup> Elena, GINÉS, Xavier y LOURÉS, M<sup>a</sup> Luisa (2015b) “Madrid: los discursos sobre la crisis de un modelo urbano agotado”. En: Joan Subirats y Marc Martí (coords.), *Ciudades y cambio de época: discursos sobre las políticas urbanas y crisis en España*. Bilbao: UPV-EHU, pp.58-89.

COLECTIVO IOÉ (2011) “Efectos sociales de la crisis. Una evaluación a partir del Barómetro Social de España”, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, Nº 113, pp.177-188.

DE LA FUENTE, Rosa y VELASCO, María (2012) “La política urbana en Madrid: un relato provisional”, *Geopolítica(s)*, Vol.3, Nº1, pp.35-59.

DÍAZ ORUETA, F. (1992), “Desequilibrios socio-territoriales en la Comunidad de Madrid en la etapa de reestructuración económica (1975-1991)”, Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid.

DÍAZ ORUETA, Fernando y LOURÉS, M<sup>a</sup> Luisa (2013) “Suburbanización y cambio social en la metrópoli madrileña”, *Revista de Ciencias Sociales*, N<sup>o</sup>138, pp.111-124

FERNÁNDEZ, Cristina y ROCH, Fernando (2012) “La quiebra de la ciudad global y sus efectos en la morfología urbana. Madrid bajo la lógica inmobiliaria de la acumulación-desposesión”, *URBAN*, N<sup>o</sup>3, pp.45-63.

GARCÍA, Eva (2012) “El regreso a la ciudad”, *Ciudades*, N<sup>o</sup>95, pp.18-24.

HARVEY, David(2004)*El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.

INE (2013) *Encuesta Trimestral de Coste Laboral* (Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?L=0&type=pcaxis&path=/t22/p132&file=inebase> Bajado el 27 de noviembre de 2013)

INSTITUTO VALENCIANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS (IVIE)(2012)*La pobreza en España y sus comunidades autónomas. 2006-2011*. Valencia: IVIE y Bancaja.

LEAL, Jesús y DOMÍNGUEZ, Marta (2008) “Transformaciones económicas y segregación social en Madrid”, *CIUDAD Y TERRITORIO. Estudios Territoriales*, N<sup>o</sup>158, pp.703-725.

MENDEZ, Ricardo (2014) “Expansión y crisis del modelo neoliberal en Madrid”. En: Rodrigo Hidalgo y Michael Janoschka (eds.) *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. Santiago de Chile: GEO libros, pp. 217-232.

MÉSZÁROS, István (2012)*La crisis estructural necesita de una transformación estructural*. CDAM-ECG. (Disponible en: [http://www.mientrastanto.org/sites/default/files/meszaros\\_crisis.pdf](http://www.mientrastanto.org/sites/default/files/meszaros_crisis.pdf) Bajado el 15 de octubre de 2013)

NAREDO, José Manuel (2009) “La cara oculta de la crisis. El fin del boom inmobiliario y sus consecuencias”, *Revista de Economía Crítica*, N<sup>o</sup>7, pp.118-133.

SEQUERA, Jorge (2013) *Las políticas de gentrificación en la ciudad neoliberal. Nuevas clases medias, producción cultural y gestión del espacio público. El caso de Lavapiés en el centro histórico de Madrid*. Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid.

SLATER, Tom (2014) “The resilience of neoliberal urbanism” (Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/opensecurity/tom-slater/resilience-of-neoliberal-urbanism>. Bajado el 16 de marzo de 2014)

## ANEXO

### Personas entrevistadas

Código	Perfil	Fecha entrevista
MD_E1	Experto urbanista/profesional	11/04/2013
MD_E2	Experto urbanista/universidad	03/04/2013
MD_E3	Experto urbanista/universidad	12/04/2013
MD_E4	Experto urbanista	22/04/2013
MD_E5	Experto economista	16/04/2013
MD_T6	Técnico organización sindical/estudios	19/04/2013
MD_T7	Técnico municipal/planeamiento	30/04/2013
MD_T8	Técnico municipal/economía	05/06/2013
MD_T9	Técnico autonómico/ planeamiento	22/04/2013
MD_SE10	Representante organización empresarial inmobiliaria	24/05/2013
MD_P11	Alto cargo municipal/urbanismo/PP	06/06/2013
MD_P12	Representante partido oposición Ayuntamiento/PSOE	13/06/2013
MD_MS13	Representante organización ecologista	19/04/2013
MD_MS14	Representante organización vecinal	27/05/2013
MD_MS15	Representante movimientos sociales	23/04/2013
MD_E1	Experto urbanista/profesional	11/04/2013
MD_E2	Experto urbanista/universidad	03/04/2013

# La ciudad en disputa: crisis, modelos de ciudad y políticas urbanas en Barcelona

## Ángela García Bernardos

Licenciada en Sociología. Máster Oficial en Sociología de la Población, del Territorio y de las Migraciones, Universidad Complutense de Madrid. Personal del Programa de Formación para Personal Investigador del Ministerio de Economía y Competitividad, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Email: [angela.gb7@gmail.com](mailto:angela.gb7@gmail.com)

## Mariela Iglesias Costa

Licenciada en Sociología Universidad de Buenos Aires. Máster en Políticas, Proyectos y Gestión de Ciudades (Universidad de Barcelona); Máster en Ciencia Política (Universidad Autónoma de Barcelona). Doctoranda en Políticas Públicas y Transformación Social (IGOP-UAB). Personal Investigador FI-DGR-Generalitat de Catalunya Institución: Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Email: [mariela.iglesias@gmail.com](mailto:mariela.iglesias@gmail.com)

**Fecha de recepción: 4 de febrero de 2015**

**Aceptación final del artículo: 15 de junio de 2015**

*En este artículo nos proponemos explicar la relación entre el fenómeno de la crisis, los modelos de ciudad y las diferentes líneas de intervención en materia de políticas urbanas en Barcelona en el periodo 2011-2014. A través de una metodología cualitativa basada de los marcos interpretativos hemos identificado tres marcos de diagnóstico de la crisis a los que asocian tres tipos de ciudad. Asimismo, junto con los marcos de pronósticos identificados se desprenden otras tres vías de salida de la crisis asociados a sus correspondientes modelos de ciudad. Finalmente, hemos seleccionado un conjunto de políticas urbanas que ilustran la forma en que se materializan estos marcos. El artículo se inicia con una introducción al contexto de crisis en España y Barcelona, para luego presentar las tensiones previas a la crisis en la evolución de las estrategias urbanas en el caso de Barcelona. Le sigue un apartado que enmarca nuestra investigación en el debate sobre las dimensiones urbanas de la crisis que nos permite asumir desde la perspectiva del institucionalismo discursivo y a través del análisis cualitativo bajo la metodología de análisis de marcos la importancia del discurso en la conformación de las políticas y la repolitización de los temas urbanos en un escenario de crisis. Luego exponemos la metodología en la que nos hemos basado y seguidamente se encuentra el desarrollo del análisis. Lo hemos*

*estructurado de la siguiente manera: primero presentamos los tres tipos de crisis y sus respectivas ciudades derivados de los marcos de diagnóstico. En segundo lugar, se encuentran los pronósticos y los modelos de ciudad que le acompañan. En tercer lugar, ofrecemos algunos ejemplos de políticas urbanas según los tipos de ciudad expuestos previamente. Finalmente, en las conclusiones recuperamos la pregunta de investigación y abrimos posibles abordajes que den continuidad a esta investigación.*

**Palabras clave:** *políticas urbanas, crisis, análisis de marcos, modelos de ciudad, Barcelona.*

### ***City in conflict: crisis, models of city and urban policies in Barcelona***

*In this paper we explain the relationship between the crisis phenomenon, the models of city and different lines of urban policy intervention in Barcelona during the period 2011-2014. Through a qualitative methodology based on interpretative frameworks, we identified three frameworks of crisis diagnosis, linked to three types of city. Furthermore, three ways out of the crisis emerged together with the frameworks of forecasts identified, corresponding to the models of city. Finally, we selected a set of urban policies illustrating the way in which these frameworks materialize. The article starts with an introduction to the crisis context in Spain and in Barcelona, and then presents the strains preceding the crisis, within the evolution of the urban strategies in the case of Barcelona. It continues with a section that puts our research in the frame of the debate on the urban dimensions of the crisis. This allows us to assume, from the perspective of discursive institutionalism and through the analysis of frameworks, the importance of speech for the formation of policies, as well as for the deep repoliticization of urban issues in a scenario of change. Then we present the methodology followed and the development of the analysis. The given structure is as follows: firstly, we present three types of crisis and their respective cities, derived from diagnostic frameworks. Secondly, we describe the forecasts and the accompanying models of city. Thirdly, we offer some examples of urban policies, according to the previously exposed city types. As a conclusion, we recover the research question and open possible approaches to give continuity to this research.*

**Keywords:** *urban policies, crisis, framing, models of city, Barcelona*

## **Introducción**

Este texto se enmarca en el proyecto de investigación POLURB 2015<sup>1</sup>, que tiene como objetivo general analizar las transformaciones experimentadas en las

---

<sup>1</sup>POLURB2015: Políticas Urbanas en el escenario del 2015. Tras Treinta Años de democracia local, análisis y propuestas sobre resiliencia y nuevas políticas urbanas. El proyecto se encuadra en el marco del Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental, del VI Plan de Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011, en el subprograma de Investigación Fundamental no orientada (SEC CSO2011-28850).

principales ciudades españolas en relación con la crisis iniciada en el año 2008. En este artículo nos interesa presentar los resultados de una investigación empírica desde el caso de Barcelona que apunta a analizar las vinculaciones entre el fenómeno de la crisis, los modelos de ciudad y las diferentes líneas de intervención en materia de políticas urbanas en el período 2011-2014.

Desde el año 2008 la sociedad española está sufriendo un importante proceso de cambio en múltiples esferas, socialmente denominado como crisis. Un cambio que se caracteriza por los impactos negativos de una larga recesión económica iniciada el año 2008, con altísimas tasas de desempleo, rigideces provocadas por la prioridad en el pago de la deuda y, finalmente, por la puesta en práctica a partir del verano del 2011 de un férreo programa de políticas de austeridad. (García; Tomàs; Iglesias, 2015). Las consecuencias sociales del fenómeno están siendo altamente problemáticas y las ciudades son un escenario privilegiado donde poder conocer las diferentes respuestas e intervenciones políticas con las que hacerle frente. En el caso de las ciudades españolas el efecto de la crisis es desigual y amplía la brecha existente entre las ciudades del sur y del norte de la península. (Subirats; Martí, 2014) Su impacto se relaciona con la especialización previa diferencial y el proceso de industrialización anterior. Las ciudades más dependientes económicamente del sector de la construcción son las que han sufrido mayores impactos de la crisis actual, lo cual coincide con el eje mediterráneo y el centro de la península. (Martí; Navarro, 2015)

En la ciudad de Barcelona el impacto de la crisis económica ha sido comparativamente más leve, tanto con respecto al resto de ciudades de su propia área metropolitana, como en relación con otras ciudades españolas. El mantenimiento de la actividad económica debido a la diversificación de su tejido económico, el impacto del turismo y el buen estado de las arcas presupuestarias han favorecido que la tasa de desempleo sea comparativamente menor dentro de los límites municipales<sup>2</sup>, y que el ayuntamiento mantenga su papel como agente económico y protector en las situaciones de necesidad social. Pero, pese a que en el año 2010 Barcelona era la tercera ciudad con mayor renta familiar disponible del área metropolitana, la brecha se abre en su interior con aumentos en las desigualdades entre barrios<sup>3</sup>(García; Tomàs; Iglesias, 2015). Por otra parte, el

---

<sup>2</sup>La tasa de paro en Barcelona ha pasado del 7,4% al 16,9% entre 2006 y 2011, a diferencia del resto de municipios del Área Metropolitana de Barcelona, donde el paro aumentó del 8,5% al 24% (Trullén et al., 2013: 14) citado por (García; Tomàs; Iglesias, 2015)

<sup>3</sup>Después de unos años de disminución de las desigualdades entre territorios de la ciudad, la desigualdad entre barrios ricos (*Pedralbes, Les Tres Torres, SantGervasi*) y pobres (*Can Peguera, Baró de Viver, Trinitat Nova*) ha crecido desde 2008. Según datos del Departamento de Estadística del Ayuntamiento, la renta de los distritos que están por encima de la media de la ciudad ha subido en los últimos cinco años y la de los que están por debajo ha caído, aumentando la brecha entre ricos y pobres.(García; Tomàs; Iglesias 2015)

núcleo de población en situación de vulnerabilidad en la ciudad ha pasado de ser del 18% al 24%<sup>4</sup> desde el estallido de la crisis. En referencia al contexto político, por primera vez desde la democracia las alianzas de izquierda no han logrado formar gobierno y *Convergència i Unió* lidera la alcaldía de la ciudad (en minoría) desde el año 2011, en sintonía con el gobierno autonómico de la *Generalitat*. Entretanto, y posteriormente a la realización del trabajo de campo de este estudio, se consolidan alternativas políticas de carácter ciudadano para disputar las elecciones municipales de 2015.

Este es el contexto donde analizamos los marcos interpretativos con los que diversos actores sociales conceptualizan la crisis, y apuntan a un modelo de ciudad deseable. Nuestra propuesta consiste en identificar la relación entre los diagnósticos sobre la crisis, los modelos de ciudad y las políticas urbanas a las que se vinculan a través de la metodología de análisis de marcos (*framing*<sup>5</sup>). En este sentido, partimos del análisis de la dimensión simbólica de las políticas urbanas, entendida como aquella que define los conceptos y valores, y, por lo tanto, enmarca o configura la concreción a nivel sustantivo y operativo de las políticas urbanas en la ciudad. Nuestro objetivo en este artículo es doble. Por un lado, descriptivo-analítico al identificar los diferentes marcos que orientan las estrategias de la ciudad en el actual contexto de crisis, y por otro, explicativo, en tanto relacionamos estos marcos con las estrategias urbanas emergentes.

Por lo que hace a la estructura de este artículo, luego de introducir aquí el contexto de crisis en España y Barcelona, presentamos las tensiones previas a la crisis en la evolución de las estrategias urbanas en el caso de Barcelona. Continuamos con una referencia al debate sobre las dimensiones urbanas de la crisis, que nos permite asumir desde la perspectiva del institucionalismo discursivo y a través del análisis cualitativo bajo la metodología de análisis de marcos, la importancia del discurso en la conformación de las políticas y la repolitización de los temas urbanos en un escenario de crisis. Luego exponemos la metodología en la que nos hemos basado y seguidamente se encuentra el desarrollo del análisis. En primer lugar, presentamos los tres tipos de crisis y sus respectivas ciudades, derivados de los marcos de diagnóstico. En segundo lugar, se encuentran los pronósticos y los modelos de ciudad que le acompañan. En tercer lugar, ofrecemos algunos ejemplos de políticas urbanas según los tipos de ciudad expuestos previamente. Finalmente, en las conclusiones, recuperamos la pregunta de investigación y abrimos posibles abordajes que den continuidad a esta investigación en el contexto de un nuevo

---

<sup>4</sup>Según las valoraciones del área de Calidad de Vida, Igualdad y Deporte del Ayuntamiento recogidas en las entrevistas realizadas.

<sup>5</sup>Recordemos que la metodología *deframing* en el análisis de políticas se apoya en una larga tradición teórica con autores como Entman (1993); Tuchman (1978); Goffmann (1974); Fraser (1989); Foucault (1971) y más recientemente Snow y Benford (1992); Verloo (2005)

período de políticas urbanas. Un periodo, en el que la politización de lo urbano canaliza el conflicto social y los diversos modelos de ciudad en juego evidencian la disputa ideológica y política que seguramente abrirá una nueva etapa de cara al año electoral que es el 2015.

### **Barcelona, su modelo y las tensiones previas a la crisis**

Las ciudades suponen grandes retos a las políticas públicas y también una paradoja. Por un lado, son los espacios donde cristalizan y se expresan con mayor intensidad las consecuencias económicas y sociales de las crisis, mientras que por otro, constituyen nodos de dinamismo, innovación y crecimiento para la recuperación de un país (Glaeser, 2012). En las últimas dos décadas la centralidad de las ciudades ha estado vinculada a un fuerte objetivo de competitividad económica y las múltiples estrategias para estar en el mapa global ha llegado a ser la meta de gran parte de las grandes ciudades en todos los continentes. Desde las políticas urbanas, la transición al post-industrialismo supuso un giro en las estrategias de las ciudades europeas y norteamericanas hacia un paradigma con un rol activo de los gobiernos locales en la atracción de capital cada vez más móvil (Cox, 1993).

En Barcelona, esta tendencia también impregnó a las estrategias del período post olímpico, y desde la primera década del nuevo siglo se acentuaron las tensiones entre lo global y lo local. De una parte, tomaron fuerza las políticas orientadas a consolidar a la ciudad como centro logístico y turístico internacional: Proyecciones de grandes eventos, proliferación de congresos y ferias; un programa de ampliación de infraestructuras tales como el puerto y su zona logística, el tren de alta velocidad y el aeropuerto; la apuesta por la ciudad del conocimiento y el plan de renovación 22@ para atraer a empresas tecnológicas hacia la zona del *Poblenou*, uno de los barrios con mayor tradición industrial de la ciudad; oferta cultural volcada al turismo internacional, etc. (Martí et al., 2011) Pero, la realidad de una ciudad como Barcelona pocas veces se puede leer como unívoca, y como contrapartida, los problemas y las necesarias respuestas se arraigaron cada vez más a los territorios de proximidad (Brugué; Gomà, 1998). Y especialmente, después del fracaso que significó el *Forum 2004*, se acentuaron las políticas de proximidad en los barrios: Planes locales de inclusión social; *Llei de Barris*; planes de desarrollo comunitario; salud comunitaria; servicios de mediación en los espacios públicos, servicio público de bicicletas, etc. Más allá de lo gubernamental-administrativo también se extendieron proyectos vecinales de cooperación social e intercambio de conocimientos y bienes (bancos de tiempo, cooperativas de consumo, etc.). De esta manera, desde la década anterior a la crisis ya se destacaba el importante rol de la dimensión local del bienestar y de las pautas de articulación comunitaria de los sectores más vulnerables, al margen de los grandes actores

sociales clásicos, con formas asociativas desligadas de niveles de agregación territorial superior (Brugué; Gomà,1998;Borja; Castells, 2004).

Este escenario de cambios, previo al 2008, no se instaló tampoco en el vacío conceptual. Por el contrario, en Barcelona se había desplegado una importante tradición en políticas de ciudad que, sin duda, impregna los diferentes discursos actuales.

En trabajos anteriores (iglesias et al.; 2011: 46) sintetizamos la evolución de la ciudad en cuatro fases, desde los años previos a la democracia hasta el momento de la crisis. En primer lugar, el desarrollo de la ciudad en el marco de la dictadura franquista y la transición hacia una sociedad democrática. Período marcado por la explosión urbana y la acumulación de déficits urbanísticos que luego configuraron la agenda del primer período del ayuntamiento democrático. En segundo lugar, el momento de mayor transformación de la ciudad que sentará las bases del llamado “Modelo Barcelona”, que se inicia respondiendo a las necesidades acumuladas durante la dictadura y termina con la celebración de los juegos olímpicos de 1992, con intervenciones de gran escala que transforman la ciudad. Al comienzo de este largo período de trece años, el despliegue de equipamientos en los barrios populares y la dignificación de su espacio público con intervenciones denominadas de acupuntura urbana, se conoció como urbanismo ciudadano, por su fuerte impronta redistributiva en un momento de crisis económica. De cara a los juegos olímpicos, la estrategia de la ciudad cambió de escala y se abrió a la dimensión internacional, sentando las bases para la modernización administrativa del siguiente período. La resaca olímpica en los años noventa abrió una fase de reajuste económico y planteó nuevos retos al desarrollo de la ciudad, que se vuelca hacia una contundente reforma administrativa y hacia estrategias de marketing de ciudades y cultura, en una tercera fase. Finalmente, en la cuarta etapa en un contexto de cambio de siglo, los efectos del proceso de globalización obligaron a equilibrar la dinámica a través de políticas de proximidad y nuevas estrategias a escala metropolitana.

#### Las fases de la ciudad de Barcelona previas a la crisis

(1957-1978)	Migración rural-urbana
De la ciudad desarrollista a la ciudad de la transición	Segunda industrialización- desarrollismo <i>Urbangrowth</i> Crisis urbana-Movimientos sociales urbanos
(1979-1992)	Gobiernos locales democráticos

De la ciudad democrática al proyecto olímpico	Entrada en la Unión Europea (1986) Inversiones en capital fijo; 1ª burbuja inmobiliaria(86-92) Grandes eventos
(1993-1999) Ciudad, Marketing y Cultura	Planeamiento estratégico Modernización administrativa, gerenciamiento Predominancia de economía urbana de servicios
(2000-2007) Las tensiones entre la globalización y la proximidad	Nuevos mega eventos (Forum 2004) Crecimiento ligado a nueva burbuja inmobiliaria Importante llegada de inmigración no europea Tensiones entre lo global y lo local

Fuente: Elaboración propia a partir de (Iglesias et al.; 2011)

Mucho se ha escrito y debatido sobre lo que es el Modelo Barcelona y su devenir<sup>6</sup>, incluso si ciertamente ha favorecido el equilibrio en la distribución de los activos ciudadanos o no. Pero, sin duda, existen orientaciones comunes en las cuatro fases que se convirtieron en elementos referentes de las políticas urbanas españolas y han influenciado también a América Latina: la importancia del liderazgo político, la complicidad con actores de la sociedad civil y el replanteamiento continuo de la validez del modelo de ciudad y de su escala. De uno u otro lugar, el debate sobre el modelo de ciudad, es en Barcelona, constante y transversal. El caso barcelonés ilustra también el esfuerzo para mantener la ciudad en el mapa internacional, con los efectos positivos y negativos que esta decisión conlleva.

Desde la literatura académica la tensión y convivencia entre lo global y lo local aparece reflejada en estudios que remarcan la ruptura de antiguos y tácitos pactos que redefinen la idea de lugar vivido, dando paso a la polaridad y la incomunicación entre dos categorías de ciudadanos (Caldeira, 2007; Bauman, 2007). Por un lado, están aquellos conectados a las redes de comunicación mundiales para quienes la ciudad representa un punto entre otros muchos de interés. Al otro extremo, se encuentran las redes locales fragmentadas de quienes predestinados a permanecer en su zona, tienen en el interior de las ciudades su espacio de referencia, identidad y lucha. Para los primeros, los habitantes de la

<sup>6</sup> De la extensa bibliografía seleccionamos trabajos de diferentes perspectivas y épocas: Bohigas, O. (1982); Bonet, M.R. y Domingo, M. (1998); Ayuntamiento de Barcelona (1999); Iglesias, M.; Llibre, P.; García, M. (2007); Borja, J. (1995;2003;2010); U.T.E (2004); Delgado, M. (2007); Capel, H. (2011); AA.VV (2013)

ciudad ya no son su fuente de subsistencia, aunque la ciudad sí constituya un espacio del capital, y la indiferencia de estos sectores hacia los asuntos de la vida en la ciudad es creciente. ¿Cómo detectar entonces estas tendencias en un contexto de crisis? En el siguiente apartado avanzamos sobre el debate que pone en relación crisis, ciudades y discursos.

### **La dimensión urbana de las crisis y la perspectiva discursiva**

Siguiendo a Oosterlynck y González (2013) la dimensión urbana de la crisis ha sido enfocada desde tres ángulos por la literatura académica crítica: a) las raíces urbanas de la crisis (Rutland, 2010; García, 2010; Rolnik, 2013); b) la crisis como una oportunidad para una progresiva transformación urbana post-neoliberal que podría frenar los excesos del modelo de crecimiento urbano imperante (Soureli, Youn, 2009; Peck et al., 2010) y c) la crisis como otra fase de una constante reestructuración del neoliberalismo en lo que se da a conocer bajo el concepto de neoliberalización híbrida, traducido del original “*variegated neoliberalization*” (Brenner et al., 2010; Peck et al., 2010). Bajo esta noción que compartimos los autores se alejan de la concepción del neoliberalismo como una receta unívoca y general y remarcan su carácter cambiante, experimental y desigual según los contextos locales. Lo que permite pensar desde lo histórico y empírico, los mecanismos para su consolidación pero también para su discontinuidad.

A pesar de la creciente producción al respecto, la conclusión a la que suscribimos y en la que coinciden varios de los últimos trabajos focalizados en los cambios de relatos de las ciudades (Blanco, 2015; Blanco; Griggs; Sullivan, 2014; Oosterlynck; González, 2013) es en la necesidad de avanzar sobre la investigación empírica en un contexto concreto donde la crisis nos da la oportunidad de identificar en tiempo real el “*moving map*”, es decir, la fase de la variación discursiva (Jessop; Sum, 2010; Oosterlynck; González, 2013) y a través de ella, la especificidad de los casos. Este enfoque permitiría, también, recuperar el eje de análisis de los actores sociales y su capacidad de agencia y construcción de alternativas.

En momentos de crisis, las tensiones entre lógicas opuestas se agudizan y suelen ponerse en evidencia con más crudeza las limitaciones y contradicciones de las políticas y los modelos en los que se basan. Por otra parte, al mismo tiempo que el conflicto aumenta, también se moldean antiguas y renovadas prioridades, justificaciones y valores que impactan en las políticas que se despliegan. Es desde este contexto que adquiere sentido preguntarse sobre el impacto de la crisis en las respuestas que se dan desde las políticas urbanas.

El caso de Barcelona, en este sentido, permite aportar desde la investigación empírica, elementos al debate sobre el impacto de la crisis en la configuración de las políticas urbanas con especial atención al rol ejercido por las ideas. Para esto

partimos de perspectivas analíticas que nos permiten asumir la complejidad de un estudio sobre las políticas urbanas en la actualidad. Por un lado una visión constructivista de las políticas urbanas que vinculamos al institucionalismo discursivo y el análisis de marcos interpretativos (*framing*) para retomar las narrativas y la dimensión simbólica- conceptual de las políticas. Por otro, partimos de la creciente complejidad que han ido asumiendo las políticas urbanas en lo sectorial, y en lo que hace a la articulación de los diversos actores en la conformación de las respuestas a los problemas de la ciudad. Es decir, lo que en otro momento caracterizamos como el paso del gobierno local a la gobernanza local. (Iglesias et al., 2011a)

Desde una perspectiva constructivista entendemos la ciudad y lo urbano como una relación bidireccional entre el espacio y la construcción social del espacio. El espacio se transforma gracias a las prácticas de sus habitantes y del sentido que dan a esas prácticas. A la vez que las prácticas de los individuos están marcadas por el espacio en el que viven y se socializan, ya que vivir en un espacio u otro influye en sus propias percepciones (Subirats, 2011). Esta misma relación se extiende al concepto de políticas urbanas que “son expresiones de la comprensión contemporánea sobre lo urbano, sobre lo que hace a las ciudades, a la vez que ayudan a configurar esta misma comprensión (y también a las ciudades)”(Cochrane, 2007: 13). Por lo tanto nos interesa tanto la materialidad de las políticas como su dimensión simbólica y conceptual ya que expresa los valores e impacta directamente en la definición de prioridades y problemas.

Por otra parte, al analizar el desarrollo de las políticas urbanas españolas en los últimos 30 años de gobiernos locales democráticos, destacan tres elementos básicos que hacen a nuestra conceptualización de las políticas urbanas: a) La creciente complejidad en la agenda que asumen las ciudades, que va más allá de los temas “locales” tradicionales. b) El paso del “gobierno local” a la “gobernanza local” que resume un cambio en las formas de entender el ejercicio de autoridad y la articulación de nuevos y viejos actores en la toma de decisiones estratégicas y su puesta en práctica c) La realidad multinivel que adquiere plena vigencia y operatividad y que rompe miradas de escala más limitada. Las competencias y recursos de las administraciones y gobiernos locales son modificados, solapados o articulados por proyectos y programas de otras esferas de gobierno (transestatal, estatal, regional, etc.)(Iglesias et al., 2011b). De aquí, que en esta investigación partimos de un análisis de las políticas urbanas teniendo en cuenta su multisectorialidad (servicios personales; economía; urbanismo; medioambiente) y una perspectiva de gobernanza urbana que se refiere al peso de los diferentes agentes (público-gobierno, las familias, el mercado, o comunitario – sociedad civil) en la conformación de las políticas.

Desde el campo de la ciencia política se ha utilizado el institucionalismo para pensar los cambios institucionales. Sin embargo, en todo el desarrollo de este marco analítico existe una fuerte predominancia del factor de dependencia (*pathdependence*) (Mahoney, 2000); (Ebbinghaus, 2005) que pone el énfasis en los procesos de reproducción antes que de ruptura. Las críticas a las explicaciones desde el *pathdependence* señalan por un lado, sus limitaciones explicativas para procesos que implican factores de cambio exógenos, como son la globalización, la europeización o las crisis (Adelantado et al., 2013). Por otro lado, se centran en la visión estática que se le confiere a las ideas. Junto a los “viejos” institucionalismos, las teorías del *pathdependence* no han considerado a las ideas como efectivo factor de cambio (Schmidt, 2008). Frente a esto, el institucionalismo discursivo que propone Schmidt entiende que el cambio institucional puede surgir después de un cambio cognitivo o normativo en los valores o las creencias subjetivas de los actores, que son cambiantes según sus intereses. La transformación institucional se explica, entonces, por la inconsistencia de los marcos cognitivos dominantes en la sociedad y la deslegitimación de la institución. Por lo cual la emergencia de nuevas ideas puede poner en duda el esquema cognitivo previo y llevar a un cambio de paradigma. El institucionalismo discursivo entonces permite pensar los cambios que se dan dentro de las instituciones otorgando una especial importancia a las ideas y a la dinámica discursiva.

Si bien aquí no abordamos directamente el cambio institucional, creemos que las respuestas a la crisis dependerán, en parte, de cuales sean los orígenes y problemas identificados. Consideramos entonces que algunas de las aportaciones que nos ofrece el institucionalismo discursivo son interesantes a la hora de explicar el papel de las ideas en la configuración de las políticas urbanas. Asimismo la combinación con la metodología de análisis de marcos nos permite abordar las narrativas de diversos actores para establecer relaciones explicativas de las políticas urbanas actuales en la ciudad de Barcelona.

En este sentido el *framing* entiende a los marcos como un conjunto de creencias y significados orientados hacia la acción, que legitima las actividades de un grupo (Snow y Benford, 1992). A partir de estos esquemas interpretativos de las causas como de las soluciones de un problema que seleccionan, codifican y condensan una parte de la realidad (Verloo, 2005) es posible poner en relación las condiciones de producción y difusión de elementos ideológicos y culturales con las condiciones sociales que hacen posible su viabilidad o fracaso. En el siguiente apartado explicamos con más detalle cómo aplicamos esta metodología a nuestra estrategia de análisis.

## Metodología y estrategia de análisis

Para poder conocer cuáles son discursos que justifican y recubren las políticas urbanas de Barcelona hemos procedido a realizar un estudio cualitativo compuesto por más de veinte entrevistas semi-estructuradas a diferentes agentes de la ciudad distribuidos entre sector público, sector privado, tercer sector y ONGs y movimientos sociales<sup>7</sup> (o representantes de diferentes sectores de la gobernanza urbana).

De tales entrevistas hemos extraído dos tipos de resultados: por un lado importante información sobre cuáles son las políticas concretas para hacer frente a la crisis en la ciudad de Barcelona. Y por otro lado, una serie de discursos que enmarcan y dan sentido a las políticas emprendidas sobre el espacio urbano. A la manera de tipos ideales presentamos los discursos en forma de marcos de diagnóstico y de pronóstico. En este sentido, hemos identificado tres tipos de diagnósticos sobre el origen de la crisis, a los que se asocia tipo particular de crisis en la ciudad. También hemos podido identificar otros tres tipos de pronósticos a los que también se asocia tres tipos de modelos de ciudad.

Partiendo de una posición inductiva hemos tratado este material a partir de un análisis interpretativo basado en la Teoría Fundamentada de Gazer y Strauss (1968). Esta aproximación epistemológica consiste básicamente en construir una teoría *ad hoc* a partir de la interpretación de datos y material empírico del que se dispone (Andreu *et al.* 2007).

A la tipología propuesta le hemos añadido citas de las entrevistas con las que ilustrar aspectos importantes de cada marco. Finalmente, vincularemos los diferentes tipos de marcos con políticas que han tenido lugar en estos últimos años en la ciudad de Barcelona.

Con el análisis de marcos interpretativos o *frameanalysisapproachen* inglés (Snow and Benford, 1992) hemos procedido a organizar ese conjunto de discursos, metáforas y razonamientos sobre el origen de la crisis y sus soluciones. El concepto de los marcos interpretativos procede del trabajo de Bendford y Snow (1992) en el estudio de los nuevos movimientos sociales. Sirviéndose del concepto de marco de Erving Goffman estos autores lo utilizan para explicar los procesos de construcción del sentido, fruto de la acción colectiva. Este concepto hace referencia a las “metáforas específicas, representaciones simbólicas e indicaciones cognitivas utilizadas para presentar conductas y eventos de forma evaluativa y para sugerir formas de acción alternativas” (Mayer, 1999). En otras palabras, el marco de

---

<sup>7</sup>En concreto la muestra se distribuye de la siguiente manera: cinco miembros de organizaciones de la sociedad civil, los representantes de las cinco formaciones políticas que componen el pleno del Ayuntamiento de Barcelona, un miembro del gobierno del Área Metropolitana, ocho técnicos de alto nivel del Ayuntamiento vinculados a las diferentes áreas de gobierno (calidad de vida, urbanismo, promoción económica, participación, vivienda, medio ambiente, gerencia, etc.) y dos representantes del sector privado. Las entrevistas fueron realizadas en el primer semestre del año 2013.

significado es una estructura de conocimiento general, estandarizada y predefinida que guía la percepción y las formas en que se reconoce el mundo, con el se construyen determinadas expectativas, dando sentido a la realidad (Della Porta; Diani, 2011). Esta estructuración del conocimiento está compuesta por tres procesos clave de encuadre: el marco de diagnóstico, marco de pronóstico, y finalmente, el marco motivacional (Benford; Snow, 2000).

En el ámbito del análisis de políticas públicas la conceptualización y topología de Benford y Snow (2000) ha sido adaptada y se ha expandido en forma de *policy frames approach* el cual significa: “un principio organizacional que transforma información fragmentada que estructura y da sentido al problema político, en el cual la solución está implícita o explícitamente incluida (Verloo, 2005). Ejemplos relativamente recientes donde podemos encontrar la aplicación del concepto son los trabajos de Verloo (2005), Bustelo y Lombardo (2006 y 2008), Adelantado (2011) o Barbieri (2012). Desde nuestro punto de vista, la aproximación de los marcos interpretativos es especialmente oportuna puesto que supone una estrategia heurística con la que poder aglutinar el conjunto de discursos categorías y conceptos que definen los diferentes tipos de problemas a los que hacen referencia el conjunto de entrevistados que han formado parte de la investigación.

El proceso de construcción de marcos de significado, consta de dos etapas: la *diagnosis* que consiste en la identificación de los problemas así como los responsables de la situación. La segunda parte, la *prognosis* se basa en el proceso donde se buscan soluciones al problema identificado<sup>8</sup>. Así, las preguntas de las que partimos para poder identificar los marcos fueron: ¿Cuáles son los principales problemas de Barcelona? ¿Cuáles sus orígenes?, ¿Cómo se manifiestan?, ¿Cuáles son sus responsables y principales afectados?, ¿Cuáles deberían ser las respuestas o medidas necesarias? ¿Cuáles serían sus objetivos? y, por último, ¿Qué escenarios de futuro podemos vislumbrar para la ciudad de Barcelona?

Estas preguntas nos permitieron identificar tres marcos de significado del problema o diagnósticos de la crisis: *crisis por falta de competitividad*, la *crisis por políticas neoliberales* y la *crisis social*. Vinculado a estos tres tipos de crisis identificamos tres modelos de ciudades que se definen a partir de las problemáticas que plantean, estas serían: *ciudad regulada*, la *ciudad mercantilizada* y la *ciudad dual*. Asociadas a cada marco se asocian tres lógicas y soluciones diferentes: *readaptación económica*, el *cambio de sistema económico y social* y la *refundación del Estado de Bienestar* que materializadas en la ciudad de Barcelona adquieren la forma de: la *ciudad emprendedora*, la *ciudad cohesionada* y la *ciudad del común*. En definitiva, presentaremos tres tipos de diagnósticos a los que asociamos tres modelos de ciudad diferentes y tres pronósticos con su modelo de ciudad asociado.

---

<sup>8</sup>A estos dos *core framing* hay que añadir *motivational framing* o marco motivacional del cual nosotros no nos hemos ocupado por alejarse de los objetivos de la investigación.

A continuación describimos las características y la lógica principal de cada marco de diagnóstico y la forma urbana que adquiere. Pero antes, presentaremos brevemente los diferentes modelos de ciudad en relación a los problemas planteados. Pasaremos luego, a los pronósticos, exponiendo las lógicas de las distintas soluciones que se proponen, y centrándonos, sobretudo, en los diferentes modelos de ciudad que se defienden. Dedicaremos unas líneas a mencionar los 'espacios de conflicto', esto es, las categorías en torno a las cuales los diferentes modelos de ciudad entran en colisión. Finalmente, mencionaremos políticas e intervenciones cuyo origen se puede encontrar, al menos en parte, en la convergencia entre un determinado diagnóstico y la búsqueda de un modelo concreto de ciudad.

### **Crisis, ¿Qué crisis?**

Como sabemos, la sociedad española lleva desde el año 2008 inmersa en un fenómeno multidimensional denominado crisis. Nuestro punto de partida es que para conocer la naturaleza y sentido de las políticas y acciones que se están desarrollando para hacer frente a esta "crisis", deberíamos conocer la forma en que se habían conceptualizado los problemas derivados de la misma. Este proceso de definición de los problemas sociales, es lo que en la metodología de *policy frame approach* se denomina como *diagnosis* y consiste en la identificación de ciertos hechos o acontecimientos como problemas sociales, así como sus orígenes, causas, efectos y responsables (Bustelo; Lombardo 2008).

Derivado del proceso de análisis pudimos identificar tres<sup>9</sup>, a saber, 1) *la crisis por falta de competitividad*, 2) *la crisis por políticas neoliberales* y 3) *Crisis social*. (García et al. 2015, Martí y Navarro, 2015) acompañadas por diferentes efectos sobre la ciudad: *ciudad regulada*, *ciudad dual*, *ciudad mercantilizada*. En el análisis trataremos de ilustrar cada categoría con citas donde aparezcan algunas de las dimensiones señaladas.

### ***Crisis por falta de competitividad***

En el marco de la *crisis por falta de competitividad* los principales problemas vinculados a la crisis son cuestiones como la falta de valor añadido de los productos españoles, o la poca inserción de la economía española a la llamada economía del conocimiento o a los flujos económicos de la globalización. Desde esta construcción de sentido, se entiende el papel del sector de la construcción en la economía nacional como excesivo o desproporcionado, ya que la dependencia que se tenía al mismo ha tenido efectos muy nocivos para el conjunto de la economía.

---

<sup>9</sup>Además de los tres tipos de *frames* expuestos, dada su relación con los modelos de ciudad, pudimos también identificar otro importante *master frame* relacionado con el conflicto soberanista entre Cataluña y el estado español.

Los límites espacio temporales circunscritos al fenómeno de la crisis a menudo aparecen referidos al espacio europeo, donde España se sitúa en una mala posición debido al agravante de la crisis del sector inmobiliario. La lógica de esta crisis aparece entonces como un problema coyuntural, temporal y localizado. El fragmento de entrevista que se cita a continuación, ilustra la relación entre crisis, sector de la construcción y falta de innovación, como uno de los conceptos clave de en torno al cual gira la *competitividad*.

*Yo pienso que España nunca ha tenido un modelo de crecimiento de verdad más allá del modelo de la construcción. Hemos crecido siempre sobre el hacer carreteras y casas y casas y carreteras. (...) y realmente te das cuenta que el modo productivo nuestro es muy simple, poco basado en innovación, poco basado en emprendedor, y que provoca que vengan un millón y medio de habitantes de más en 8 años, en Cataluña, en muy poco tiempo. ¿Para hacer qué? Construcción. Técnico Alto nivel Gerencia del Ayuntamiento.*

Desde esta lógica, el problema de la ciudad de Barcelona se asocia a aquellos impedimentos políticos, institucionales o normativos que limitan la capacidad “competitiva”, como por ejemplo la regulación y tasación de las actividades económicas. Así, los altos niveles de regulación son los que definen el modelo de ciudad que debe ser cambiado para vincularse a las lógicas de crecimiento económico. En la siguiente cita se expresa la lógica de la *ciudad regulada*.

*[Es] una ciudad donde cada vez es más difícil desarrollar actividad económica, las licencias de actividad, el rol de la administración, omnipresente en todas partes, una regulación muy extendida de toda la actividad económica que se tiene que hacer aquí, y una cierta presión burocrática importante. Sector empresarial. Barcelona Global.*

### ***Crisis por políticas neoliberales***

El marco de la *crisis por políticas neoliberales* sitúa las causas de la crisis en la liberalización de los mercados financieros o en el proceso de financiarización de la economía. Estas categorías aparecen vinculadas a un escenario político-económico amplio y difuso de políticas neoliberales y/o capitalismo. Desde este marco, la crisis tiene una lógica más sistémica o estructural, procedente de un proceso cuyos antecedentes se sitúan en las políticas de reestructuración del Estado de Bienestar de los años ochenta. En el fragmento que sigue se puede ver la relación entre financiarización, capitalismo y burbuja inmobiliaria

*Tiene que ver con la financiarización del modelo económico y por lo tanto la clave financiera de la crisis. Una clave financiera que tiene una dimensión urbana muy directa. Un capitalismo financiero que crece, sobre todo aquí en*

*el estado Español, de una burbuja inmobiliaria que yo creo que tiene su origen claramente, en la liberalización del suelo del 96, bueno de la primera ley de Aznar.* Representante Político Ayuntamiento Barcelona ICV

En este contexto, la profunda crisis española estaría relacionada con el fin de la “burbuja inmobiliaria” que es como se denomina al fenómeno económico caracterizado por el imparable y vertiginoso crecimiento de los precios de la vivienda y que abarcó el período temporal de finales de los años 90 hasta el 2007. La incesante inflación de los precios de la vivienda normalmente se denomina bajo el concepto de *especulación* o *especulación inmobiliaria*. La crisis, por tanto, se entiende como un fenómeno que forma parte de un contexto más amplio (neoliberalismo/capitalismo) donde el caso español aparece como un “fiel cumplidor” o un claro ejemplo de las reglas neoliberales.

*Nosotros explicamos que la crisis aunque es una crisis global en términos económicos, es una crisis que afecta más al estado español que al resto de países. Porque el estado español fue como el alumno ejemplar en términos de política urbana neoliberal.* Representante Asociación. Observatorio Derechos Sociales.

Desde esta lógica causal, las llamadas políticas de austeridad o recortes, es decir, las medidas y reformas de ajuste presupuestario del gasto público llevadas a cabo desde el año 2010, son consideradas socialmente en clave de castigo y conflicto. Podemos decir que en este marco prevalece la dimensión política o decisional por encima de la económica, a diferencia del marco de crisis por falta de competitividad.

Asociado a este marco, identificamos un diagnóstico particular sobre la ciudad de Barcelona que tiene que ver con el proceso de *mercantilización*. Se entiende como tal el proceso por el cual cualquier atributo del espacio urbano, desde su patrimonio material arquitectónico hasta sus bienes simbólicos o culturales, puede ser susceptible de ser convertido en un producto del que extraer rentabilidad económica.

*En el Poblenou se vio este proceso, a mi me da miedo porque ya veo como funciona Barcelona que en todos los espacios peculiaridades de la ciudad, los que tienen identidad propia, los que hacen de la ciudad no un espacio globalizado, sino un espacio local, cómo se acaba mercantilizando este valor, no solo el espacio público en sí, sino el valor mismo que dan los comercios y el tejido del barrio. Como esto se acaba privatizando, mercantilizando y cómo acaba perdiendo sentido.* Movimientos Sociales. Colectivo URBAN+IN

### ***Crisis como crisis social***

El diagnóstico del marco de la crisis social identifica como principal dimensión de la crisis su carácter social, este marco recoge categorías como “vulnerabilidad”,

“desigualdad”, “emergencia social”. Es decir, se destacan los efectos de la misma por encima de sus causas. Un elemento importante es la *crisis de valores* como el origen del que se derivan tanto la crisis política como económica. Como una de las entrevistadas apunta “Se trata de una crisis de determinada forma de hacer, de yo me lucro a cualquier precio, sin importar nada”<sup>10</sup>. La lógica de causalidad procede de una determinada estructura de valores en donde se privilegia el afán de lucro por encima de otros valores como la equidad y la solidaridad. (capacidad de aglutinar aspectos de los anteriores diagnósticos pero al que se añade una dimensión “moral” y al mismo tiempo el diagnóstico de la crisis o el problema fundamental son las consecuencias y no los orígenes.

*La defino esta crisis, como una crisis social, una crisis social y una crisis de valores sobre todo, de una manera de hacer que nos ha llevado a esta situación que tenemos de, de recesión económica (...) para mí no es una crisis económica sino que es una crisis de esta manera de hacer que es una manera de, que unos están encima de los otros.* Representante Asociación. Taula del Tercer Sector.

Se añade como componente importante y también como parte del problema, a los recortes y las políticas de austeridad, al considerarlas como medidas encaminadas a desmantelar el Estado de Bienestar.

En relación a los efectos sobre el espacio urbano, aparece la idea de la *ciudad dual*, como el efecto del aumento de la desigualdad sobre el espacio urbano.

*La crisis ha destapado de manera muy cruda que probablemente eran dinámicas que habían empezado incluso antes de la crisis, y es que caminamos más hacia la ciudad dual.* Representante Político Ayuntamiento Barcelona PSC.

En definitiva, en la ciudad de Barcelona hemos encontrado tres lógicas diferentes con las que dar sentido a la crisis, a las que le corresponden tres efectos urbanos diferentes. Cada una de las tres lógicas destaca en una dimensión, es decir, en la crisis por falta de competitividad resalta la dimensión económica, en la de políticas neoliberales, la dimensión política, mientras que la crisis social pone el acento en los efectos en la sociedad. La posición antagónica de la crisis por falta de competitividad y la crisis por políticas neoliberales es evidente, la crisis social cumple más bien una función mediadora o de consenso al desplazar el conflicto a las consecuencias y al propio origen del problema. A continuación vamos a presentar el conjunto de propuestas y soluciones que se desprenden de los marcos de pronóstico. Como ocurrió en el caso anterior, también aparecen tres proyectos de ciudad diferentes.

---

<sup>10</sup> Fuente: entrevista a Representante Asociación. Taula del Tercer Sector

## **Los pronósticos y sus ciudades**

El proceso de definición de soluciones se denomina pronóstico (o *prognostic framing*), según Benford y Snow (2000). Se trata de la segunda tarea básica del enmarcamiento, y consiste en la articulación de una serie de soluciones propuestas ante el problema, o al menos, la configuración de un plan de ataque, y de las estrategias para llevar a cabo el mismo (2000: 616). A efectos de políticas públicas, los pronósticos aparecen como declaraciones de intenciones, justificaciones o discursos legitimadores de políticas concretas. A partir de nuestro análisis hemos podido identificar tres modalidades de pronósticos vinculados a los ya comentados diagnósticos. A saber: *la salida económica de la crisis*, *el cambio del modelo político y económico dominante* y *la refundación del estado de Bienestar*.

### ***Salida económica de la crisis***

El conjunto de soluciones que llamamos *Salida económica de la crisis* está compuesto por un conjunto de estrategias e intervenciones que tratan de buscar la reactivación de la economía. Esto consiste, por ejemplo, en derribar los muros que “ponen freno a la actividad económica”, la necesidad de favorecer sectores de “innovación”, “tecnológicos”, el fomento del “talento” para conseguir mejor “valor añadido” en nuestros bienes y servicios, todo ello a través mecanismos que fomenten la iniciativa emprendedora. Además, se proclama la necesidad de un cambio de subjetividad, o “cambio de chip” en cuanto a la disposición social para el autoempleo.

En este sentido, el papel de la ciudad de Barcelona bascula entre convertirse en “sujeto” de la recuperación económica, o bien ser una suerte de “activo” económico. En cualquiera de los papeles la ciudad aparece fetichizada. Es decir objetivada y cosificada como “máquina de crecimiento” económico (Molotch, 1976). Dentro de esta lógica, a Barcelona le corresponde “competir” en una supuesta liga de ciudades “globales” con el fin de “posicionarse” en el mapa mundial para atraer inversión (Sassen 1991; Harvey 2001; Jessop, 2008). Desde la concejalía de Promoción Económica del Ayuntamiento de Barcelona así se defiende esta posición:

*Barcelona la reflexión que hace es que todos sus activos y todos sus actores tienen un conjunto de capacidades ya instaladas, que la posiciona de forma específica para poder competir y para poder posicionarse internacionalmente. (...) la oportunidad que tenemos claramente es la de posicionar Barcelona entre las Top Ten mundiales. Y por tanto, allí hay una visión explícita de jugar la Champions League de las ciudades, pero cuando uno juega en la Champions League, juega con sus instrumentos y sus capacidades (...) Barcelona quiere jugar claramente con sus capacidades instaladas de innovación de creatividad, pero sobre todo la de que es uno de los espacios más interesantes en el mundo para poder inspirarse y crear. Para poder inspirarse y crear desde una óptica económica, no sólo estrictamente desde una óptica*

### ***Cambio Democrático***

Las propuestas y soluciones formuladas a partir del marco de la salida por Cambio Democrático se pueden sintetizar en dos dimensiones, por un lado, la propositiva, cuya principal idea es la necesidad de aumentar la participación para mejorar el sistema democrático. Por otro lado, la dimensión resistencialista, basada en las acciones que impiden el avance de las políticas de austeridad. En este sentido, se reitera la idea de que el cambio de lógica neoliberal pasa por generar mejores instrumentos de participación ciudadana para “recuperar la democracia”, expandiéndola, con el fin de mejorar la capacidad de decisión de la sociedad. Los cambios pasarían por tanto por “más democracia”. También aparecen como alternativas económicas el cooperativismo y cierta fe en las capacidades de la acción colectiva de la sociedad.

Este modelo de ampliación o recuperación de la democracia como forma de distribuir el poder político tiene el correlato en la *ciudad del común*. Esta aparece constituida como el espacio del ejercicio de los derechos sociales y políticos. Se trata de un marco donde aparecen de forma reiterada cuestiones como la defensa del espacio público, la importancia de los vecinos y habitantes de la ciudad como el sujeto político y la necesidad de defender el “derecho a la ciudad”. Esto es, el acceso democrático e inalienable al patrimonio y riqueza colectiva que no es sino la ciudad en sí misma.

*(...) poner freno a estas dinámicas económicas, que no toman en cuenta para nada, el elemento ciudad (...) por tanto hay que poner freno más democrático, digamos, más público, más normativo a ese tipo de iniciativas, y por tanto fortalecer la democracia en lo que se pueda. Representante Político Ayuntamiento Barcelona PSC*

### ***Refundación del Estado de Bienestar***

En el marco de crisis social las soluciones y apuestas pasan por una suerte de refundación del Estado de Bienestar, en tanto, una vuelta o mejora al estado de bienestar. El objetivo es la “redistribución de la riqueza” y la “equidad social”, el fortalecimiento de los derechos sociales y la mejora de calidad de vida. A este conjunto de propuestas le corresponde el modelo que hemos dado en denominar la *ciudad cohesionada*. Este ideal urbano se caracteriza por mantener y fomentar integración social o mejorar el tejido social, lo que se traduce en ciertas políticas locales que tratan de compensar las desigualdades sociales y limar los conflictos socioeconómicos.

*Iremos teniendo una sociedad cada vez más desigual, una sociedad pues con unos índices de paro y de sufrimiento muy importantes, esto es muy importante que lo tengamos claro. Si afrontamos y cambiamos la orientación de estas políticas de austeridad que solo nos llevan al fracaso, si conseguimos*

*que las políticas de austeridad se equilibren con políticas de crecimiento y si conseguimos que nuestros gobiernos de nuestras ciudades, de España y Cataluña pues puedan ir pues priorizando la inversión social. Si fortalecemos las entidades del tercer sector, si cambiamos la ley de contratos del sector público, si damos espacios de participación a la ciudadanía, si renovamos la democracia, que hay que renovarla.* Representante Asociación. Taula del Tercer Sector

Hasta aquí hemos visto cómo de la mano de cada uno de los marcos de pronósticos de soluciones le corresponde un modelo de ciudad y que, como ocurrió en la cuestión del diagnóstico, la posición diametralmente opuesta se da entre la ciudad del común y la ciudad emprendedora. Para unos la solución pasa porque la ciudad sea un instrumento más de creación de riqueza, para otros la ciudad es el espacio socialmente construido, patrimonio de aquellos que en ella habitan. Por último, la ciudad cohesionada se concibe no tanto como un patrimonio común sino como el espacio de convivencia, una especie de continente de la diversidad. De estas tres concepciones del espacio urbano se derivan una serie de políticas urbanas que pugnan para ampliar sus márgenes tanto físicos como simbólicos. Pasemos a verlas con detalle.

### ***Marcos, ciudades y políticas urbanas***

*A partir de las diferentes concepciones sobre el origen de la crisis y de las soluciones contenidas en los diferentes modelos de ciudad, se pueden asociar intervenciones concretas que tienen lugar en la ciudad de Barcelona en el periodo actual y que nos permite ilustrar la forma en que se materializan las conexiones entre ideas y políticas. Así, por cada modelo de ciudad señalaremos una serie de ejemplos en forma de políticas o acciones concretas. Empezaremos por la ciudad emprendedora, seguiremos por la ciudad del común y luego con la ciudad cohesionada. Finalmente, reflexionaremos sobre los posicionamientos antagónicos entre la ciudad emprendedora y la ciudad del común y la ausencia paulatina de proyectos vinculados a la idea de ciudad cohesionada desde el cambio de color político en el ayuntamiento y en el gobierno autonómico.*

### ***Políticas de crecimiento de la ciudad emprendedora***

Las intervenciones asociadas a un diagnóstico de crisis por falta de competitividad y a un modelo de *ciudad emprendedora* son aquellas cuyo objetivo es favorecer la competitividad del espacio urbano bajo una estrategia de internacionalización de la ciudad. Se trata de una tendencia que no es nueva y las diversas formas a través de las cuales la ciudad ha pasado de ser un espacio de organización social a ser un producto de generación de plusvalías ha sido ampliamente tratada (Iglesias et al., 2011c; Delgado, 2007; Capel, 2005; UTE, 2004). Algunas políticas y acciones que mejor pueden ejemplificar esta línea de intervención durante el periodo 2007-2014 son: la agencia municipal Barcelona Activa, el proyecto Marina Port Vell, la reforma del Plan de Usos del barrio céntrico de *Ciutat Vella* (Plà de Usos), la

creación de la Marca Barcelona, la ubicación del *Mobile World Capital Barcelona*; la intención de ser referente mundial de la Smart City, erigiéndose en la sede de la *Smart City Expo World Congress* y renovando al distrito 22@ como *Smart City Campus*, o la reforma sobre el eje de la Av. *Paral·lel*. Repasamos en este apartado algunos de estos proyectos.

*La agencia municipal Barcelona Activa* es un instrumento para el fomento de la iniciativa emprendedora. Ha ido cambiando sus objetivos a medida que avanzaba la crisis y se producía el cambio del gobierno local. Integrada en el área de Economía, Empresa y Empleo del Ayuntamiento, es la organización ejecutora de las políticas de promoción económica. Se trata de una organización con más de 25 años de experiencia y actualmente su actividad está especialmente dirigida al fomento de la actividad emprendedora y no tanto a la capacitación y a la intermediación laboral, como ocurría en la etapa pre crisis. Es destacable según el análisis anterior que en sus objetivos figura la función de “promover la ciudad de Barcelona para invertir y hacer negocios, así como para incrementar los flujos, intercambios y relaciones económicas con el exterior para impulsar la marca Barcelona y el liderazgo empresarial de la ciudad y su área metropolitana”<sup>11</sup>.

*El proyecto Marina Port Vell* trata de ser un motor de atracción de turismo de lujo. Consiste en un millonario proyecto de renovación de una zona del puerto que supondrá pasar de las más de 400 plazas de amarre actuales a unas 150. Es decir, el objetivo es atraer super yates y ofrecer servicios acorde al tamaño y lujo que estos demandan. En la web de presentación del proyecto encontramos esta descripción: “En el corazón de la ciudad cosmopolita de Barcelona, (elegida recientemente como “la mejor ciudad con playa del mundo” y votada como “el segundo mejor lugar para visitar del mundo”) Marina Port Vell ya es el destino favorito de la mayoría de armadores, capitanes, tripulación e invitados con un alto nivel de exigencia”<sup>12</sup>.

*La reforma del Plan de Usos de Ciutat Vella (Plà de Usos)* del año 2013 sale adelante gracias al apoyo de los grupos políticos de *Convergència i Unió* y del Partido Popular. El *Plà de Usos de Ciutat Vella* fue aprobado en el año 2010 con el objetivo de proteger el patrimonio cultural y urbano del centro de Barcelona debido a la incesante presión que estaba sufriendo derivada de la actividad turística. El primer Plan de Usos buscaba equilibrar la actividad hotelera de la zona con la calidad de vida de los vecinos. Esos límites a la actividad económica le valieron a la regidora del distrito, Itziar González, violentas amenazas y la renuncia al puesto. La renovación del Plan tuvo como objetivo abrir el coto a la actividad hotelera, relacionada con el turismo, lo que ha generado un fuerte conflicto con los vecinos

---

<sup>11</sup>Fuente: <http://www.barcelonactiva.cat>.

<sup>12</sup>Fuente: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/barcelona/port-vell-que-viene-1556621>.

tras desregular y así favorecer una nueva expansión de la actividad hotelera y turística en la zona

Barcelona Crecimiento (*Barcelona Creixement/Growth/Crecimiento*): es una iniciativa que nace en el 2011 tras la llegada del alcalde Triasa a la ciudad y que pretende ser un espacio de convergencia entre los principales agentes económicos con la idea de hacer frente a la crisis. Según su página web “Barcelona Crecimiento es una iniciativa que lidera el Ayuntamiento de Barcelona, que pretende ser el centro del conjunto de políticas y medidas orientadas a promover el desarrollo económico de la ciudad de Barcelona de los próximos años. Este proyecto tiene que garantizar las condiciones para el crecimiento económico<sup>13</sup>.”

La creación de la Marca Barcelona tiene como objetivo registrar, gestionar y velar por la marca de la ciudad. Forma parte de las 30 medidas prioritarias de *Barcelona Growth* y su gestión ha sido derivada a *Barcelona Global*, una asociación privada y sin fines de lucro pero con fuertes vinculaciones con las grandes empresas del estado. Su objetivo explícito es cuidar “el prestigio y la buena reputación e imagen asociados a la marca Barcelona para la promoción económica”

Otra estrategia de posicionamiento en el mercado internacional es la búsqueda de la capitalidad de Barcelona en el mundo de la tecnología móvil. El nombramiento como *Mobile World Capital Barcelona* pretende generar las condiciones óptimas para que empresas y agentes de ámbitos distintos tengan como referencia a Barcelona y que ello se traduzca en un impacto en el territorio. Así MWCB se concibe como un instrumento que sea motor para el desarrollo y la internacionalización del conjunto del tejido empresarial de Barcelona, de Cataluña y de España.

Bajo esta misma línea se alimenta la intención de ser referente mundial de la *Smart City*, erigiéndose en la sede de la *Smart City Expo World Congress*. Uno de los puntos donde la gestión del gobierno de Triasse centró es en el de convertir Barcelona a en un referente mundial de las *smartcity atrayendo* a empresas relacionadas con las nuevas tecnologías (edificio Media-TIC, una sede de Cisco, una sede del Banco Mundial y de la ONU para la resiliencia urbana) que se situarían en el distrito 22@ renombrado como *Smart City Campus*. La ciudad también pretende desarrollar un *City Protocol* que se convierta en referente para las ciudades que quieran aplicar políticas “inteligentes”. Además, se han firmado numerosos convenios con grandes empresas (IBM, Indra, Cisco, Abertis Telecom, Schneider Electric, GDF Suez, Endesa) para transformar la gestión de los servicios urbanos. La oposición a la *Smart City* aglutina a discursos críticos que ven en este proceso una apertura de

---

<sup>13</sup>Fuente <http://w42.bcn.cat/web/cat/index.jsp>

mercado hacia empresas monopólicas de gestión de información y tecnología.(García; Iglesias; Tomàs , 2015)

### ***Políticas para la cohesión social***

Sobre los proyectos vinculados a la crisis como crisis social y la búsqueda de una ciudad cohesionada habría que mencionar el *Acuerdo Ciudadano* dentro del cual se encuentra el *Plan de Integración*, el programa de salud comunitaria “*Salut als Barris*” (Salud en los Barrios) o el Programa de *Pisos Buits* (pisos vacíos). El primero es una iniciativa promovida por la concejalía de Calidad de Vida y Servicios Sociales del anterior gobierno pero que ha sobrevivido al cambio de color político. Se trata de un “espacio de participación, de cooperación público-privada y de acción conjunta entre instituciones y organizaciones de la ciudad que trabajan para construir una Barcelona más inclusiva y con mayor calidad de vida para todas las persona”<sup>14</sup>.

Por su parte el *programa de salud comunitaria* nació al abrió de la Ley de Barrios (Martí-Costa; Parés, 2009) de la *Generalitat* de Cataluña del año 2004 y del departamento de Salud. Uno de sus objetivos más importantes es el de contribuir a reducir las desigualdades sociales en materia de salud de la población de los barrios más desfavorecidos económicamente. En su desarrollo participan diferentes actores y agentes del territorio que despliegan una visión de salud comunitaria, integral y de proximidad.<sup>15</sup>

El proyecto de *Pisos Buits* tiene como objetivo ampliar a partir de viviendas vacías el parque de alquiler social de la ciudad que queda ampliamente desbordado ante la emergencia habitacional actual.

Estos ejemplos sirven para ilustrar la idea del bienestar social aplicado al territorio y la importancia de la iniciativa pública y del tercer sector en su actividad correctora de los desequilibrios económicos. Son políticas urbanas derivadas de la idea de que por sí mismo el crecimiento económico no crea ni bienestar social, ni urbano y es necesaria la intervención pública asociada al tercer sector, para reequilibrarlo. Tratan de paliar los efectos de la crisis, la desigualdad y la emergencia social antes que las causas de las que derivan. Algunas de estas políticas se pueden identificar con intervenciones más de tipo resistencialista (Martí y Navarro, 2015), que buscan mantener la dimensión local del bienestar que se ve gravemente afectada como efecto de la crisis y de la implementación de las políticas de austeridad. En este sentido, a partir del cambio de color político en la

---

<sup>14</sup>Fuente: [http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/es/que\\_es.html](http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/es/que_es.html)

<sup>15</sup>Fuente:

[http://salutweb.gencat.cat/ca/ambits\\_tematicos/per\\_perfiles/ens\\_locals/salut\\_als\\_barris/programa\\_salut\\_als\\_barris/En la ciudad de Barcelona, en el año 2014 había 12 proyectos vinculados a este programa](http://salutweb.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/per_perfiles/ens_locals/salut_als_barris/programa_salut_als_barris/En%20la%20ciudad%20de%20Barcelona,%20en%20el%20a%C3%B1o%202014%20hab%C3%ADa%2012%20proyectos%20vinculados%20a%20este%20programa) Fuente: [http://www.aspb.cat/quefem/docs/butlleti\\_Salut\\_als\\_Barris\\_2013\\_1.pdf](http://www.aspb.cat/quefem/docs/butlleti_Salut_als_Barris_2013_1.pdf)

gestión del Ayuntamiento y en el Gobierno Autonómico, se produce un paulatino abandono de este tipo de políticas. Por ejemplo: La paralización de la implementación de la *Llei de Barris* promulgada por el gobierno regional en el año 2004 funcionó como un instrumento potente de política integral para rehabilitación de los barrios más degradados desde un punto de vista urbanístico, económico, social y medioambiental. Con un impacto desigual, se trató, sin embargo, de un esfuerzo por reconocer en los territorios la problemática socio-urbana y por sortear la fragmentación institucional promoviendo la cooperación entre los diferentes niveles administrativos. Pero con el cambio de color político en la *Generalitat* la dotación presupuestaria se abandonó (Iglesias, 2008).

### ***Políticas del común***

Las intervenciones que se vinculan a la combinación de un diagnóstico de crisis por *políticas neoliberales* y el ideal de *ciudad del común* están arraigadas mayoritariamente en procesos comunitarios de colectivos heterogéneos cuyo objetivo es dar respuesta a un amplio abanico de necesidades desde espacios autoorganizados y autogestionados. Se caracterizan por ampliar el espacio democrático a través de la implicación directa en los proyectos. Hay varios ejemplos que se materializan a partir de la recuperación de espacios vacíos para usos diversos: *Recreant Cruilles*, *Ateneu Flor de Maig*, o *Can Batlló*, entre otros<sup>16</sup>.

Sin embargo *Can Batlló* se ha consolidado como caso paradigmático y nodo de este tipo de experiencias (Subirats; García, 2015). La legitimidad social y la diversidad de colectivos que lo conforman permiten desarrollar proyectos de vivienda cooperativa, biblioteca, espacio teatral y de formación, huerto, ocio, etc. Otro ejemplo es el *Casal del Pou de la Figuera* localizado en un espacio céntrico con tradición de movilización y resistencia, también conocido como *El Forat de la Vergonya* (El agujero de la vergüenza) y cuya gestión ha sido traspasada a una plataforma de entidades del barrio. Asimismo el Huerto Indignado del barrio del *Poblenou* se basa en una marcada vocación de espacio comunitario para los vecinos. Estas intervenciones si bien nacen alejadas de la administración local pueden inspirar y vincularse a políticas *bottom up* como el programa *Plà Buits (plan de vacíos)*, una iniciativa de reutilización de 19 solares vacíos que el ayuntamiento cede temporalmente a entidades sin ánimo de lucro o colectivos con proyectos de uso temporal.

Es destacable lo claramente antagónicas que son las intervenciones orientadas desde el modelo de *ciudad emprendedora* y *ciudad del común* que disputan

---

<sup>16</sup>Para ampliar la visión de este tipo de experiencias ver la publicación derivada de la tercera fase del proyecto POLURB2015, específicamente (Subirats y García, 2015)

discursivamente (y materialmente a través de proyectos en conflicto) las prioridades de la ciudad. Mientras que para unos estarán orientadas a la incorporación de capital privado y la promoción económica, para los otros, estas estrategias se visualizan como formas de allanar el camino para la apropiación de una riqueza producida socialmente, por parte de una elite, bajo un argumento de posicionamiento internacional y crecimiento económico ambiental y socialmente insostenible. Desde este modelo se trata de priorizar el valor de uso de la ciudad para la satisfacción de las necesidades cotidianas y de vida.

Actualmente uno de los ejes de debate es la cuestión del turismo<sup>17</sup> que es interpretado como captación de capital para la lógica de la *ciudad emprendedora*, pero desde la perspectiva de la *ciudad del común* es una reapropiación privada de un bien colectivo como es la ciudad. El conflicto discursivo no sólo se materializa en debates y políticas de signo contrario, sino que en momentos concretos se expresa como conflicto social sobre el territorio. Por ejemplo, en la primavera del 2014 el desalojo sorpresivo de *Can Vies*, un espacio okupado con una larga tradición de autoorganización en el barrio de *Sants*, desencadenó amplias movilizaciones espontáneas de apoyo del conjunto de la población y duros enfrentamientos con la policía, precisamente en la misma semana y a pocas calles de donde se celebraba el *Mobile World Congress*, una de las ferias con más repercusión internacional de la ciudad. También durante el verano de 2014 las movilizaciones en los barrios céntricos de *Ciutat Vella*, con las mayores tasas de explotación turística, sumaron a amplios sectores de la ciudad tras la crítica al actual modelo de ciudad turística.

## Conclusiones

Nuestro trabajo de investigación se inscribe en el campo del análisis de las políticas públicas en relación con el rol que ejercen las ideas sobre las políticas urbanas. Concretamente nos interesaba el análisis de las respuestas que se configuran ante la crisis en la ciudad de Barcelona. A partir de la perspectiva analítica del institucionalismo discursivo y la metodología de *framing*, el objetivo último ha sido exponer una clasificación analítica sobre los marcos de significado que influyen en las políticas urbanas en el actual momento de crisis, y vincularlos a las políticas urbanas actuales.

De esta manera hemos identificado tres tipos de crisis según la construcción del diagnóstico que se asocian a una visión de la ciudad: a) crisis por falta de competitividad/ciudad regulada, b) crisis por políticas neoliberales/ciudad

---

<sup>17</sup>Barcelona, una ciudad que no supera los 1,5 millones, de habitantes acogió durante el año 2013 a ,7,5 millones de turistas –en base a las pernoctaciones en hoteles, a las que habría que sumar las de apartamentos y domicilios particulares– y acogió a casi 2,5 millones de cruceristas. El sector turismo supone el 14% del PIB de la ciudad. Fuente: Turismo de Barcelona

mercantilizada y c) crisis social/ciudad dual. Por otra parte, los modelos de ciudad identificados tras los pronósticos son: a) la ciudad emprendedora, b) la ciudad cohesionada y c) la ciudad del común que derivan respectivamente en políticas que hemos agrupado como a) políticas de crecimiento de la ciudad emprendedora, b) políticas para la cohesión social y c) políticas del común.

Tras el análisis podemos concluir que la crisis abre un proceso de reformulación de los relatos sobre la ciudad y reabre el escenario de politización y conflictividad sobre los temas urbanos. Este conflicto aparece en la proyección y despliegue de políticas urbanas de signo antagónico (políticas de crecimiento de la ciudad emprendedora y de la ciudad del común) y se traslada al territorio en forma de enfrentamiento social y político sobre la definición del modelo de ciudad. Si definir el problema es un momento clave en la configuración de las políticas públicas, preguntarse por los marcos que orientan ese espacio simbólico desde las diferentes posiciones se hace fundamental para entender las estrategias que se están desarrollando; cómo se integran las diferentes decisiones que se toman; y con qué formas institucionales se materializan y encuentran continuidad; al mismo tiempo que permite identificar bajo qué proyectos se construyen alianzas y se definen ganadores y perdedores.

En síntesis, la ciudad en el actual contexto de crisis es más que nunca un espacio en disputa, y las diferentes dimensiones (conceptuales y sustantivas) de las políticas urbanas expresan y redefinen el conflicto. Sin embargo, no se deben obviar las limitaciones del rol de las ideas en relación con posiciones desiguales de los actores que influyen en la distribución asimétrica de poder y en la capacidad de transformación. Queda planteada entonces para abordajes posteriores, la necesidad de vincular los conflictos y las líneas de fuga de los diferentes “modelos” en relación con los actores concretos de la ciudad y su capacidad de establecer alianzas. En este sentido el actual contexto español permite profundizar en las vinculaciones de este conflicto con una crisis más general del régimen instaurado en la transición democrática y su impacto en el espacio electoral- institucional que se abre hacia el 2015. De esta manera, el entender, decir y hacer son el resultado de una construcción permanente que contiene en sí misma la posibilidad real, aunque a veces silenciosa, de la disputa ideológica, el conflicto y la transformación social.

**WEBGRAFÍA:**

[http://www.bcn.cat/habitatge/pisos\\_buits.shtml](http://www.bcn.cat/habitatge/pisos_buits.shtml)

<http://bcncomuns.net/es/>

<http://www.marinaportvell.com/es>

<http://fira-news.com/es/marca-barcelona/>

<http://mobileworldcapital.com>

## **BIBLIOGRAFÍA**

AA.VV (2013) *Reader Modelo Barcelona 1973-2013*. Barcelona: Ed. Comanegra.

ADELANTADO, José; COUCEIRO, Mariña; IGLESIAS, Mariela; SOUTO, Julio (2013) "La dimensión simbólica, sustantiva y operativa en las políticas autonómicas de servicios sociales en España (1982-2008)" *Zerbitzuan* No 53, pp. 41-56

ANDREU, Jaime, GARCÍA-NIETO, Antonio; PÉREZ CORBACHO, Ana M<sup>a</sup> (2007) *Evolución de la teoría fundamentada como técnica de análisis cualitativo*. Cuadernos Metodológicos Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (1999) *Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad. Una experiencia de modernización municipal*. Barcelona: Díaz de Santos.

BARBIERI, Nicolás (2015) "A narrative-interactionist approach to policy change analysis". *Critical policy studies*. (En prensa)

BARNEY Glaser; STRAUSSL, Anselm (1968) *The Discovery of Grounded Theory* London: Weidenfeld and Nicolson.

BAUMAN, Zigmunt (2007) *Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros*. Barcelona: Arcadia.

BENFORD, Robert D.; SNOW David (2000) Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*. Vol. 26 No.1 pp.611-39

BLANCO, Ismael; GRIGGS, Steven; SULLIVAN, Helen (2014) "Situating the local in the neoliberalisation and transformation of urban Governance" *Urban Studies* 51: 3129-3146, first published on September 18, 2014

BLANCO, Ismael (2015) "Between democratic network governance and neoliberalism: A regime-theoretical analysis of collaboration in Barcelona" *Cities* 44 pp.123-130

BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik (2010) "Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways" *Global Networks*, Vol. 2, No 10, pp. 1-51.

BRUGUE, Quim; GOMÀ, Ricard (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.

BOHIGAS, Oriol (1982) *La reconstrucció de Barcelona*. Barcelona: Edicions 62.

- BONET, María Rosa; DOMINGO, Miquel (1998) *Barcelona i els moviments social urbans*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill y Editorial Mediterrània.
- BORJA, Jordi (1995) *Barcelona: Un modelo de transformación urbana*. Quito: PGU.
- BORJA, Jordi (2003) *La Ciudad Conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- BORJA, Jordi (2010) *Llums i ombres de l'urbanisme de Barcelona*. Barcelona: Editorial Empúries.
- CALDEIRA, Teresa (2007) *Ciudad de muros*. Barcelona: Gedisa.
- CAPEL, Horacio (2005) *El modelo Barcelona: un examen crítico*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel (2004) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus. 7a edición.
- COCHRANE, Allan (2007) *Understanding urban policy. A critical approach*. Oxford: Blackwell Publishing.
- COX, Kevin (1993) "The local and the global in the new urban politics: a critical view" *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 4, No 11, pp. 433-448
- DELGADO, Manuel (2007) *La ciudad mentirosa. Fraude y miseria del "modelo Barcelona"*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- DELLA PORTA, Donatella; DIANI, Mario (2011). *Los movimientos sociales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- EBBINGHAUS, Bernhard (2005) "Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform". A Max Planck Institute for the Study of Societies. Discussion Paper 05/2
- ENTMAN, Robert (1993) "Framing: Toward clarification of a fractured paradigm" *Journal of Communication*, Vol. 4, No 43, pp. 51-58
- FOUCAULT, Michel (1971) *L'ordre du discours*. Paris: Gallimard.
- FRASER, Nancy (1989) *Unruly practices: power, discourse and gender in contemporary social theory*. PolityPress: Cambridge.
- GARCÍA, Ángela; TOMÀS, Mariona; IGLESIAS, Mariela (2015) "Barcelona ante la crisis. Cambios y continuidades de un modelo". En: SUBIRATS, Joan; MARTÍ, Marc (coord.). *Ciudades y cambio de época: discursos sobre políticas urbanas y crisis en España*, Ediciones UPV, Bilbao, pp. 13-47

GARCÍA, Marisol (2010) "The breakdown of the Spanish urban growth model: social and territorial effects of the global crisis." *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.4; No 34, pp.967-80

GLAESER, Edward (2012) "The challenge of urban policy" *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.3, No. 1, pp. 111-122

GOFFMANN, Erving (1974) *Frame Analysis. An essay on the organization of experience*. Harmondsworth: Peregrine Books.

HARVEY, David (2001) "De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío", en *Espacios de Capital, hacia una geografía crítica*, Madrid: Akal, 2007.

IGLESIAS, Mariela; LLIBRE, Pere; GARCÍA, Miquel (2007) *Gent de Nou Barris. 1897-2007 La transformació a Ciutat*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona

IGLESIAS, Mariela; MARTÍ-COSTA, Marc; SUBIRATS, Joan; TOMÀS, Mariona (2011a) "La gran transformación urbana en España. Balance y conclusiones de las interrelaciones entre gobiernos locales y políticas urbanas en la democracia española". En: IGLESIAS, Mariela; MARTÍ-COSTA, Marc; SUBIRATS, Joan; TOMÀS, Mariona (eds.)(2011) *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icaria, pp. 389-403

IGLESIAS, Mariela; MARTÍ-COSTA, Marc; SUBIRATS, Joan; TOMÀS, Mariona (2011b) "Presentación". En: IGLESIAS, Mariela; MARTÍ-COSTA, Marc; SUBIRATS, Joan; TOMÀS, Mariona (eds.)(2011) *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icaria, pp. 15-22

IGLESIAS, Mariela; MARTÍ-COSTA, Marc; SUBIRATS, Joan; TOMÀS, Mariona (eds.)(2011c) *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icaria.

IGLESIAS, Mariela (2008) *Poblaciones Urbanas y Políticas Sociales*. Barcelona: UOC.

JESSOP, Robert (2008) *El futuro del estado capitalista*. Madrid: La Catarata.

JESSOP, Bob; SUM, Ngai-Ling (2010) "Critical discourse analysis, cultural political economy, and economic crisis". En R. de Cillia, H. Gruber, M. Kryzanowski; Menz (eds.), *Discourse-politics-identity*, Stauffenburg: Tübingen

MAHONEY, James (2000) "Path Dependence in Historical Sociology" *Theory and Society*, Vol. 29, No 4; pp. 507-548

MARTÍ-COSTA Marc y PARÉS Marc (2009) *Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral?* Barcelona: Direcció General de Participació Ciutadana

MARTÍ-COSTA, Marc; IGLESIAS, Mariela; SUBIRATS, Joan; TOMÀS, Mariona (2011) "Barcelona". En IGLESIAS, Mariela., MARTÍ-COSTA, Marc., SUBIRATS, Joan; TOMÀS, Mariona (eds.) *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icaria; pp. 45-74

MARTÍ-COSTA, Marc y NAVARRO, Clemente (2015) "Conclusiones: las condiciones materiales y discursivas de las estrategias urbanas". En SUBIRATS, Joan; MARTÍ Marc (coord.). *Ciudades y cambio de época: discursos sobre políticas urbanas y crisis en España*, Ediciones UPV, Bilbao.; pp. 338-368.

MAYER, N. Zald (1999). "Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos"; En Doug McAdam, John. D, McCarthy, Mayer. N. Zald. *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Madrid, Istmo S.A.

MOLOTCH, Harley (1976) The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place, *The American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 2. pp. 309-332.

OOSTERLYNCK, Stijn; GONZÁLEZ, Sara; (2013) "Don't Waste a Crisis": Opening up the City Yet Again for Neoliberal Experimentation" *International Journal of Urban Regional Research*. Vol. 3, No 37, pp.1075-82

PECK, Jamie; THEODORE, Nik; BRENNER, Neil (2010) "Postneoliberalism and its malcontents." *Antipode* Vol.1, No 41, pp. 94-116.

ROLNIK, Raquel. (2013) "Late-neoliberalism: the financialization of homeownership and housing rights." *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 3, No 37, pp. 1058-66.

RUTLAND, Ted (2010) The financialization of urban redevelopment. *Geography Compass*, Vol.8, No 4, pp. 1167-78

SASSEN, Saskia (1991) *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press, 2001

SCHMIDT, Vivian (2008) "Discursive Institutionalism: "The Explanatory Power of Ideas and Discourse", *Annual Review of Political Science*, vol.11, pp. 303-26

SNOW, David; BENFORD, Robert (1992) "Master Frames and Cycles of Protest" en MORRIS, MUELLER (ed.): *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press, pp. 133-155

SOURELI, Konstantina; YOUN, Elise. (2009) "Urban restructuring and the crisis: a symposium with Neil Brenner, John Friedmann, Margit Mayer, Allen J. Scott, and Edward W. Soja." *Critical Planning* 16 (Summer), pp.35-59

SUBIRATS, Joan. (2011) *Otra sociedad, ¿otra política?* Barcelona: Icaria

SUBIRATS, Joan; MARTÍ-COSTA, M. (eds.) (2014) *Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza, Centro de Estudios Andaluces.

SUBIRATS, Joan y GARCÍA Ángela (coords.) (2015) *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades, Icaria, Barcelona*. (En prensa)

TRULLÉN, Joan; SARASA, Sebastià; PORCEL, Sergio; NAVARRO-VARA, Lara (2013). "L'impacte social de la crisi a l'àrea metropolitana de Barcelona i a Catalunya." *Revista Papers*, No 56, pp. 10-87

TUCHMAN, Gaye (1978) *Makingnews. A study in the construction of reality*. New York/London: The Free Press.

UNIÓ TEMPORAL D'ESCRIBES-UTE (2004) *Barcelona, marca registrada. Un modelo para desarmar*. Barcelona: Virus Editorial.

VERLOO, Mieke (2005) "Mainstreaming Gender Equality in Europe. A critical frame analysis Approach" *The Greek Review of Social Research*, No 117, pp. 11-34

## Bilbao: del éxito a la incertidumbre

### **Patricia Campelo Martínez**

Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Deusto y Doctora en Sociología por la Universidad del País Vasco. Profesora Agregada en el Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad del País Vasco, del que es Secretaria Académica. Grupo de Investigación CIVERSITY.

Email: patrici.campelo@ehu.es

### **Ekhi Atutxa**

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y posgraduado en dos Másteres Oficiales en Globalización y Desarrollo y en Gestión de la Innovación y el Conocimiento. Investigador del Grupo de Investigación Civersity y doctorando del Programa en Estudios sobre Desarrollo del Instituto Hegoa.

Email: ekhi.atutxa@ehu.es

### **Victor Urrutia**

Catedrático de Sociología Urbana, Profesor colaborador en investigación. Grupo Civersity (UPV/EHU)

Email: victormanuel.urrutia@ehu.es

### **Amaia Izaola**

Doctora en Sociología por la Universidad del País Vasco. Profesora en la UPV / EHU como "laboral interino" e investigadora contratada en el grupo de investigación CIVERSITY.

Email: amaia.izaola@ehu.es

**Fecha de recepción: 6 de febrero de 2015**

**Aceptación final del artículo: 10 de junio de 2015**

*El proceso de renovación de Bilbao ha sido tratado en la literatura urbana y arquitectónica contemporánea como un caso "exitoso" de mutación de una ciudad en "declive" industrial a otra ciudad "posmoderna". Más allá de su hito arquitectónico más conocido, el museo Guggenheim, es evidente que el cambio iniciado en los noventa ha culminado con toda una serie de intervenciones decisivas para la creación de una nueva imagen de la ciudad (construcción del metro, saneamiento de la ría, edificios varios como el palacio de congresos, puentes, paseos, etc.). Y todo ello en un tiempo corto de dos décadas.*

*Sin embargo, la crisis económica, iniciada en 2008, está rompiendo las expectativas de este "éxito", plantea un futuro de incertidumbre para la ciudad y su hinterland metropolitano.*

*Esta publicación pretende describir esta encrucijada en la que la ciudad busca definir ese futuro a partir de sus vulnerabilidades sociodemográficas (envejecimiento), económicas y culturales en el marco de la crisis económica. Nuestro objetivo persigue*

*concretar los discursos que los agentes y actores sociales plantean ante ese futuro cargado de incertidumbre. La búsqueda de las innovaciones y de caminos posibles ante la crisis y su capacidad de respuesta como constructores institucionales o cívicos de la comunidad urbana.*

**Palabras clave:** *Renovación urbana, políticas urbanas, ciudad.*

### ***Bilbao: from success to uncertainty***

*The urban regeneration process of the city of Bilbao is often described in contemporary urban and architectural literature as a "success story", an initiative that turned a city immersed in an industrial "decline" into a "post-modern" metropolis. In addition to its best-known architectural landmark, the Guggenheim Museum, it is clear that the process of change initiated during the nineteen-nineties gave rise to a long list of decisive interventions designed to develop a new image for the city (building of the metro, cleaning up of the estuary and the construction of various buildings and structures such as the conference centre, bridges and walkways, etc.). And all in just two decades.*

*However, the financial crisis and economic recession that began in 2008 are currently threatening the continuation of this "success story" and casting a shadow of uncertainty over the future of both the city and its metropolitan hinterland.*

*This publication aims to provide insight into this situation, in which the city faces the difficult task of defining its future on the basis of its sociodemographic (aging), economic and cultural vulnerabilities, against the backdrop of the economic recession. Our aim is to examine the discourses used by a range of social stakeholders to deal with this uncertain future. Their search for innovation and possible ways out of the recession will be analysed, along with their capacity to respond as institutional or civic builders of the urban community.*

**Key words:** *Urban regeneration, urban policies, city*

## **1. Introducción**

Bilbao, al igual que otras ciudades industriales europeas, ha sufrido el impacto de sucesivos cambios económicos en su estructura urbana. La crisis de las factorías navales y siderúrgicas convirtieron a la que era la joya industrial de España, en una "ciudad en declive" en los años ochenta. No obstante, a partir de 1992, la ciudad triste y brumosa va experimentando un cambio prodigioso. Un cambio que la literatura contemporánea sobre estudios urbanos califica, en términos generales, como exitoso.

El caso de Bilbao resulta emblemático a la hora de explicar cómo una ciudad surge como el ave fénix de sus cenizas y es capaz de hacer efectiva una renovación urbana ejemplar. Aunque no todo fueron aciertos, existe un cierto acuerdo en que

este proceso ha culminado con éxito (Campelo 2011, 2014, Cenicacelaya 2004, De Gravelaine 2001, Esteban 1999, González Ceballos 2004, Leira 2004, Martínez-Vicario 2003, McNeil 2000, Plaza 2008, Rodríguez 1998, Urrutia 2004).

Hasta aquí, el éxito. La crisis económica que muestra su rostro más duro a partir de 2008 supone el inicio de una nueva etapa. Aunque la ciudad sigue culminando proyectos, sin embargo, los factores que hicieron posible su transformación han cambiado.

El empuje neoliberal, combinado con las políticas keynesianas que hicieron posible las grandes infraestructuras (metro, regeneración de la ría, puentes, paseos), el museo Guggenheim, palacio de congresos, Alhóndiga, las viviendas de lujo y los nuevos barrios (Miribilla), Urban-Galindo, ha llegado a su fin.

La ciudad acusa un cambio demográfico con un elevado índice de envejecimiento (de los más altos de las ciudades españolas). Por otra parte, la renovación urbanística no se ha correspondido con una “renovación” o “reconversión industrial” equivalente, y el horizonte social se ha agravado con la persistencia de la crisis económica que ha golpeado al comercio de Bilbao y al conjunto del *hinterland* metropolitano.

Por otra parte, Bilbao Ría 2000, la agencia urbana que hizo posible la ejecución de los proyectos urbanos, va ser clausurada en breve. Es todo un síntoma de la situación crítica de la ciudad. Esta Agencia representa, a pesar de sus críticas e impacto negativo en los mecanismos especulativos del área metropolitana, un modelo efectivo de la cooperación multinivel en España. Bilbao Ría 2000, auténtico artífice de la transformación metropolitana, ha canalizado los intereses de cinco administraciones (Central, Autonómica, Local, Municipal, Europea) gestionando coordinadamente suelos y recursos públicos a lo largo de dos décadas.

Nuestro objetivo se sitúa en este punto crítico, en esta confluencia del éxito de la “nueva ciudad posmoderna” y la incertidumbre que generan la crisis económica, la vulnerabilidad sociodemográfica y la carencia del instrumento de gestión urbana que ha hecho posible la cooperación institucional. Nos interesa analizar la interrelación entre ideas y factores materiales emergentes en esta encrucijada del nuevo cambio y, más en concreto, los discursos que los distintos actores y agentes sociales de la ciudad proyectan sobre ella. Cómo se plantean su futuro, la puesta en marcha de innovaciones que sorteen la incertidumbre.

Como ya lo hemos dicho en otro lugar, “entendemos que las respuestas a la crisis suponen un proceso de reflexión por parte de estos actores situados en cada contexto local en el que cuentan tanto los aspectos materiales relacionados con la situación existente en el mismo, como sus intereses, percepciones, intenciones o valores presentes en su visión de las causas de la crisis y las posibles salidas de la misma” (Subirats y Martí-Costa 2015).

En resumen, “consideramos que esta es la perspectiva más adecuada para el momento histórico en el que se desarrolla la investigación. Un momento de cambio y de emergencia de nuevas ideas, muchas de ellas no cristalizadas institucionalmente por lo que es difícil evaluarlas con los instrumentos del análisis más clásico de políticas públicas” (Subirats y Martí-Costa 2015: 5).

A partir de estas consideraciones, hemos trazado dos procedimientos de análisis: delimitación de las vulnerabilidades presentes en la ciudad a partir de datos secundarios en los ámbitos sociodemográficos y económico y fijación de los discursos de los diversos actores a través de 14 entrevistas en profundidad siguiendo pautas de representación y proporcionalidad con el tipo de asociación o institución correspondiente (ver anexo 1). El contenido de éstas iba destinado a precisar las causas de la crisis y sus consecuencias, el pronóstico y posibles salidas de la misma. En definitiva, hemos indagado sobre los discursos que los distintos actores articulan en torno a la crisis en la ciudad y los escenarios de futuro que vislumbran, tratando con ello de analizar el marco o *framing* que realizan de estos asuntos<sup>1</sup>.

## **2.- Evolución de la ciudad**

Bilbao ha ido experimentando una serie de transformaciones significativas a lo largo del periodo álgido de su cambio urbanístico. Transformaciones que se aprecian en diferentes ámbitos, que detallamos a continuación tales como la evolución demográfica, la estructura económica (componentes más relevantes), las consecuencias sociales de la crisis todavía presente, y finalmente, prestaremos atención a los aspectos más relevantes del desarrollo urbano que ha experimentado el municipio en los últimos años.

### **2.1 Principales características demográficas en Bilbao**

Una de las características que destacan de la evolución demográfica del municipio durante el periodo 1998 y 2013, es la discontinuidad de su trayectoria (tabla1). Una trayectoria marcada por un descenso progresivo de su población, con un balance neto de 11.890 personas menos entre 1998 y 2014. El mayor porcentaje de pérdida poblacional (70%) se corresponde con los años de las crisis económica (2009-14).

El hinterland metropolitano (el conjunto de Bizkaia) mantiene, para este mismo periodo de 15 años, un crecimiento de 14.311 personas aunque también acusa en el tiempo de la crisis, una leve pérdida poblacional.

---

<sup>1</sup>Este trabajo forma parte de la investigación “Políticas urbanas en el escenario 2015” (CSO2011-28850), encuadrada en el Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental del VI Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011 (España). Para un mayor detalle de la metodología seguida para todas las ciudades analizadas cfr. J. Subirats y M. Martí-Costa, eds., *Ciudades y cambio de época: discursos sobre políticas urbanas y crisis en España*. UPV/EHU, 2015, pp 4-13.

La inmigración extranjera explica el ligero crecimiento demográfico observado entre 2004 y 2009 tanto en el conjunto del hinterland como en Bilbao. En 2004 la población extranjera en el municipio alcanzaba el 3,7%, siendo 2012 con el 8,5% el año con el registro más alto, a partir del cual, se invierte la tendencia que no ha cesado de caer hasta nuestros días (Gráfico 1). Entre el 2000 y 2012 la ciudad de Bilbao, en relación con el proceso migratorio experimenta un importante cambio. Si con anterioridad se había caracterizado por una migración nacional, es sobre todo, a partir de 2004 cuando sus tasas de migración de diferentes nacionalidades registran e impulsan el crecimiento paulatino de la población en la ciudad (Campelo, et al., 2011).

Este cambio en la tendencia de las tasas migratorias se ha producido, en gran medida, desde el comienzo de la crisis: “El empeoramiento del escenario se explica porque el incremento de habitantes registrado en Euskadi durante la pasada década se debió esencialmente a la llegada de inmigrantes. Con la crisis, ese proceso se ha atenuado y ahora reaparecen los efectos del envejecimiento de la sociedad y la caída de la natalidad”<sup>2</sup>.

Mientras que la presencia de la inmigración ha sido la base del incremento de la población en Bizkaia consiguiendo que el decrecimiento de la población sea menor, otros indicadores explican también ese descenso demográfico. En 2011 el Instituto Vasco de Estadística (Eustat) destacaba el decrecimiento continuado de la fecundidad, sobre todo en Bizkaia<sup>3</sup>. Por otro lado, el envejecimiento de la población adquiere una especial relevancia en el caso de Bilbao, siendo una de las ciudades más envejecidas de España, como puede verse en el gráfico 2.

## **2.2 Consecuencias económicas y sociales de la crisis**

Las lógicas del crecimiento neoliberal que presuponían para Bilbao fases de “superación” escalonadas desde la industria a los servicios, desde la “ciudad industrial” a la “ciudad de servicios” y, en este caso con el paso final a los servicios del conocimiento y la innovación y, en definitiva, a la “ciudad del conocimiento”, no se han cumplido, no sólo por los condicionantes de su misma historia urbana sino también por la brutal irrupción de la crisis económica. Como ya lo hemos dicho anteriormente, el éxito de la renovación urbana no ha culminado con el éxito del desarrollo económico y la cohesión social.

El actual Bilbao, ha reforzado sus perfiles de “ciudad de servicios”, de núcleo central de un hinterland más industrial, es un “nuevo Bilbao” a pesar de que es posible ver numerosos restos de la época industrial por los márgenes de su ría. Su

---

<sup>2</sup>Noticia extraída del Diario Vasco el 2 de enero de 2014: <http://www.diariovasco.com/v/20140102/al-dia-local/gipuzkoa-unico-territorio-vasco-20140102.html>

<sup>3</sup> Un análisis más detallado sobre la evolución de estos indicadores demográficos realizados por el EUSTAT pueden consultarse en: [http://www.eustat.es/elementos/ele0011100/ti\\_Continua\\_aumentando\\_la\\_esperanza\\_de\\_vida\\_de\\_hombres\\_y\\_mujeres\\_en\\_la\\_CA\\_de\\_Euskadi/not0011113\\_c.html#axzz2pEhnEzDY](http://www.eustat.es/elementos/ele0011100/ti_Continua_aumentando_la_esperanza_de_vida_de_hombres_y_mujeres_en_la_CA_de_Euskadi/not0011113_c.html#axzz2pEhnEzDY)

imagen, en una perspectiva comparada con las décadas precedentes, es “también la del centro de los servicios. De hecho, durante estos años se produce además su desarrollo comercial, con la aparición de los grandes almacenes como Galerías Preciados o el Corte Inglés. Esto, unido al ya existente tejido comercial especializado del Casco Viejo va a propiciar que Bilbao se convierta en el núcleo comercial más importante de la comarca” (Atutxa et al, 2015). Pero si algo es relevante destacar es la importancia que han tenido para la ciudad las mejoras en infraestructuras, mejoras sin las cuales no hubiera sido factible el desarrollo económico que se ha experimentado en la ciudad.

Sin embargo, la economía en Bilbao en los últimos años está experimentando una serie de cambios que en cierto modo son respuestas a la crisis generalizada que se está viviendo en diferentes ciudades españolas. Esta situación está provocando un ajuste en el tejido empresarial de la ciudad como consecuencia de la crisis, siendo el comercio, la hostelería y las actividades inmobiliarias las que más están padeciendo la situación, todo ello a pesar de que el sector terciario representaba algo más del 87% de la economía en 2012<sup>4</sup>.

Otro sector considerado estratégico de cara al futuro que está contando con el apoyo institucional<sup>5</sup> es el relativo a las “industrias creativas”. Se trata de una apuesta cuyo objetivo no solo se centra en el ámbito local de Bilbao sino que busca un claro posicionamiento internacional. Se trata de reforzar la apuesta por un nuevo modelo de ciudad acorde, en gran medida, con los cambios urbanísticos que ha experimentado la ciudad.

A pesar del conjunto de transformaciones urbanas, la crisis está teniendo unos importantes efectos negativos, sobre todo, en relación con el desempleo. Si bien es cierto que el paro está afectando en menor medida que a otras ciudades españolas, en Bilbao su tasa se situaba, en 2013, en el 17,6% de su población activa.

Es muy sintomático el perfil de las personas más afectadas por esta crisis, tal y como se recoge en un trabajo publicado recientemente: “Las personas paradas aumentan más entre los hombres, las personas de más edad y las de mayor formación<sup>6</sup>. El 42% son personas de más de 44 años y el 61% no ha superado la

---

<sup>4</sup> Para más información consultar el Anuario Socioeconómico de 2012 de Lan Ekintza: [http://www.bilbao.net/cs/Satellite?c=Page&cid=1279125266965&locale=3000001694&pagename=LanEkintza%2FPPage%2FLKZ\\_PTPaginaGenerica&titulo=Anuario](http://www.bilbao.net/cs/Satellite?c=Page&cid=1279125266965&locale=3000001694&pagename=LanEkintza%2FPPage%2FLKZ_PTPaginaGenerica&titulo=Anuario) [consultado el 14 de enero de 2013].

<sup>5</sup> Una de las noticias más recientes al respecto se publica en Deia el 11 de enero del 2014: <http://www.deia.com/2014/01/11/bizkaia/empresas-creativas-de-bizkaia-se-presentaran-en-otono-en-londres> [consultado el 14 de enero de 2013].

<sup>6</sup> Para más información consultar el Informe “Empleo y Paro en Bilbao” de Lan Ekintza publicado en marzo de 2013:

[http://www.bilbao.net/cs/Satellite?c=Page&cid=1279126461317&locale=3000001694&pagename=LanEkintza%2FPPage%2FLKZ\\_PTPaginaGenerica&titulo=Otros+Informes](http://www.bilbao.net/cs/Satellite?c=Page&cid=1279126461317&locale=3000001694&pagename=LanEkintza%2FPPage%2FLKZ_PTPaginaGenerica&titulo=Otros+Informes) [consultado el 14 de enero de 2013].

educación primaria, aunque hay un 14% que cuentan con estudios universitarios” (Atutxa et al, 2015).

El desempleo afecta, en mayor medida, a las capas tradicionalmente más desfavorecidas. Así, en un informe presentado recientemente por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que recoge los principales resultados de las necesidades sociales de la CAPV, se dice que: “Siguen agravándose entre 2012 y 2014 los factores que presionan al alza el impacto de las situaciones reales de pobreza”<sup>7</sup>. En este informe se destaca también que el decrecimiento del nivel de renta de los hogares ha provocado que se vean a su vez incrementando los riesgos de pobreza y la ausencia de bienestar sobre las que repercute directamente la renta. Como consecuencia de esta situación se están produciendo un incremento de la desigualdad social” reflejada en determinados barrios, como San Francisco y Otxarkoaga<sup>8</sup>.

En resumen, la crisis económica afecta de manera transversal a capas sociales tradicionalmente próximas a los umbrales de pobreza, a trabajadores de edad madura, no exclusivamente con estudios primarios pero también a una parte significativa de los que poseen estudios universitarios. Y este impacto tiene mayor intensidad en aquellas zonas o barrios alejados de la ciudad central, la ciudad del éxito urbanístico. El resultado es la conformación de una ciudad dual, no sólo desde una perspectiva espacial sino también social.

#### **2.4 Desarrollo urbano y hábitat**

La crisis industrial de la década de los 80 abre una nueva oportunidad para la ciudad. Su perfil de ciudad industrial, núcleo central de una de las áreas más pujantes de la geografía española, va mutando hacia una ciudad de servicios. La opción estratégica marcada por Bilbao Metrópoli 30 (agencia de proyección y marketing urbano) y la propia del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), se orienta a ese cambio que podemos calificar de histórico. La pretensión del desarrollo económico es incentivar el sector servicios, las “nuevas industrias creativas y culturales”.

Este cambio de modelo productivo, supone también una metamorfosis urbanística de la villa, como afirma Esteban, “Lo importante ha sido diseñar el continente y después el contenido, y el inversor, llegaría posteriormente” (1999: 249). No sólo porque la liberación de espacios anteriormente dedicados a la industria permitió la recuperación de suelos de gran valor para usos de servicios, sino también, para el desarrollo urbanístico de la ciudad. Sobre esta liberación de suelos industriales, de

---

<sup>7</sup> Para más información consultar en:

[http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informe\\_estudio/informe\\_epds\\_2014/es\\_epds\\_2012/adjuntos/Informe%20M%c3%b3dulo%20EPDS%202014\\_es.pdf](http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informe_estudio/informe_epds_2014/es_epds_2012/adjuntos/Informe%20M%c3%b3dulo%20EPDS%202014_es.pdf) [Fecha de la consulta: 04/02/2015].

<sup>8</sup> Referencias a estos barrios vamos a poder verlas en algunos de los discursos que se presentan en el siguiente de los capítulos.

usos del puerto que va cediendo espacios de los márgenes de la ría y de viejas estaciones de mercancías, el nuevo modelo productivo basado en los servicios busca la construcción de una ciudad más atractiva tanto desde el punto de vista estético como desde el medioambiental, algo que anteriormente no había sucedido.

Así, en la década de los 90, la regeneración urbana potencia la terciarización de la economía (Iglesias, et Al; 2011). En 1997 la inauguración del museo Guggenheim constituye uno de los hitos que afianzaron este nuevo modelo de ciudad, seguido en 1999 por la apertura del Palacio Euskalduna.

En este contexto y con la finalización del Plan de Saneamiento de la ría, iniciado con los primeros gobiernos de la democracia, Bilbao incorpora su imagen de ciudad sostenible tras refrendar la Carta Aalborg y unirse a la campaña de Ciudades Europeas Sostenibles (1998). Acciones como la creación una Oficina de Cambio Climático, el desarrollo de la Agenda Local 21, el control de contaminación medioambiental, o la apuesta por energías renovables, le han servido para posicionarse como la tercera ciudad más sostenible del estado según el Informe “25 ciudades españolas sostenibles”.

En la actualidad, a pesar de la ralentización generada por la crisis, aún se están llevando a cabo transformaciones de gran calado a largo plazo tales como la regeneración urbana de Zorrotzaurre<sup>9</sup> (área de futura expansión residencial y de servicios), la remodelación del Mercado de la Ribera, la ampliación del Palacio

---

<sup>9</sup> El Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao, aprobado en 1995, cambió el uso industrial de Zorrotzaurre por el residencial, dejando a la redacción de un Plan Especial la definición del diseño urbano del área. Este Plan Especial fue aprobado por el Ayuntamiento de Bilbao en 2012. La ambiciosa intervención urbanística sobre este privilegiado espacio se ha planteado bajo la figura de un Master Plan, cuya redacción fue encargada a la arquitecta Zaha Hadid en enero de 2007. En sus grandes líneas, el proyecto original diseña una pequeña city para unos 15.000 habitantes, dividida en tres distritos conectados por una gran arteria central, por donde discurrirá el tranvía, y contempla la apertura completa del canal de Deusto, lo que supone la transformación de la actual península de Zorrotzaurre en una isla. El Plan reserva dos manzanas o clusters para la implantación en la isla de un parque tecnológico urbano formado por diversos edificios destinados a la industria del conocimiento.

El proyecto de regeneración urbana de Zorrotzaurre ha sido fuertemente contestado por un activo movimiento vecinal que, incluso, logró la impugnación del proyecto mediante sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en 2010. Por otra parte, aprovechando los pabellones industriales hoy en desuso se han desarrollado a lo largo de la última década diversas iniciativas culturales, impulsadas por jóvenes emprendedores y creativos que han hecho de Zorrotzaurre una interesantísima experiencia de laboratorio creativo: artistas, creadores y agitadores culturales se han ido instalando en la zona a la vez que recuperaban talleres y pabellones industriales en desuso. Atendiendo a esta emergente realidad cultural, el Gobierno Vasco se planteó en 2010 impulsar en la zona el proyecto de Fábricas de Creación que atraiga a jóvenes creadores. Cfr. Imanol Zubero. «Primero tomaremos Manhattan»: Regeneración urbana, insurgencias ciudadanas y emergencias culturales en Zorrotzaurre (Bilbao). *Urban*, nº 3, marzo-agosto 2012, pp. 65-80.

Euskalduna o la puesta en marcha del Plan Auzokide<sup>10</sup>. Un indicador de este conjunto de estrategias y del éxito en su ejecución, es el reconocimiento nacional e internacional conseguido en la última década, por la labor realizada en torno a su regeneración urbanística<sup>11</sup>.

En lo que se refiere a la política de vivienda, puede señalarse, de acuerdo con el Anuario Socioeconómico de 2012 el crecimiento del parque residencial en un 0,5% respecto del año anterior, con un nivel de ocupación del 90,1% para las nuevas viviendas. Sin embargo, principalmente por la falta de financiación, las transacciones destinadas a la compra-venta de viviendas cae en ese mismo año en un 29,9%. En el caso de la vivienda protegida, este descenso llega a ser un 73,4% inferior al de 2011.

Como sucede en otras ciudades, Bilbao tiene un conjunto barrios geográficamente céntricos pero socialmente afectados por procesos de exclusión (Pérez-Agote, Tejerina y Barañano, 2010). Aunque, desde 1999 se han desarrollado distintos planes de rehabilitación gestionados por la empresa pública municipal Surbisa, no se han alcanzado plenamente los objetivos de cohesión social requeridos. Estos planes, que pretendían la conversión de los barrios en espacios similares a las imágenes de las “ciudades creativas” de Richard Florida (Iglesias, et Al; 2011), han tenido una ejecución que resulta cuanto menos dudosa en la consecución de dicho objetivo, además de generar posibles procesos de gentrificación (Vicario y Martínez Monje, 2003).

### **3. Discursos sobre la crisis y la ciudad**

En este marco ya reiterado de la crisis económica, los discursos de los agentes y actores sociales de Bilbao son coincidentes sobre su fuerte impacto en la ciudad y en considerarlo como un condicionante de su futuro. Nuestro interés radica, sobre todo, en detectar las diferentes perspectivas o estrategias que se puedan suscitar a la hora de enfrentar ese futuro. Consideramos que es un objetivo básico y necesario pero no suficiente para establecer, con posterioridad, los discursos más definidos sobre la ciudad. Nos movemos pues, en un contexto de descubrimiento de las tendencias postcrisis y de las respuestas más inmediatas a la misma. De

---

<sup>10</sup>Según la información extraída de la página web oficial del Ayuntamiento de Bilbao, el “Auzkide Plana 2012-2015”, “supone una pieza clave en la actividad del Área de Obras y Servicios, al facilitar la planificación, el desarrollo y la ejecución de los proyectos de mejora priorizados desde los Consejos de Distrito” para la mejora continua de la calidad de vida de todos los barrios de la villa.

[https://www.bilbao.net/cs/Satellite?cid=1279115997481&language=es&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO\\_Listado](https://www.bilbao.net/cs/Satellite?cid=1279115997481&language=es&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO_Listado) [consultado el 14 de enero de 2013].

<sup>11</sup>Algunos de los reconocimientos mostrados en la página web oficial del Ayuntamiento de Bilbao: 2012, mención especial dentro de los premios europeos de accesibilidad 'Access City Award 2013'; 2010, Expo Shanghai al que Bilbao acude como ciudad invitada por su modelo de transformación urbana; 2009, premio Ciudad, Urbanismo y Ecología concedido por AVNAU; 2007, premio a la Mejor Política Municipal en Urbanismo Sostenible concedido por la Cumbre de Ciudades SIMA; 2004, premio Europeo de Planificación Urbana y Regional concedido por el ECTP

forma abierta y tentativa planteamos cuatro tipos de respuestas a la crisis por parte de los actores gubernamentales y no gubernamentales<sup>12</sup>:

- 1). *Retraimiento o regerencialismo*, es decir, una postura de continuidad de las políticas que se venían realizando anteriormente, aunque prestando especial atención a un nuevo marco como menos recursos.
- 2). *Emergencia social*: refuerzo de aquellas políticas para hacer frente y amortiguar, a corto plazo, las consecuencias inmediatas de la crisis en cuestiones urgentes.
- 3). *Emprendimiento urbano*: desarrollo proactivo de iniciativas ligadas al urbanismo emprendedor y la competencia interurbana mediante coaliciones con diversos actores locales o no locales.
- 4). *Nuevas políticas urbanas*: replanteamiento de las políticas anteriores con la aparición de nuevos discursos sobre el futuro de la ciudad.

Las entrevistas que hemos realizado han comprendido dos ámbitos de análisis: por una parte, aquellos discursos relacionados con un diagnóstico sobre la crisis, donde se destacan argumentos que van desde las opiniones sobre el origen, su impacto, así como a los colectivos, barrios que están siendo más afectados. Y por otro lado, los discursos que intentan verbalizar una posible trayectoria de futuro.

### **3.1 El diagnóstico y la herramienta de cambio**

La crisis actual remite, en general, a un recuerdo del pasado. Bilbao ya sufrió “algo parecido” antes, en los años ochenta e incluso más allá de esta década. Y, a pesar de que no existiera una planificación clara sobre cómo transformar la ciudad, parecía evidente que la ciudad debía ser una “ciudad de servicios”. Al igual que del Plan General de Ordenación Urbana de 1995 (discutido con anterioridad) no interesaban sus detalles (no existía, entre otros el proyecto del Guggenheim) sino su intuición, la recuperación e integración de la ría en la trama urbana. Así, “se intuía” que Bilbao debía cambiar su piel industrial por otra piel de servicios:

Lo peor que le puede pasar a una ciudad, y no lo digo desde la coyuntura de crisis actual, fue la crisis de los 80, una crisis del Bilbao metropolitano por su modelo de ciudad industrial, industria pesada. No fue un problema de Bilbao, fue un problema de todas las ciudades europeas que tenían ese tipo de modelo de ciudad. Todas las que éramos así, no es que Bilbao fuera el perro verde, todas tuvimos que cambiar (BO\_P2).

El “encuentro de lo público y lo público, fue una de las claves del éxito de Bilbao. Que la Administración Central (Gobierno Español), la Autonómica (Gobierno Vasco), la Local (Diputación de Bizkaia) y la Municipal (Ayuntamientos de Bilbao y

---

<sup>12</sup>Para un desarrollo más extenso, ver J. Subirats y M. Martí-Costa, Ciudades y cambio de época: discursos sobre políticas urbanas y crisis en España. UPV/EHU 2015 (en prensa), Introducción.

Barakaldo), pudieran, a través de la Agencia Bilbao Ría 2000, ponerse, todas, a remar en la misma dirección, eso es mucho más difícil de conseguir” (BO\_P2).

Bilbao Ría 2000, con una visión institucional y territorial unitaria, es la herramienta de la que se carecía y que hace posible, tras la crisis de los ochenta, la transformación urbana del área metropolitana.

Es precisamente esa escasa visión de la referencia metropolitana la que se plantea, en algunos casos, como uno de los problemas que repercutió y repercute en la falta de una planificación urbana eficiente. Esta opinión se apoya en argumentaciones políticas, destacando cómo los diferentes niveles de Gobierno tienen una visión parcial de actuación, centrándose en áreas determinadas, rurales o urbanas cuyo objetivo de actuación es el municipio, no solo en el caso del área metropolitana. Esto sucede en los diferentes municipios que conforman el área como pueden ser Barakaldo o Getxo donde las actuaciones están orientadas al propio entorno. Hay una deficiencia de lo que implica un área metropolitana en comparación con lo que sucede con otras ciudades donde la metrópoli tiene y ejerce una gran fuerza (Atutxa et al., en prensa).

### **3.1.2 Un modelo agotado**

Es un hecho y una percepción muy extendida que el Ensanche de la ciudad es el que se ha visto más beneficiado por las sucesivas actuaciones urbanísticas, como es el caso, entre otros, de la construcción del Guggenheim. El modelo del urbanismo de excelencia, de las grandes estrellas de la arquitectura se comienza a valorar como un modelo agotado por distintos motivos (carencia de recursos económicos para seguir impulsándolo, limitación de sus posibilidades especulativas). “Internamente nos damos cuenta de que el modelo está agotado. (...) la revalorización del suelo, ya no es un elemento para poder desarrollar operaciones hacia el futuro con la capacidad que teníamos en el pasado (BO\_P1).

Algún agente social manifiesta una situación contradictoria al señalar que:

“Bilbao está acabado de formar. Quedan pocos espacios, estamos haciendo una revisión de cosmética, de retoques de los poquitos espacios que hay. Es un suelo urbano consolidado, que hay que sacarle el mayor fruto posible del espacio que hay, salvo que nos subamos por los montes, que no es deseable” (BO\_T5).

Las diferentes transformaciones urbanísticas que se han venido realizando en la ciudad en décadas anteriores han provocado el replanteamiento del modelo económico de Bilbao, y, en consecuencia, una redistribución de los sectores económicos tradicionales. El museo Guggenheim es considerado como el hito de ese replanteamiento hacia una ciudad orientada a los servicios (el turismo más específicamente) con un apuesta decidida del Ayuntamiento por un nuevo modelo de *cultura creativa* que recibe importantes apoyos que van desde lo económico al

institucional. No obstante, surgen dudas de si su impacto económico y cultural es sólido, transformador, o más bien “paliativo”

El problema del Guggenheim, en este sentido de la creación de esta industria del turismo en Bilbao, yo creo que sólo ha sido un elemento paliativo, pero lo que sí se está demostrando es que todos los proyectos que se basan exclusivamente en esos cambios culturales que propician esas grandes instalaciones no son suficientes y se está demostrando en estos momentos, que realmente hay que tener una base, un sustrato, no voy a decir que tengamos que tener otra vez los Altos Hornos pero que hay que analizar y tener un sustrato de base que de alguna manera fije la población, o le dé a la población la oportunidad, la posibilidad, digamos de ganarse la vida (BO\_E7).

Se ha institucionalizado mucho lo que es la cultura y la cultura sin libertad. A ver, la cultura subvencionada, no voy a decir que no es cultura, es cultura, pero la cultura tiene que tener una dosis de libertad y de transgresión, y yo creo que en ese sentido, pues sí que se ha perdido un poco cierta vanguardia. O sea, toda la cultura no puede ser Guggenheim, y muy institucional, ni puede ser el palacio Euskalduna ni puede ser el Arriaga. Se apoya muy poco a los creadores, a los jóvenes creadores, experiencias como las que han nacido en el Gobierno Vasco anterior como fue en Zorrotzurre con el tema del pabellón Zawp, experiencias como esa, yo creo que se han quedado un poco en el tintero (BO\_P4).

Uno de los sectores que está siendo especialmente afectado por la crisis es el pequeño comercio tradicional de la ciudad, sobre todo el localizado en el Casco Viejo, un comercio que ha conocido otros momentos de crisis como el de las inundaciones que tuvieron lugar en agosto de 1983<sup>13</sup>. Inundaciones catastróficas para todo Bilbao y especialmente para los comercios del Casco Viejo que se vieron muy debilitados:

Los problemas del comercio están llevando a un desánimo al comerciante, un desánimo que bloquea en estos momentos. Yo, el mayor problema que veo es que puede tener el comerciante bilbaíno es que se está bloqueando de cara al futuro (...) (BO\_SE14)

Otro factor que pone en cuestión el modelo urbano es el referente al papel y evolución de las grandes superficies ubicadas en la periferia de la ciudad:

El problema que se ha derivado de este modelo, ya incluso lo reconocen las instituciones, es que se abandonó la ciudad más económica. O dicho de otra forma, no podemos olvidar que el sentido de la ciudad es fundamentalmente, que es un espacio de intercambio económico, que se manifiesta a través de un pequeño

---

<sup>13</sup> Para más información sobre estas inundaciones ver: [http://noticias.lainformacion.com/catastrofes-y-accidentes/desastre-natural/la-mayor-catastrofe-de-euskadi-las-inundaciones-de-1983-cumple-30-anos\\_I3jqslN7oaPUOHgoHAxsJ7/](http://noticias.lainformacion.com/catastrofes-y-accidentes/desastre-natural/la-mayor-catastrofe-de-euskadi-las-inundaciones-de-1983-cumple-30-anos_I3jqslN7oaPUOHgoHAxsJ7/) [Fecha de la consulta: 04/02/2014].

comercio, que se manifiesta a través de la atracción de una infraestructura productiva, que se manifiesta en una serie de iniciativas de signo innovador que me permite de alguna forma vender la ciudad. Y ese campo se abandonó, se abandonó absolutamente (BO\_MS13).

### **3.1.3 ¿Hacia una ciudad dual? La incertidumbre**

Se constata una demanda, sobre la necesidad de continuar impulsando la ciudad, motivada por dos percepciones: el miedo a la posible *acomodación* y la cristalización de una dualidad espacial (y social). Independientemente de la imagen de ciudad posmoderna, existen zonas y barrios que requieren de una atención especial para evitar procesos de empobrecimiento y marginación social.

Independientemente de que nos está sacudiendo la crisis como a otras ciudades del Estado (...), desde hace tiempo nosotros alertábamos de...un Bilbao de dos velocidades. Un Bilbao donde el centro estaba experimentando una transformación urbanística muy importante, pero sin embargo veíamos que ese desarrollo que se daba en el centro no era suficientemente tractor del conjunto de la ciudad; de los barrios fundamentalmente y no estaban creciendo...o no se estaba irradiando esa bonanza que veíamos en el centro al conjunto de la ciudad. Porque veíamos que todavía había unas deficiencias sociales, urbanísticas, económicas y un desequilibrio importante entre zonas de la ciudad (BO\_P4)

La reacción colectiva a esta situación es ambivalente. Por una parte se constata que el miedo y el hartazgo de los grupos sociales más afectados por la crisis no se traduce en un movimiento vigoroso, poniendo en evidencia el fraccionamiento de las fuerzas cívicas que buscan una alternativa. Por otra parte se apunta una nueva eclosión del movimiento vecinal que ha sido capaz de poner en marcha la Federación de Asociaciones Vecinales de Bilbao:

Soy de los que piensan que tenemos un déficit tanto desde el plazo institucional como desde el plano de la ciudadanía para participar. No sabemos participar ni unos ni otros. Ni la ciudadanía dando alternativas claras hacia los políticos (BO\_E8).

La decisión, todavía pendiente, de la gran infraestructura del Tren de Alta Velocidad (TAV) que afectará decisivamente al sistema de comunicaciones de la ciudad, es un indicador que pone de relieve la preocupación e incertidumbre sobre la salida urbanística condicionada por la crisis.

El Gobierno Central retrasando cada día más el TAV, el Gobierno Vasco sin capacidad para acabar la línea 3 del metro, la Diputación teniendo que hacer frente al pago de toda la deuda que tiene por la construcción de la Súper Sur...Es decir, como hemos operado en el pasado no vamos a poder operar en el futuro y eso es lo que nos damos cuenta en el 2010. Pero es que, además, se da otra circunstancia y

es que desde el año 2006/7 llega un cambio de tendencia social brutal, que todos los estudios sociológicos lo están dando, pero que con la crisis se agudiza (BO\_P1)

### **3.1.4 Sociedad civil y movimientos sociales**

La respuesta en general de la sociedad civil gira en torno a dos argumentos fundamentales: aquellas posiciones más cercanas al Gobierno Local que se decantan por una ciudad orientada hacia el conocimiento, buscar una mayor visibilización de la ciudad así como la realización de actividades sociales y culturales que en gran medida están diseñadas desde el propio Ayuntamiento:

Una, la idea de Bilbao de ser la capital del norte en la perspectiva del eje atlántico y tal, esa una idea que se ha barajado muchísimo. Entonces, yo te preguntaría ahora cómo la ves, si crees que eso se ha conseguido, más o menos, o no se ha conseguido, y la otra, en ese estilo de vida que has dicho, ha influido o está influyendo en las actitudes o actividades culturales y si en cierta medida, la cultura y las prácticas culturales han contribuido a eso. Si realmente estamos ante una nueva ciudad que históricamente ha sido considerada como el punto central del desarrollo industrial. Sin embargo, ahora el giro económico y cultural o turístico se ha notado y es importante [BO\_E7].

Mientras que desde las entidades sociales, como puede resultar evidente las preocupaciones giran en otro sentido, se destaca sobre todo una apatía generalizada desde la sociedad, una situación de inactividad que se considera además, que puede ser en unos casos debido al miedo, en otros a un hartazgo, a la falta de alternativas, al apoyo familiar y a la existencia de economía sumergida. A pesar de todo, un informante llega a afirmar que, a causa de la crisis, se está produciendo un cambio en el sistema de valores:

Yo creo que desde hace dos años hemos cambiado el sistema valores basado en la economía, en el valor de lo económico, un valor materialista por decirlo de alguna manera; (...) y yo creo que en este momento se está poniendo en cuestión si realmente lo que queremos es una sociedad más justa, más cohesionada (BO\_A11).

Entre los movimientos sociales se destaca, se habla de una “crisis generalizada” en diferentes sectores, como puede ser el caso de los movimientos considerados como más nacionalistas. Pero por otro lado, el tejido asociativo de barrio aunque en algunos casos fragmentados, es lo más visible. Incluso las movilizaciones que se han dado en el conjunto del Estado vinculadas al 15M no ha llegado a tener la fuerza, y tal y como argumenta uno de los entrevistados, por una posible falta de apoyo de colectivos más vinculados a la Izquierda Abertzale o nacionalistas en su caso, o incluso situaciones en las que se ha llegado a paralizar iniciativas como Stop desahucios:

Tres plataformas anti desahucios además de la Federación atendiendo, Stop-desahucios sector Marta Uriarte, Stop desahucios con el mismo lema Rosa de la

Fuente hay otra que es la FAH coordinada más con la del Estado que están más bien los del 15M, que han perdido un poco el norte de lo que fue el movimiento 15M aquí, para lo que salga, tres plataformas, eso no ocurre en ningún lugar [BO-A12].

Algunos de los discursos destacan cómo, después una época de debilitamiento, una nueva eclosión del movimiento vecinal que da lugar a la formación de la Federación de Asociaciones Vecinales de Bilbao:

Soy de las que pienso que tenemos un déficit tanto desde el plano institucional como desde el plano de la ciudadanía, que participar. No sabemos participar ni unos ni otros. Ni la ciudadanía dando alternativas claras hacia los políticos (BO\_E8).

Antes de exponer la percepción que se tiene de la crisis, resulta pertinente describir brevemente la información que los entrevistados trasladan sobre las desigualdades socio espaciales de la ciudad. Las personas que mencionan dichas desigualdades no las consideran una consecuencia de la crisis, sino que las atribuyen a razones estructurales previas a la misma. Incluso se añade en algún caso que son zonas que se encuentran pendientes de ser transformadas. Señalan que dichas desigualdades se concentran mayoritariamente en la periferia de la ciudad, si bien es cierto que barrios céntricos como Bilbao La Vieja también presenta niveles de exclusión social. En ciertos casos se habla de “guetización”, tanto social como espacial de algunos barrios como son la zona de Otxarkoaga o la ya mencionada Bilbao La Vieja. En parte debida, según uno de los informantes, a políticas de integración ineficientes que se han centrado en la rehabilitación urbanística y no tanto en cuestiones de índole social. En otros la desigualdad está determinada por la zona en la que se encuentra el barrio como es el caso de Monte Caramelo, y las carencias se concentran de forma más significativa en aspectos como la falta de adecuado servicio de transporte público que facilite la accesibilidad y la movilidad. Lo más llamativo en este sentido es la referencia al Bilbao de dos velocidades que hace uno de los entrevistados:

Independientemente de que nos está sacudiendo la crisis como a otras ciudades del Estado, (...) desde hace tiempo nosotros alertábamos de que estábamos viendo un Bilbao de dos velocidades. Un Bilbao donde el centro estaba experimentando una transformación urbanística muy importante, pero sin embargo veíamos que ese desarrollo que se daba en el centro no era suficientemente tractor del conjunto de la ciudad; de los barrios fundamentalmente y no estaban creciendo... o no se estaba irradiando esa bonanza que veíamos en el centro al conjunto de la ciudad. Porque veíamos que todavía había unas deficiencias sociales, urbanísticas, económicas y un desequilibrio importante entre zonas de la ciudad (BO\_P4).

Desde el Gobierno Local se apuntan ciertas actuaciones urbanísticas que aún están pendientes que favorecerán en su opinión la eliminación de desigualdades socio-espaciales:

La estación de Abando es todavía una de las asignaturas pendientes de la transformación urbana de Bilbao, todos están pensando Zorrotzaurre etc. etc. ¿De las gordas, gordas? El cambio de Abando, porque si el cambio de Abando con el tren de alta velocidad, ya sé que no es el momento de la coyuntura económica. Transformo eso en un pedazo de ciudad, como se ha hecho en Amezola. Uno la Plaza Circular a Bilbao La Vieja que está más cerca que la Plaza Elíptica. (...) Si eso lo hago permeable y ciudad, y le quitó esa especie de aislamiento, está más cerca igual Bilbao La Vieja que la plaza Elíptica que dices que está ahí al lado (BO\_P2).

### **3.1.4 Origen, responsables, afectados e impacto de la crisis**

Con todo, más allá de las razones externas que originan la crisis, hay tres dimensiones que adquieren especial relevancia en el caso de Bilbao: 1) la adopción de lógicas de desarrollo basadas en la valorización y venta de suelo público, 2) un cierto abandono de la economía real, es decir, el deterioro de la inatención a la infraestructura productiva como el pequeño comercio y otras iniciativas de carácter innovador, a favor de las grandes estructuras culturales, 3) y aspectos sociales como el envejecimiento de la población o las desigualdades socio-espaciales mencionadas anteriormente.

Algunos de los discursos transmiten una visión global de la responsabilidad, una responsabilidad que ha ido repercutiendo en diferentes países pero también con una intensidad diferente:

Mira yo creo que la responsabilidad esa... es muy extensa, no sé incluye en ello el efecto mariposa o no influye, pero realmente, yo desde mi punto de vista, desde mi opinión [...] yo dirían que estamos en una crisis de carácter universal. Es decir, y siempre en dicho y lo digo como un poco en plan brutal, pero lo digo totalmente convencido, de que es una crisis de la que sólo podemos salir mucho más pobres todos. Lo tengo clarísimo, es decir, hay una falta de equilibrio y por esas mismas vías de la globalización y todo eso, que realmente lo que se está creando es una especie de canal de difusión, que al final evidentemente vamos a acabar todos en el mismo casi rasero elegir, es decir que vamos a tener que igualar, aunque parezca duro a África o lo que sea [BO\_E10].

Se aprecia un cierto desánimo sobre y una visión muy negativa del futuro al que debemos afrontar:

Es decir, no creo que tengamos solución, pero en mi opinión, en mi opinión, no vamos a salir. Vamos a ver, perdón, no vamos a salir bien parados, pero no vamos a salir bien parados en la manera que deseáramos[BO\_E10].

Así, gran parte de los entrevistados indican con precisión a los responsables de la crisis actual. Las entidades financieras y las administraciones públicas que a través de los partidos políticos (gobernantes o no) han adquirido las lógicas especulativas son las más recurrentes:

Entonces yo creo que ahí pues ciertamente las personas con...no voy a decir los políticos o las políticas en su mayoría porque ciertamente no creo que todos en su mayoría sean responsables, pero muchos lo son, personas con responsabilidad política y luego tercer lugar, yo creo que hay una responsabilidad importante en el conjunto de la sociedad, por el hecho de que hemos vivido en un modelo social en el que hemos pensado que lo importante en la hacerse... ganar mucho dinero en muy poco tiempo, hemos utilizado las personas como mercancía o mano de obra barata, ha sido una instrumentalización también de las personas y entonces, eso nos ha llevado pues un modelo sociedad basado no en unos valores que entiendo que son los valores que nos pueden hacer una sociedad sostenible, y una sociedad justa ¿no? Y desde allí veo ¿no? yo creo ya digo que el nivel de responsabilidad es variable también, no creo que todos tienen las mismas responsabilidades, igual que no todos están viviendo igual de bien o de mal [BO\_A12].

Se apunta a una responsabilidad general, social en la que todos tenemos nuestra parte de carga, y en función del grupo del que se trate, el nivel de responsabilidad difiere significativamente:

No es verdad que todos seamos culpables en absoluto, hay muy pocos culpables. Los pocos culpables quiénes son: son los que han llevado la política por unos derroteros, o se ponían en el camino para la catástrofe, ejecutivos de empresas financieras e industriales, de servicios o de lo que sea, que han esquilado sus empresas o han seguido esa política de tierra quemada. Gentes que han exprimido todo, gente que han inflado los precios de todo lo que tenían, los que han inflado el sector inmobiliario, los han dado créditos que no tenían que dar corriendo riesgos estúpidos porque tenían que hacer una brillante hoja de resultados (BO\_E7).

Relacionado con este discurso están aquellos, también que consideran responsables a las entidades financieras, pero en este caso porque no son capaces de dar una respuesta social importante, una especie de *cerrazón*, ya que no son ni capaces ni están a la altura de las circunstancias, y éstas pasan precisamente por apoyar nuevos proyectos o bien su continuidad:

Las entidades financieras no se están portando nada bien, es decir, cuesta dios y ayuda, ya no hablamos de las condiciones, pero cuesta dios y ayuda el tener acceso a créditos (BO\_SE14). Pero este no es el único problema, sucede también en el caso de las personas físicas que no pueden conseguir una financiación: "Lo que pasa es que yo creo que la clave de todo está en el banco, en la falta de créditos (BO\_E9).

Otros discursos apunta a una falta de determinación política de los diferentes dirigentes, sobre todo de quienes tienen más responsabilidad en el gobierno. Incluso, se es consciente de que se está generando una desconfianza generalizada en la sociedad, esta desconfianza es tanto hacia la política como a quienes están al frente de ella, un descontento que repercute en la ciudadanía y en su participación:

Sobre todo la partidocracia, porque no tenemos una democracia, tenemos una partidocracia, porque con la sociedad civil no cuentan. O somos rebeldes con lo cual nos quieren eliminar o somos estómagos agradecidos, con lo cual no somos peligrosos [...] y luego una economía, un sistema económico... sobre todo con el tema de Europa (BO\_SE14).

Las respuestas sobre quiénes se pueden considerar los colectivos más afectados por la crisis, las respuestas no resultan, en cierto modo, sorprendentes, más bien, lo que se considera en términos generales, es que son los mismos colectivos que se encuentran en cualquier situación más afectados, solo que en momentos de crisis, la situación se agrava:

Por la crisis en estos momentos pues yo creo hay un colectivo muy importante de gente joven y luego yo creo que personas mayores, personas mayores por todos los lados, porque primero, porque han visto una aminoración sus recursos y por que están siendo el sostén de muchos hijos, hay familias que están volviendo... padres y madres que están volviendo a recoger a sus hijos para poderlas sostener con pensiones muy pequeñas. Y luego hay un sector [...] que empezaba ya a ser alarmante, el paro femenino. En Bilbao [...] pero con el tema de la crisis, sé que había más mujeres paradas que hombres, esto ha sido siempre así estructuralmente, pero no sé si con el repunte de la crisis [BO\_P4].

La situación es tan generalizada que incluso afecta a las personas que tiene trabajo. Una situación que puede deberse a diferentes causas, como la reducción del salario, la reducción de la jornada y con ello su correspondiente repercusión en el salario, todo ello unido a un empeoramiento de las condiciones laborales y además, con un sentimiento de pérdida de una serie de derechos. De hecho Cáritas, ha destacado en algunos de sus informes cómo se han visto reforzados los núcleos sociales más desfavorecidos:

Uno de los indicadores claves que tenemos (...) es por medio de las consecuencias que ha tenido en las personas que atendemos. Por un lado sí que se ha incrementado el número de personas atendidas, pues hemos pasado de atender en torno a 9.000 personas aproximadamente, a atender entorno a 13.000. Pero quizás el elemento, el indicador que más ha identificado cuál es la situación que tenemos sería el de las ayudas privadas que hemos dado que en el año 2007, aproximadamente eran unos 700.000€ ayudas directas a personas y en el año 2009 ha sido de 1,8 millones de euros, prácticamente se han multiplicado por tres (BO\_A11).

La situación de crisis generalizada ha afectado a todo el tejido productivo, pero mientras que durante los primeros años se iba “tirando”, la situación con el paso del tiempo se ha ido agravando, esto es lo que sucede especialmente en el comercio, sobre todo en el comercio tradicional:

El comercio, las tiendas, luego hablaremos también de otro sector, del terciario, las tiendas están pasando una situación muy, muy complicada, muy complicada. Casi todas las tiendas de Bilbao son lo que podríamos denominar microempresas con lo cual la implicación del empresariado es total y la implicación de los trabajadores en el proyecto, generalmente, es total y esto está causando serios problemas, pues incluso físicos y psicológicos a empresarios del comercio [...] Los problemas del comercio están llevando a un desánimo al comerciante, un desánimo que bloquea en estos momentos. Yo el mayor problema que veo que puede tener el comerciante bilbaíno es que se está bloqueando de cara al futuro [...] La otra pata que es importante en Bilbao es la hotelería... parece que va mejor que el comercio, pero en lugares muy concentrados (BO\_SE14).

A pesar de todo, de los diferentes ámbitos que se ven afectados ya sea como colectivos, como tejido productivo, como personas particulares, se considera que la situación en el País Vasco no ha sido tan negativa como en otras ciudades. Uno de los motivos, tal y como reflejan algunos de los discursos puede deberse a los diferentes mecanismos de protección que existen en la sociedad vasca (ayudas de emergencia social, ayudas al alquiler, etc.), pero también porque las políticas de “recortes” que se han aplicado en otras comunidades, en el caso del País Vasco no han tenido la misma intensidad:

En el ámbito económico, evidentemente la situación ha empeorado en los últimos años, pero también es verdad que hay una parte muy notable de la sociedad bilbaína a la que la crisis no parece afectarla o que parece afectarla en menor medida. (...) Lo cierto es que hay un tono de normalidad, es decir un extraterrestre que viniera a Bilbao y mirara la ciudad no encontrarían signos alarmantes de crisis. (BO\_E7).

En general, creo que la situación no es crítica, la situación de Bilbao no es crítica, es una ciudad a pesar de esos desequilibrios tiene una relativa calidad de vida (BO\_P4).

Por lo tanto, hay una sociedad que vamos a salir antes de la crisis, no hemos entrado del todo en ella y saldremos antes también (BO\_A12).

Como vemos por medio de estos discursos, a pesar de todo existe un ligero optimismo sobre la salida de la situación. Estos puntos de vista están directamente relacionados con el futuro, con las posibles opciones que puedan ir surgiendo, pero también con la planificación que desde el ámbito institucional se vaya realizando.

### **3.2 Escenarios de futuro**

Los escenarios de futuro en Bilbao se plantean desde diferentes puntos de vista y de apuestas, en cierto modo, orientadas hacia un modelo de ciudad en el que sobre todo esté presente la cultura. Pero una cultura que traspase lo tradicional, se demanda desde algunos ámbitos una apuesta por la internacionalización como un reto. Un reto que en cierto modo está ya presente en bastantes de las actividades que se vienen desarrollando en los últimos años en la Villa, fue en su momento arriesgado pero no cabe duda de que los resultados han dado una visibilidad muy importante a la ciudad, se habla incluso desde el ámbito municipal como si la ciudad se encontrara en un segundo periodo de reflexión estratégica tal y como nos comenta el siguiente discurso, aunque también es cierto que el cambio, no lo olvidemos, ha ido directamente relacionado con una transformación urbana muy importante como ya lo hemos comentado anteriormente:

En un mundo tan cambiante y tan internacionalizado el que se queda quieto va para atrás, y por tanto ahora nos estamos planteando la segunda reflexión estratégica, que yo no sé si va a tener el éxito, porque en parte también hay componentes de buena suerte. Y;¿en qué consiste esta segunda reflexión estratégica? pues si yo he pasado de la ciudad industrial, fea y sucia a una ciudad amable y he hecho la transformación urbana, ahora tengo que pasar de la ciudad amable a la ciudad inteligente, y ese es el paso que tenemos que dar ahora (BO\_P2).

En cualquier caso, las posibilidades de salidas de la situación requieren, no solo del paso del tiempo, sino de la escala de la ciudad, donde el espacio está limitado, por ello es importante intentar la transformación de los espacios para ser capaces de ofrecer la cobertura necesaria para la implantación de las posibles futuras empresas.<sup>14</sup> Una tendencia que se está impulsando desde el mismo Ayuntamiento es la internacionalización de la propia ciudad siendo Bilbao en 2013 la Sede oficial Mundial del Foro de Alcaldes, lo que da una idea de esta apuesta a la que hacemos referencia<sup>15</sup>. Es posible que en algunos casos no se puedan hacer grandes avances dada la situación tal como opinan algunos de los entrevistados, pero ello no implica el abandono de las estrategias precedentes. La ciudad debe mantenerse en las mejores condiciones al menos estéticas, de limpieza, es decir, debe ser capaz de mantener la imagen que le ha costado algo más de una década alcanzar, debe estar preparada para un futuro que se espera esté cercano. En este entramado, la movilidad a cualquiera de los niveles, contar con los medios de comunicación para la proyección de la ciudad a gran escala, son básicos para el futuro de la ella y de la metrópoli. Bilbao como hemos visto, cuenta con importantes redes de comunicación tanto a nivel nacional como internacional que pueden activarse como un importante recurso para desafiar a la situación estructural actual:

---

<sup>14</sup>Fuentes del ayuntamiento señalan que existen posibilidades que empresas de referencia como Apple se instalen en Bilbao.

<sup>15</sup>Para más información consultar:<http://www.bilbaointernational.com/bilbao-sede-oficial-del-foro-mundial-de-alcaldes-mayors-forum-2013/> [Fecha de la consulta: 30/01/2013].

En este momento la capacidad de mover datos, personas y mercancías es la base de la economía. Entonces, la conectividad exterior y la movilidad interna son fundamentales para el desarrollo del territorio. Cuando estos que hablan del tren de alta velocidad no sé qué no sé cuánto, para nosotros es sí o sí y para el futuro de Bilbao o llega el tren de alta velocidad o vamos a tener uno de los mayores problemas a medio plazo. El aeropuerto, el puerto exterior... es decir, necesitamos conectividad exterior y movilidad interior (BO\_P1).

De la cultura al conocimiento, son algunos de los objetivos planteados como alternativas de cara al futuro, son argumentos que están en muchos debates, pero es importante, y se destacan en algunos de los discursos, que estos nuevos planteamientos de la ciudad, en estas apuestas, no se pierda de vista el tejido industrial de lo fue Bilbao, recuperando y apostando por su base tradicional económica:

Bien, yo creo que es un ir bien a medio plazo, es decir, que el problema del Guggenheim, en este sentido, de la creación de esta industria del turismo en Bilbao, yo creo que sólo ha sido un elemento paliativo, pero lo que sí se está demostrando, es que todos los cambios que se basan exclusivamente en esos cambios culturales que propician esas grandes instalaciones no son suficientes, y se está demostrando en estos momentos, que realmente hay que tener una base, un sustrato, no voy a decir que tengamos que tener otra vez los Altos Hornos ¿no? Pero que hay que analizar y tener un sustrato de base que de alguna manera fije la población, o le dé a la población la oportunidad, la posibilidad, digamos, de ganarse la vida, dicho en palabras vulgares ¿no? (BO\_E7).

Bilbao como hemos comentado en la primera parte de este trabajo es una ciudad envejecida y este es precisamente uno de los grandes retos de cara al futuro, la necesidad del cambio de la estructura de la población, algo que es compartido entre diferentes entrevistados:

El mayor reto de Bilbao es el rejuvenecimiento. Parte del desequilibrio económico es todo el envejecimiento, es decir... y el mayor reto que tiene Bilbao es el rejuvenecimiento (BO\_P3).

No solo el rejuvenecimiento de Bilbao es importante sino que el modelo de ciudad hacia el que nos vamos orientado, en algunos discursos se ha hecho ya mención a la importancia de los valores, a la moral de la población, en el siguiente discurso se expresa una preocupación por la forma en la que se va a salir, lo cómo la sociedad de va a ver afectada por los diferentes cambios que se están observando... Es en palabras de un informante, cómo "si vamos a salir tullidos" (BO\_SE14). En resumen, es una cuestión que se ha ido planteando en diferentes ocasiones y también desde distintos puntos de vista o bien como expresa el siguiente testimonio:

Me da la impresión de que se sigue teniendo claro lo que se quiere, pero me da la impresión de que no se tiene nada claro el camino para llegar a ello. Es probable que en estos momentos falte red social” (BO\_SE14). O la necesidad de: “rediseñar la ciudad” (BO\_T6). La apuesta ha estado orientada a su venta pero eso ya no es válido.

### **3.2.2 Iniciativas que surgen desde la ciudad**

Si en el ámbito institucional hemos visto que las iniciativas o bien los planteamientos de cara al futuro de la ciudad pasan por una clara apuesta por la cultura y el conocimiento. En la sociedad civil se está apostando por una serie de actuaciones, que aunque es necesario tener en cuenta no salen como respuesta a la crisis, sino que ya se estaban fraguando anteriormente, pero sí es importante tener en cuenta, que es en estos momentos cuando su presencia, en la calle o en el vecindario es más patente. Es podemos considerarlo como una tendencia de comportamiento donde los valores, la conciencia ciudadana, se hacen más patentes. Nos referimos a una serie de respuestas o actuaciones relacionadas al voluntariado, en unos casos y en otros, pequeñas iniciativas de barrio, que aunque pequeñas, tienen su importancia social: “Hay experiencias muy “micros” desde bancos el tiempo en que se están haciendo en Bilbao, otras experiencias de consumo responsable, solidario o de ese tipo de historias que son muy, muy, muy micros, pero que no las veo proyectadas a lo que es la economía a nivel de la escala de la propia ciudad”(BO\_P4). En este sentido, Atuxa et all comentan al hacer referencia a este tipo de iniciativas como:

Son propuestas en sí mismas que proponen una humanización de la sociedad, un nuevo modelo económico donde la solidaridad y el compromiso social proporcionen un tipo de iniciativas distintas, no centradas en aspectos materialistas. Ejemplos de este tipo de actuaciones las podemos encontrar en el consumo alternativo, local o en el ecológico, en el comercio justo, de la reutilización de determinados artículos como pueden ser los locales de venta de productos de segunda mano. Son sin duda nuevos modelos económicos que en estos últimos años están tomando más presencia en los barrios y en el conjunto de la ciudad (2015).

Es posible que se únicamente un mecanismo de cara la los sucesivos recortes que en las políticas públicas se están produciendo, unos *recortes* que han dado lugar en cierta medida a lo que Moreno (2010) denominó como los Nuevos Riesgos Sociales (NRS) a los que la sociedad debe hacer frente. Como punto de partida sería prioritario poder recuperar los derechos perdidos como consecuencia de las “políticas de recortes” de estos años: “Hombre, yo creo que es la receta general, es decir, eliminar los recortes que se están haciendo de todo tipo, económicos, pero también democráticos... también de recortes sociales, de derechos, laborales, de todo tipo, pero económicos también porque eso no conduce a ningún sitio” (BO\_A12).

Además de lo expuesto hasta aquí, sería necesario potenciar la reutilización de grandes estructuras, de esos espacios como puede ser el caso del BEC buscando los mecanismos necesarios para dotarlos de diferentes espacios que puedan ser más sostenibles, en el sentido de más usos, más destinatarios, en definitiva, generando una agenda de actuación que los convierta en usos compartidos por un mayor número de personas pero además, que puedan ser utilizados con más frecuencia:

Ahora hay que buscar nuevos usos al BEC, por qué no una intermodal... si quieren es que una intermodal.... aquí y aquí, pero es que aquí no puedes concentrar todas las líneas de autobuses, son mil de expediciones diarias, 300 casi exactas casi 370.000 al año, de entradas y salidas de autobuses, que eso no puede estar aquí, además eso unido con todo... fíjate qué lío va a haber ahora, con tranvía, con Renfe, con metro y los coches entrando y los autobuses, es decir, el BEC podría ser eso, hay que encontrar nuevos usos, a cosas que se diseñaron mal para ferias que un momento dado de crisis se reducen (BO\_A12).

Además de este tipo de iniciativas, hay diferentes proyectos en marcha en los barrios como son “Corazones de barrio”, cuyo objetivo es la generación de una red entre los diferentes barrios con la finalidad de: “Crear una ciudad competitiva, sólida y singular, equilibrada y completa, con el objetivo último de crear y atraer proyectos y oportunidades de nueva actividad económica y empleo”<sup>16</sup>. La finalidad de este proyecto es generar distintos ámbitos de convivencia entre los ciudadanos pero además poder realizar diferentes actividades entre y con los diferentes barrios de la ciudad.

#### **4. Reflexiones finales**

La situación actual del Bilbao “renovado” y posmoderno es el de una ciudad preparada para un cambio social y económico que no acaba de culminarse. Es una ciudad atrapada por la crisis económica que no ha resuelto sus deficiencias estructurales. Deficiencias que arrancan de la época de los años 90, caracterizada por la quiebra urbana de múltiples ciudades europeas avocadas a cambios drásticos en sus infraestructuras y en su economía industrial. En este contexto, Bilbao apostó por un cambio radical de su modelo urbano, que, como ya lo hemos citado, basculó en favor de los servicios, a partir de su potente renovación arquitectónica. La pretensión de esta reorientación se fundamentaba en la creencia de que el proceso de renovación urbana sería el tractor de la “reconversión” económica.

---

<sup>16</sup>En su origen esta iniciativa parte de la asociación vecinal que se inicia en 2006, posteriormente es apoyada también por el propio Alcalde. Disponible en: <http://zorrotzaelkartea.wordpress.com/2012/09/28/corazones-de-barrio-auzoetako-bihotzak/> / [https://www.bilbao.net/cs/Satellite?c=Page&cid=1279122615550&language=es&pageid=1279122615550&pagename=Bilbaonet%2FPPage%2FBIO\\_contenidoFinal](https://www.bilbao.net/cs/Satellite?c=Page&cid=1279122615550&language=es&pageid=1279122615550&pagename=Bilbaonet%2FPPage%2FBIO_contenidoFinal) [Fecha de la consulta: 22/02/2014]

La crisis económica ha frenado las expectativas del crecimiento constante y ha dejado al desnudo los problemas de fondo. Así, conviven actuaciones urbanísticas de gran impacto visual, infraestructuras que han transformado la calidad de vida de la ciudadanía y, simultáneamente, áreas y barrios con importantes deficiencias y desigualdades. Se trata de desigualdades presentes con anterioridad a la crisis y que, por causa de la crisis, se ha frenado su solución. Ha decrecido el ritmo de mejora de las periferias con mayor marginalidad y no es previsible que la situación mejore.

De los discursos analizados, se constata la percepción de la crisis y de su impacto en amplios sectores de la sociedad bilbaína. Se considera, sobre todo, que los más perjudicados son la población inmigrante extranjera, los jóvenes, la clase media, los parados y, las personas mayores. La responsabilidad última para afrontar esta situación se atribuye no sólo a las instituciones públicas sino también a la poca participación ciudadana y, en definitiva, obedece a una cierta quiebra del sistema democrático. No obstante, persiste todavía una base de esperanza dado que la posición de Bilbao no es tan negativa como en otras ciudades y que, por ello, se superará antes esta crisis generalizada.

Más en concreto, destacamos una serie de factores que definen un discurso que podríamos calificar de *retraining* frente a la estrategia del emprendimiento urbano anterior a la crisis.

1. En este discurso se interioriza la necesidad de un replanteamiento del modelo anterior, conscientes de su insuficiencia para dar respuesta a las nuevas necesidades surgidas de la crisis y de la carencia de recursos y de herramientas administrativas para impulsar en desarrollo urbano. Igualmente, el turismo emergente, producto de la renovación urbana, se percibe como un sector limitado e insuficiente para cubrir las necesidades de empleo. No se sugieren nuevas alternativas que indiquen otras estrategias o políticas urbanas para el futuro de Bilbao.
2. En este tiempo de “nuevo cambio” se trata de gestionar adecuadamente lo que existe, de mantener la imagen internacional de la ciudad, de sostener su comercio y de rentabilizar los pocos espacios de oportunidad existentes. En esta consideración se da un papel relevante al área de Zorrotzaurre como un ámbito de oportunidad inmobiliaria y de “creatividad cultural”.
3. Se hace referencia explícita al hinterland de Bilbao, a la necesidad de asumir esa escala metropolitana a la hora de gestionar el territorio; a prestar mayor atención a la recuperación de la industria como una señal de identidad del área metropolitana y como “solución” para paliar el desempleo existente en la misma.

4. Desde el ámbito de la sociedad civil se perciben movimientos reactivos ante los “recortes” de los derechos y servicios sociales que, desde los barrios más afectados, comienzan a articular sus protestas y propuestas alternativas.

## 5. Bibliografía

ATUTXA, Ekhi; CAMPELO, Patricia; IZAOLA, Amaia; URRUTIA, Víctor y ZUBERO, Imanol (2015). “Bilbao: en búsqueda de nuevos modelos de ciudad”. En, Joan Subirats y Marc Martí, *Ciudades cambio de época: discursos sobre políticas urbanas y crisis en España*, Universidad del País Vasco. (En prensa).

BORJA, Jordi y MUXI, Zaida (eds)(2004).*Urbanismo en el siglo XXI. Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona*, Barcelona: Ediciones UPC.

CAMPELO, Patricia; IZAOLA, Amaia; URRUTIA, Víctor y ZUBERO, Imanol. (2014). Vulnerabilidades sociodemográficas en las ciudades en Joan Subirats y Marc Martí-Costa (eds.) *Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España*. Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces. Sevilla

CAMPELO, Patricia; de la CAL M<sup>a</sup> Luz; IZAOLA, Amaia; MARTÍNEZ MONJE, Pedro Manuel; URRUTIA, Víctor y ZUBERO, Imanol (2011). Bilbao. En: *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icaria, pp. 75-104.

CENICACELAYA, Javier (2004). Bilbao y la urgencia de un urbanismo sostenible en J. Borja-Z. Muxí, eds. *Urbanismo en el siglo XXI*, Ed. UPC, Barcelona pp.17-36

ESTEBAN, Marisol(1999) Bilbao, luces y sombras del titanio: el proceso de regeneración del Bilbao metropolitano. UPV/EHU. Bilbao.

GONZÁLEZ CEBALLOS, Sara (2004) The role of the Guggenheim Museum in the development of urban entrepreneurial practices in Bilbao. *International Journal of Iberian Studies*, nº 16 (3).

GÓNZALEZ PORTILLA Manuel (2009): La consolidación de la metrópoli de la ría de Bilbao. Volumen II. Infraestructuras, espacio y recursos, Bilbao: Fundación BBVA.

DE GRAVELAINE, Frerderique (2001) Bilbao. La cultura como proyecto de ciudad. Direction generale de l’Urbanisme de l’Habitat et de la Construction/Bilbao Ria 2000. Col Proyeturbain nº 23. París

IGLESIAS, Mariela, MARTÍ-COSTA, Marc & SUBIRATS, Joan y. TOMAS Mariona, (2011): *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icaria.

LEIRA, Eduardo (2004) Bilbao: balance provisional de una importante transformación urbana en J. Borja-Z. Muxí, eds. *Urbanismo en el siglo XXI*, Ed. UPC, Barcelona pp.35-50

MARTINEZ MONGE, Pedro Manuel. y VICARIO, Lorenzo (2003) *Another "Guggenheim effect"? The generation of a potentially gentrifiable neighbourhood in Bilbao* en *Urban Studies*, vol 40, nº 12 pp. 2383-2400

McNEILL, David (2000) *McGuggenisation? National identity and globalization in the Basque country* en *Political Geography* 19 pp. 473-494.

MORENO, Luis (2010). Reformas de las Políticas de Bienestar: contexto y nuevos riesgos sociales. En, *Documento de trabajo*, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, (CSIS) nº 19.

PÉREZ-AGOTE Alfonso., TEJERINA Benjamín., Y BARAÑANO Margarita., (2010): *Barrios multiculturales*, Madrid: Trotta.

PLAZA, Beatriz(2008). On Some Challenges and Conditions for the Guggenheim to be an Effective Economic Reactivator *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, nº 32(2), p. 506-517  
VICARIO Luis; MARTINEZ MONJE, Pedro Manuel. (2003): Another 'Guggenheim Effect'? The Generation of a Potentially Gentrifiable Neighbourhood in Bilbao, en *Urban Studies Vol. 40, Nº 12*. Disponible en: <http://www.scholars-on-bilbao.info/fichas/7VicarioetaltUS2003.pdf>[Fecha de la consulta 30/01/2014]

RODRÍGUEZ, Arantxa.(1998).Continuidad y cambios en la revitalización del Bilbao Metropolitano. En *Ekonomiaz* nº 41, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, pp. 149-167.

SUBIRATS, Joan y MARTÍ-COSTA, Marc ( Eds.). (2015) *Ciudades y cambio de época: discursos sobre políticas urbanas y crisis en España*. UPV/EHU, 2015 (en prensa).

URRUTIA, Víctor (2004) Bilbao, el peso de un contexto en Jordi Borja y Zaida Muxí, (eds.) *Urbanismo en el siglo XXI*, Ed. UPC, Barcelona pp. 51-64

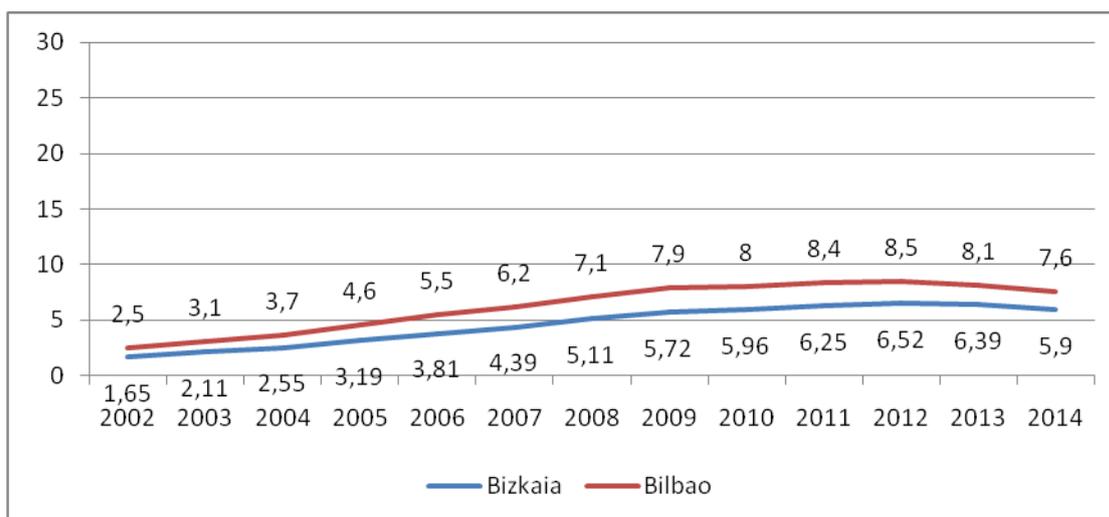
## 6. Anexos

Tabla 1: Evolución de la población de Bilbao

<b>Evolución de la población en Bilbao y Bizkaia (1998-2013)</b>		
	Bilbao	Bizkaia
1998	358.467	1.137.594
1999	357.589	1.137.418
2000	354.271	1.132.729
2001	353.943	1.132.616
2002	353.950	1.133.444
2003	353.567	1.133.428
2004	352.317	1.132.861
2005	353.173	1.136.181
2006	354.145	1.139.863
2007	353.168	1.141.457
2008	353.340	1.146.421
2009	354.860	1.152.658
2010	353.187	1.153.724
2011	352.700	1.155.772
2012	351.629	1.158.439
2013	349.356	1.156.447
2014	346.577	1.151.905

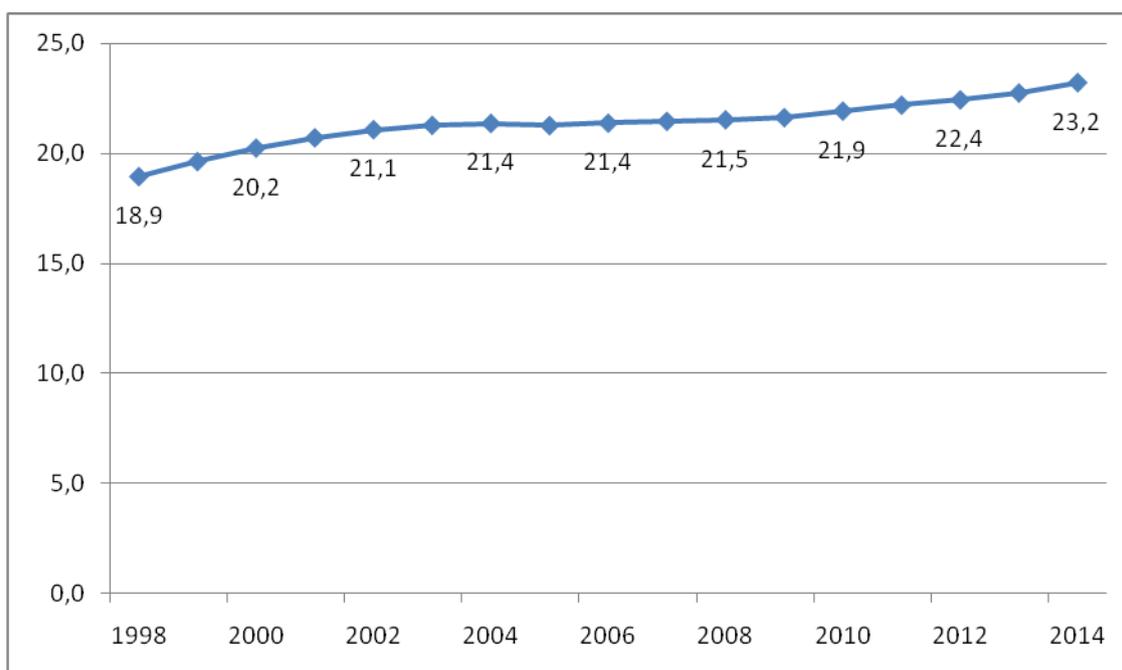
Fuente: INE 2014.

Gráfico 1. Evolución de la tasa de inmigración en Bizkaia y Bilbao. (2002-2014)



Fuente: INE 2014/Ikuspegi 2014.

Gráfico 2. Evolución del índice de vejez de la población mayor de 65 años en Bilbao



Fuente: INE 2014

Tabla 2: Códigos de las entrevistas y grupo de referencia

<b>Código de entrevista</b>	<b>Grupo de referencia</b>
<b>Representantes políticos</b>	
BO_P1	Director delegado del gabinete del alcalde
BO_P2	Teniente Alcalde de Urbanismo
BO_P3	Portavoz del PP
BO_P4	Concejala de bienestar social
<b>Técnicos</b>	
BO_T5	Director de urbanismo y medio ambiente
BO_T6	Industrias Culturales Ayuntamiento de Bilbao
<b>Experto</b>	
BO_E7	Periodista / universidad
BO_E8	Bilbao Ría 2000
BO_E9	Comisión Gestora Zorrotzaurre
BO_E10	Arquitecto
<b>Asociaciones</b>	
BO_A11	Cáritas
BO_A12	Asociación vecinal de Basurto
<b>Movimientos sociales</b>	
BO_A13	Ekologistan Martxan
<b>Sector empresarial</b>	
BO_SE14	Asociación de comerciantes del Casco Viejo

# Crisis y políticas urbanas. Vulnerabilidades y potencialidades en el caso de la ciudad de Sevilla.

## **Maria Jesus Rodriguez Garcia**

Profesora del Departamento de Sociología e investigadora del Centro de Sociología y Políticas Locales (CSPL) de la Universidad Pablo de Olavide.

Email: mjrodrig@upo.es.

## **Maria Rosa Herrera**

Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Nacional de San Luis. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Pablo de Olavide. Profesora e Investigadora de la Universidad Pablo de Olavide y miembro del Centro de Sociología y Políticas Locales. Actualmente se desempeña como Directora del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales (UPO).

Email: mrherrer@upo.es.

## **Rosa M<sup>a</sup> Díaz Jiménez.**

Diplomada en Trabajo Social y Licenciada en Publicidad y Relaciones Públicas por la Universidad de Sevilla. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Pablo de Olavide. Profesora e Investigadora de la Universidad Pablo de Olavide y miembro del Centro de Sociología y Políticas Locales. Actualmente desempeña la responsabilidad académica en la dirección de secretariado de Igualdad Cultura y Cooperación al desarrollo en la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA).

Email: rdiajim@upo.es.

## **Cristina Mateos Mora**

Diplomada en Trabajo Social y Licenciada en Sociología por la Universidad Pablo de Olavide. Actualmente realiza el doctorado en Pensamiento y Análisis Político, Democracia y Ciudadanía en la Universidad Pablo de Olavide.

Email: cmatmor@upo.es

**Fecha de recepción: 4 de febrero de 2015**

**Aceptación final del artículo: 10 de junio de 2015**

*El objetivo principal de este artículo es analizar algunos efectos de la crisis económica en la ciudad de Sevilla, desde el punto de vista de los discursos generados por diferentes actores, institucionales y no institucionales, con respecto a la crisis económica. Más concretamente se pretende, por un lado, dar cuenta de las principales vulnerabilidades, a partir de indicadores construidos al efecto, y de las potencialidades que podrían estar en la base del diseño de nuevas políticas o, cuando*

menos, de estrategias de salida. Por otro lado, se observará en los discursos enunciados por actores relevantes en la ciudad, su visión sobre las vulnerabilidades y potencialidades, centrando el análisis en las estrategias y propuestas de políticas urbanas que, según estos mismos actores, se deberían diseñar e implementar.

Dar cuenta de todo ello ha supuesto un trabajo de análisis descriptivo mediante datos secundarios de los principales indicadores sociales y políticos y la realización y análisis de once entrevistas a informantes claves de diversos ámbitos de la ciudad. La muestra ha sido construida con un criterio posicional incluyendo representantes de sectores socio-políticos de ámbitos institucionales y no institucionales.

Los resultados obtenidos, en general, permiten concluir que, además del consabido impacto de la crisis en las grandes ciudades, en este caso concreto ha hecho visible vulnerabilidades pre-existentes, potencialidades no consideradas y una alta dualidad entre dos posiciones antagónicas ante la toma de decisiones públicas, que se revela como una nueva vulnerabilidad.

**Palabras clave:** Crisis, Políticas Urbanas, Vulnerabilidades, Agenda, Coaliciones

### ***Crisis and Urban Policies. Vulnerabilities and potentials in the case of Sevilla***

*The main objective of this article is to analyze some effects of the economic crisis in the city of Sevilla, from the point of view of discourses generated by different actors. More specifically intended, first, to account for the main vulnerabilities, based on indicators constructed for the purpose, and the potential that could be the basis for designing new policies or at least exit strategies. On the other hand, will be seen in the speeches stated by stakeholders in the city, his views on the vulnerabilities and potential, focusing the analysis on the strategies and proposals for urban policies, according to these actors, that should be design and implement.*

*We present a descriptive analysis using secondary data from major social and political indicators and the completion and analysis of eleven interviews with key informants from various areas of the city. The sample has been built with a positional criteria including representatives of socio-political institutional and non-institutional sectors.*

*The results generally support the conclusion that, besides the ubiquitous impact of the crisis in the big cities, in this case made visible pre-existing vulnerabilities, not considered potential and high duality between two opposing positions before taking public decisions, which reveals itself as a new vulnerability.*

**Key Words:** Crisis, Urban Policy, Vulnerabilities, Agenda, Coalitions

## **Introducción**

Desde finales de la primera década del siglo XXI la crisis financiera y su impacto en las economías post-capitalistas occidentales viene siendo un objeto de análisis de relevancia para las Ciencias Sociales. Así pues, se vienen generando estudios que

indagan en relación a cuál es su naturaleza, cómo y quienes la han generado, cuáles son las posibles salidas. Destacándose en esta literatura una intención divulgativa sobre las causas económicas haciendo accesible al lector no especializado conceptos económicos y macro-económicos, tanto en el análisis de las causas, como de las posibles soluciones a la crisis<sup>1</sup>. Algo menos conocemos sobre los procesos y dinámicas socio-políticas que desarrollan las ciudades como 'reacciones' ante la profunda crisis, cuyos efectos en términos de grandes indicadores nacionales hemos ido conociendo en los últimos años. Estos procesos requieren de una observación más detallada que permita captar especificidades y profundizar en casos concretos, o en aspectos de cada caso.

Así, en este trabajo, partiendo de estudios previos, nos planteamos explorar dichas reacciones en una ciudad concreta, un caso, y a lo largo de la interpretación de actores protagonistas de la dinámica socio-política municipal como base empírica principal, con el objetivo fundamental de observar los elementos que han orientado y orientan la agenda política municipal.

Más concretamente, nos hacemos tres preguntas principales: 1) ¿cuáles son los principales problemas y retos a abordar desde el punto de vista de las políticas públicas en marcha y por definir? 2) ¿cómo son interpretados por los diferentes actores? y 3) ¿forman estos asuntos -o pudieran llegar a formar- parte de la agenda política municipal?

## **Metodología**

Para dar respuesta a estas preguntas se ha utilizado información secundaria procedente de los resultados del proyecto POLURB2015 en su primera y segunda fase. En la primera fase se realizó un estudio comparado de los factores de vulnerabilidad que presentan las ciudades españolas en su conjunto<sup>2</sup>, mientras que la segunda se centra en el análisis comparado del impacto de la crisis económico-financiera y los discursos en torno a la misma en 10 ciudades españolas, entre las que se analiza el caso de Sevilla.

El trabajo de campo ha supuesto, por un lado, la recogida y análisis de datos secundarios que ha permitido elaborar un diagnóstico del estado de la ciudad en cuanto a los aspectos sociales, económicos, de gobernanza y hábitat.

Por otro lado se han realizado 11 entrevistas a actores políticos y sociales de la ciudad. La conformación de la muestra<sup>3</sup> ha respondido a un criterio posicional

---

<sup>1</sup> Entre esta abundante literatura reciente destacan para el caso español los trabajos de Gay de Liébana (2012), Martínez (2013), Lacalle (2013), Díez (2013) y Garzón, Torres y Navarro (2013), entre otros.

<sup>2</sup> Para más detalle sobre la construcción de los indicadores de vulnerabilidad puede consultarse Subirat y Martí (2014)

<sup>3</sup> En el Anexo 1 se muestra y perfiles de las personas entrevistadas

atendiendo al objetivo de este estudio que es conocer los discursos que la ciudad ha generado en relación a la crisis. De este modo se han seleccionado representantes de los actores colectivos del ámbito institucional y no institucional. En el primer grupo se han incluido los portavoces de los grupos de la oposición en el Ayuntamiento de Sevilla (Izquierda Unida y Partido Socialista Obrero Español) y técnicos del ayuntamiento de Sevilla. En el segundo grupo se han incluido informantes clave de movimientos sociales, organizaciones del tercer sector, sindicatos y representantes del sector económico. Finalmente se han incluido en la muestra a algún informante clave que pudiese aportar una mirada histórica y global debido a su relación con la ciudad, a este último perfil lo hemos denominado experto.

A todas las personas se les ha realizado una entrevista semiestructurada en la que se recogen preguntas, que dan cuenta de a) el diagnóstico que realiza (inicio de la crisis, responsables, motivo) b) el pronóstico (como se desarrollará la crisis, que políticas se deben implementar y cuáles son los actores y las alianzas estratégicas necesarias superarla) y c) su perspectiva respecto a la ciudad (cómo ve la ciudad en 5 años, cual es el escenario posible en el corto plazo). Si bien, nos centraremos fundamentalmente en el segundo de estos aspectos, el pronóstico, o dicho de otra forma, las propuestas y estrategias de salida que, según nuestros informantes deben tomarse para la ciudad.

Este corpus, los discursos que se han generado en la ciudad, han sido analizados mediante el programa Atlas.ti, con una estrategia analítica inductiva, esto es se han definido 'códigos' que responden a las dimensiones consideradas.

El objetivo principal del proceso de decodificación y posterior análisis es conocer las coaliciones de actores que aparecen en el discurso de los/as entrevistados. Se entenderá, desde una perspectiva operativa que las coaliciones de gobernanza suponen cierta combinación entre una 'agenda' (área de intervención política, asuntos o proyectos) y ciertos 'actores' asociados a ellas (como aliados, opositores o responsables). Esto supone que 'actores' y 'agenda' son las dos unidades de análisis centrales del análisis.

En relación con lo anterior, las dos grandes familias para la codificación son 'actores' y 'agenda'. No obstante, esto se analizará respecto a tres asuntos o elementos del discurso en las entrevistas:

a) Diagnóstico: ¿cuál es la situación de la ciudad?, ¿qué elementos caracterizan esa situación?, ¿qué y/o quiénes son responsables de ello?, ¿Quiénes se ven afectados?.

b) Pronóstico o estrategias: ¿cuáles son las estrategias que hay que desarrollar en la ciudad?, ¿Qué políticas o asuntos deben potenciarse?, ¿quiénes deben participar en ello?

c) Escenarios de futuro: ¿cómo será la situación futura de la ciudad?, ¿qué aspectos, políticas y actores serán más relevantes?

Así pues, tendremos seis grandes familias, o seis grandes ‘conjuntos de códigos’ pues tenemos:

- a) tres aspectos objeto de análisis: diagnóstico, estrategias (pronóstico) y escenario futuro.
- b) dos grandes subfamilias que se corresponden con nuestras dos categorías analíticas: actores y agenda

	Agenda	Actores
<b>Diagnóstico</b>	DAgd	DAct
<b>Pronóstico</b>	PAgd	PAct
<b>Escenarios futuro</b>	EAgd	EFAct

Figura 1: Estrategias de Análisis: Familias de Códigos (Elaboración Propia)

En el nivel de codificación de los actores se ha recogido la polaridad de la posición del actor citado por el entrevistado en cada asunto (Diagnóstico, Pronóstico, Escenarios). La posición de los actores en cada uno de estos tres asuntos se presenta en la tabla siguiente:

Agenda	Posición del Actor	
	(-)	(+)
<b>Diagnostico</b>	Afectado	Responsable
<b>Pronostico</b>	Oposición (se opone)	Aliado (está a favor, o sería deseable contar con este actor)
<b>Escenarios futuros</b>	No importante (no es importante para el futuro de la ciudad)	Importante (es importante para el futuro de la ciudad)

Figura 2: Estrategias de Análisis: Agendas y Posición del Actor. (Elaboración Propia)

Este marco analítico, las coaliciones de gobernanza, permitirá además situar las vulnerabilidades descritas, así como la consideración sobre las potencialidades de la ciudad.

**Vulnerabilidades y potencialidades. La necesaria reactivación económica: diversificación, innovación y competitividad.**

Desde el punto de vista del desarrollo económico, Sevilla presenta una alta vulnerabilidad. De hecho, cuenta con uno de los índices de vulnerabilidad económica más altos, solo por delante de Badajoz y Málaga (Subirat y Martí, 2014: 149), lo que hace que la crisis haya tenido también un alto impacto en la economía local (Díaz Orueta et al. 2014: 78).

Desde el punto de vista de las condiciones y factores que definen el modelo de

desarrollo económico de la ciudad, al igual que en otras ciudades españolas, el derrumbe del sector inmobiliario y de la construcción ha significado una auténtica crisis económica en términos de empleo y de retroceso de los ingresos municipales procedentes de esta actividad<sup>4</sup>. Lo que se evidencia en un importante retroceso en el crecimiento de la población activa a partir de 2007, una gran disminución en el número de ocupados, un aumento en las tasas de paro, y una disminución general de una de las principales fuentes económicas de la ciudad, el turismo (Rodríguez, Díaz y Mateos, 2015).

Hemos podido constatar a través del análisis de los discursos que, en general, se identifica una causa clara como el origen de la crisis económica y financiera, la burbuja inmobiliaria, con los evidentes efectos que ello ocasiona en economías basadas en la construcción como modelo de crecimiento. Pero, ¿por qué Sevilla se ha mostrado tan vulnerable?

Efectivamente, la crisis se conceptualiza en base al efecto de factores externos a la ciudad, aunque se señalan ciertos condicionantes históricos de la economía andaluza y aspectos específicos de la ciudad de Sevilla que la agudizan, con respecto a otras regiones y ciudades españolas.

*“Bueno Sevilla no es una isla y por tanto su realidad social, económica, política, cultural es extrapolable a la situación de crisis global que se está viviendo en todo el planeta, en todo occidente. A partir de ahí hay una serie de especificidades donde se nota y por razones estructurales la crisis en Sevilla de manera más aguda que en otros lugares. En primer lugar Sevilla es rehén histórico de su estructura productiva y su estructura histórica, de tal manera que la ausencia durante los últimos decenios de una industria sólida generadora de empleo de calidad y de valor añadido hacen que se note la crisis de una manera peculiar. Porque la estructura económica de la ciudad está muy hegemonizada por el sector servicios y eso condiciona el resto” (E\_10).*

*“En definitiva, Sevilla, ¿qué elementos propios tendría? Pues claramente una debilidad sobre sus sectores productivos, un nivel de vulnerabilidad muy alto, y al atacarse, digamos, sobre los sectores que sostenían, claramente la construcción, - el mayor volumen de empleo también estaba en el agroalimentario, en alguna medida- el terciario, es uno de los que más ha perdido (...) pero lo cierto es que no teníamos, no conseguimos, en el momento en el que se podía conseguir, haber apostado por reforzar sectores productivos y de tejido industrial que nos hubiera generado un empleo más estable y más competitivo” (E\_3).*

Así pues, la principal vulnerabilidad parte no tanto de la propia crisis como de una estructura productiva estancada, carente de elementos de competitividad, diversificación y de innovación, lo que apunta en cierta medida a causas políticas que responsabilizan a los gestores políticos que no han actuado en aras de la necesaria modernización económica.

---

<sup>4</sup> Sevilla es una de las ciudades españolas, junto con Pamplona, Madrid y Barcelona con más ingresos procedentes de la actividad inmobiliaria (Martí-Costa, García e Iglesias (2014: 140).

*“(…) pues aquí laboralmente nunca se ha estado bien; es decir, había menos paro, ¿no? pero (...) no eran sectores productivos de calidad, ni se fomentaba la innovación, se fomentaba un modelo de desarrollo económico cortoplacista que era el inmobiliario, basado en la mano de obra, no basado en la innovación ni el conocimiento y así hemos estado años” (E\_6)*

Y ello a pesar de que existen altas potencialidades para la ciudad desde el punto de vista del desarrollo económico. Así por ejemplo, entre los sectores económicos en incipiente crecimiento, el sector aeronáutico o el de las industrias culturales pueden estar en la base del futuro desarrollo económico de la ciudad, por la diversificación que suponen y la potencial generación de economías de escala en torno a estos sectores, introduciendo elementos como la competitividad. Las actividades creativas y de alta tecnología se concentran en las grandes ciudades y áreas metropolitanas y presentan formas de organización de la producción tipo clusters (clusters creativos) , constituyendo un factor potencial de desarrollo económico e industrial (Sáez ,2013).

De hecho, el sector de la tecnología parece el menos afectado por la crisis en Sevilla. No en vano, en Andalucía, es uno de los campos con mayor margen de desarrollo y potencial, por lo que se presenta como una posibilidad en la base del cambio en el modelo productivo contra la crisis económica. Según los datos del VAB en España, en 2008 el porcentaje de puestos de trabajo creados en el sector de la energía es de casi 1 punto porcentual por encima del resto de grandes ciudades españolas.

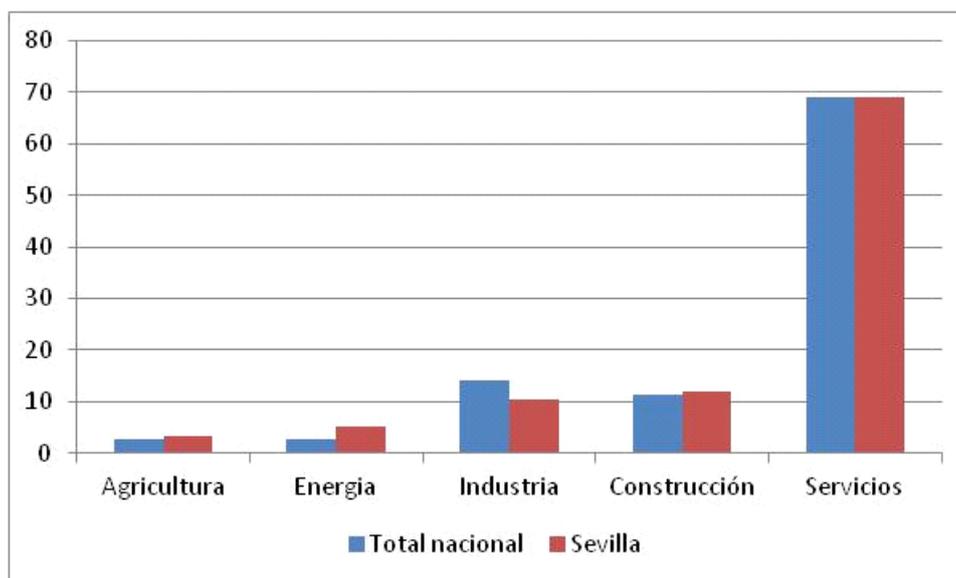


Figura 3. Porcentaje del VAB por actividad económica, 2008. Sevilla y España. Fuente: Rodríguez, Diaz y Mateos(2015).

Más concretamente, según estudios consultados, el cluster aeronáutico representa una de las mayores potencialidades, formando parte de él un colectivo empresarial joven y emergente junto con incipientes cambios y mejoras en relación al propio

proceso productivo que ha pasado de un bajo grado de integración de la producción a una mayor especialización y presencia de empresas sevillanas en otros niveles de la jerarquía productiva, con una importante inversión de I+D+I<sup>5</sup> (Sáez, 2013).

Pero en Sevilla debe destacarse, como potencialidad, la actividad turística y el sector de hostelería ligado a ésta, con un importante incremento de visitantes desde 2006. Su ubicación geográfica, su clima y su historia hacen que sea un lugar de interés de forma creciente que provoca un mayor desarrollo en estos años. Más concretamente, en la figura 2 puede apreciarse un descenso en el número de visitantes españoles, mientras que, sin embargo, se da un ascenso en el tráfico internacional (extranjeros que visitan la ciudad). No obstante, si hacemos un recuento sin diferenciar residentes internos de extranjeros, el resultado muestra un aumento de visitantes a Sevilla para todo el periodo.

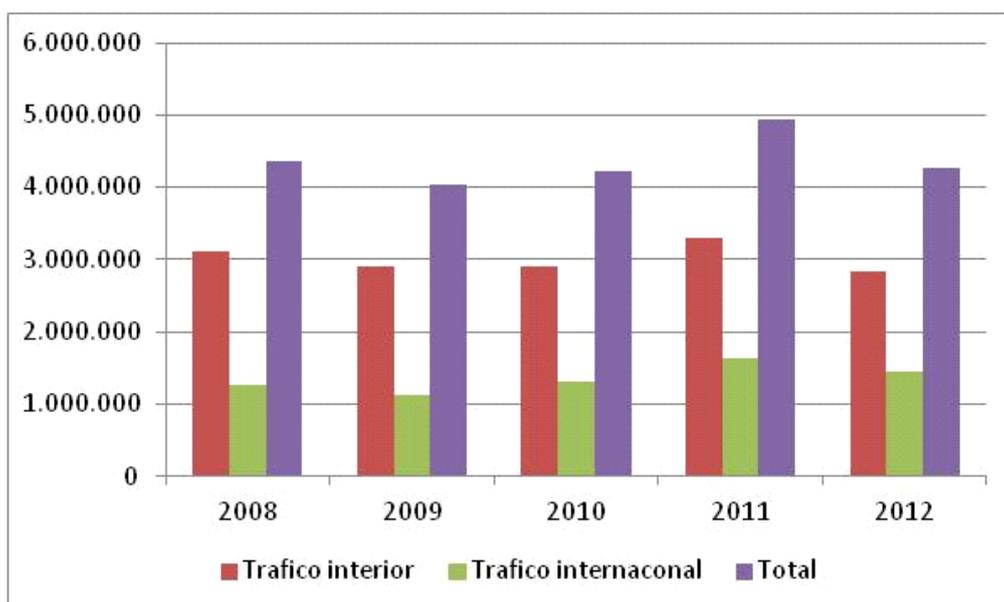


Figura 4. Evolución en el tráfico de visitantes a Sevilla. Fuente: Rodríguez, Díaz y Mateos (2015).

Lo anterior se liga, al menos, en parte, al desarrollo de infraestructuras en la ciudad, a partir de la celebración de la Exposición Universal en 1992 que dio lugar a la aparición de nuevas vías de comunicación, como la línea de Alta Velocidad Española, el AVE, que adquiere un papel relevante en las comunicaciones de Sevilla. Sin embargo, se aprecia en los últimos años un descenso en los viajeros que utilizan este transporte hacia Madrid, mientras que el nuevo proyecto que en los últimos años unió a través de estas vías de alta velocidad Sevilla con Barcelona ha ido aumentando progresivamente. En general, la oportunidad de extensión y comunicación mediante estas vías con las dos ciudades más internacionales de

<sup>5</sup> No en vano, dada la relación entre inversión en I+D+I y el incremento de valor de la producción, desde el gobierno de la Comunidad Autónoma se han impulsado programas y proyectos de investigación e innovación en el sector aeronáutico, con el objetivo de lograr una industria auxiliar competitiva, fuerte, diversificada, innovadora y de calidad.

España ha creado la posibilidad para Sevilla de facilitar la atracción de visitantes extranjeros a la ciudad.

Si unimos a ello el aspecto simbólico o ‘marca’ que como destino turístico tiene la ciudad, enlazamos con el segundo de los clusters mencionados más arriba, el de la industria cultural<sup>6</sup>. Como es sabido, esta es objeto de atención preferente por parte de los gestores políticos como un instrumento para promover la transformación urbana del siglo XXI, sobre todo en ciudades que cuentan previamente con imágenes positivas en torno a su herencia (patrimonio, tradición) y la innovación o la capacidad creativa (universidades, centros de investigación, sector tecnológico, festivales, etc.)(Barrado, 2013)

De hecho, las ciudades siempre han representado un papel esencial como centros de creación cultural y de actividad económica, como lugares con capacidad para producir ideas, arte o estilos de vida junto con innovación y crecimiento económico. (Barrado, 2013). En las últimas décadas los términos de esa relación se denominan ‘nueva economía de la cultura’, definida como la producción de bienes y servicios en los cuales los valores simbólicos tienen tanta o más importancia que los puramente utilitarios (Scott, 2004)<sup>7</sup>.

Por otra parte, cada ciudad puede utilizar este recurso de forma diferente, ofreciendo diferentes oportunidades de consumo cultural, constituyendo diferentes nichos de actividades económicas culturales y creativas, lo que dota a cada ciudad de un ‘carácter’ diferentes, además de ser un recurso estratégico para el desarrollo urbano. La cultura supone una ventaja competitiva para las ciudades por la importancia de la innovación y la creatividad en el marco de la nueva economía de la información, la creciente importancia de los estilos de vida como factor de estructuración social y como objeto de nuevas demandas políticas hacia las autoridades públicas. (Navarro, 2012). En este sentido, Sevilla afronta el gran reto de cómo reconvertir su potencial cultural, en una auténtica industria creativa.

Y es así que Sevilla ya ha vivido varios procesos de promoción y recuperación urbana en torno a proyectos de impulso a las industrias culturales y creativas y el desarrollo de clusters creativos, entre los que destacan las actuaciones del Proyecto Lunar<sup>8</sup>, que iniciado en Sevilla en 2006, tiene como objetivo principal el impulso de la industria cultural, apoyando a emprendedores y nuevos proyectos empresariales a través de la formación, el asesoramiento, la promoción y la difusión de sus creaciones. (Barrado 2013).

---

<sup>6</sup> Sobre las industrias culturales y las dimensiones culturales de la ciudad puede consultarse Navarro (2012)

<sup>7</sup> Citado en Barrado (2013)

<sup>8</sup> Desarrollado por Andalucía Emprende, fundación pública de las Consejerías de Empleo y de Economía, Innovación y Ciencia de la Junta de Andalucía, que se ha implementado en todas las capitales provinciales de la Comunidad Autónoma.

La zona de actuación del Proyecto Lunar se ha centrado en el entorno de la Alameda de Hércules (Casco Antiguo), definida como: “un distrito cultural creativo natural pues ha acogido desde el siglo XIX a empresas relacionadas con la cultura, inicialmente sobre todo en el entorno del mundo del flamenco, pero en el que actualmente se asientan empresas pertenecientes a todos los sectores implicados en la industria cultural y creativa” (Masdemont, 2007).

Sin embargo no parece que, la actuación haya tenido éxito en el medio plazo en cuanto a la consolidación de verdaderos sistemas de clusters creativos en la ciudad (Barrado, 2013), debido principalmente al impacto de la crisis en el ámbito de la cultura y a la dependencia que el sector manifiesta tener de la administración pública para la organización de eventos, festivales, etc.

*“(...) hay un sector muy machacado que podría en el ámbito de lo local haber ido manteniendo una actividad razonable (...) Es el sector de la cultura. Porque en una ciudad como Sevilla forma parte de la oferta que debe caracterizar a esta ciudad (...) ¿Santas de Zurbarán o un año entero manteniendo la actividad de las compañías, y de gente que trabaja, manteniendo el empleo en el sector de la cultura en Sevilla?” (SA\_P3).*

No por ello deja de ser una de las potencialidades a explotar si, como la tesis de los clusters culturales apunta, el futuro de las ciudades se encuentra, cada vez en mayor medida en la promoción de industrias creativas, la atracción de clase creativa, la diversificación de su oferta de consumo cultural y su capacidad de atraer visitantes (Navarro, 2012).

En otro orden de cosas, en cuanto a potencialidades cívicas, no contamos con un indicador en este sentido, pero se han detectado a lo largo del trabajo algunas iniciativas ciudadanas destacables en los últimos años, que bien pudieran ocupar un lugar importante en el futuro de las políticas de la ciudad si se vinculan con el desarrollo urbano. Por ejemplo, desde una perspectiva más institucional, la experiencia de los Presupuestos Participativos. Pero también, el desarrollo del carril bici, que inicialmente parte de una propuesta dentro de este mecanismo, y consigue recibir los apoyos institucionales necesarios para llegar a implantarse a pesar de haber sido un proyecto bastante polémico en la ciudad y con diversas posturas enfrentadas. A pesar de ello, ha sido instaurado y la ciudadanía ha respondido a esta implantación con una alta concienciación y uso del mismo, por lo que la ciudad ha recibido algunos reconocimientos.

Al mismo tiempo, y como ejemplo de prácticas y políticas que se dan a nivel de ciudad, el Plan Integral del Polígono Sur, la Moneda Social del Pumarejo o los Huertos Urbanos son experiencias destacables que merecen un estudio más detenido y detallado para confirmar su papel como iniciativas ciudadanas en el contexto de crisis. Cabe decir no obstante, que sólo la primera de estas experiencias tiene un carácter institucional, se trata de una política concreta, mientras que la Moneda Social o los Huertos Urbanos, a pesar de tener un alto contenido de desarrollo comunitario, de revitalización de valores de solidaridad,

de reciprocidad, vida comunitaria, y como no, de creatividad e innovación, no se han considerado hasta el momento parte del cluster creativo. Son consideradas actividades ‘idealistas’ y marginales desde el punto de vista de los actores institucionales, sin embargo, en la medida en que vienen funcionando con anterioridad a la crisis y continúan haciéndolo, también vienen modificando patrones de relaciones sociales y prácticas económicas de colectivos y vecinos de la ciudad cada vez más amplios (Medina, 2014).

### **Estrategias de salida, retos y políticas urbanas.**

Parece claro que los efectos ambivalentes de la crisis dejan ver vulnerabilidades y potencialidades de la ciudad sobre las que insistiremos en este apartado, recorriendo en este caso la información obtenida a partir de las entrevistas realizadas a actores cívicos e institucionales relevantes de la ciudad, para analizar las coaliciones de gobernanza, y en qué medida incorporan vulnerabilidades y potencialidades.

Nos preguntamos aquí por orientaciones más o menos específicas que dichos actores indican que deberían tener las políticas urbanas en el caso de Sevilla y sus coaliciones de gobernanza ; no se trata pues de analizar las políticas y dichas coaliciones , sino de la visión experta e informada sobre ‘que’ y ‘con quien’ ‘debería hacerse.

Comenzando por las potencialidades encontradas en las dinámicas ciudadanas comentadas se destaca que actores del ámbito institucional, concretamente políticos en la oposición) apuesten por la activación de alianzas con la sociedad civil organizada y con nuevos actores políticos que vienen dando muestra de experiencias de innovación social, tal y como ésta es definida por Howaldt y Schwarz (2010)<sup>9</sup> y dentro de un modelo *botton-up* de diseño de gobernanza urbana.

*“Creo que hay modelos que surgen desde la base y que son interesantes por ejemplo, la creación de redes de moneda social, (...) también por ejemplo es muy interesante el proceso de las Corralas. Pues, a lo mejor, llegará un momento en que ese tipo de modelos que prosperen desde la base alguien en una institución tenga que asumirlos como necesarios” (E\_4).*

Desde la misma posición política se defiende como estrategia política para la ciudad la necesidad de crear alianzas en general con todos los sectores, y

---

<sup>9</sup> Entre las definiciones de innovación social se destaca la de Howaldt y Schwarz (2010) en tanto en cuanto extiende al concepto a su dependencia del contexto, es decir a la necesidad de que se den ciertas condiciones: no se trata de experiencias individuales o en entornos aislados, ni pueden ser alcanzadas por un único agente social, sino que necesitan de cierta institucionalización y diseminación en la que confluyen la aceptación de los efectos de la nueva práctica social por parte de los grupos objetivos (*target*) y de los afectados, como ocurre en Sevilla con algunas experiencias como la “moneda social” o las “corralas”.

principalmente con los sectores relevantes para el desarrollo económico local y la lucha contra el desempleo.

*“Yo le propongo una alternativa muchísimo más revolucionaria, es decir, es sentar en una mesa a todos aquellos que tienen capacidad para enfrentar lo principal ahora mismo que es generar puestos de trabajo (...) identificamos a aquellos comerciantes que estuvieran dispuestos a contratar a una persona por seis meses y los sentamos en una mesa y les decimos ¿qué necesitas?(...) que lleguemos a un acuerdo para los pagos de la seguridad social; que me eximas impuestos el año que viene; que me hagas una campaña de promoción en mi barrio...es decir, vamos a asumir un riesgo empresarial” (E\_3).*

Este discurso es apoyado institucionalmente por actores que defienden igualmente la importancia del sector público en general y del gobierno local en particular en la recuperación de la ciudad, con estrategias de desarrollo endógeno que potencien o desarrollen recursos y capacidades propios, apoyando el desarrollo urbano desde un planeamiento urbano “social” o “urbanismo social”, muy focalizado en políticas urbanísticas integrales y un planeamiento urbano sostenible. Frente a la opinión de otros actores también del ámbito institucional (políticos en el gobierno y empresarios) que apuestan por incentivar la inversión privada como la estrategia o la política más idónea para el desarrollo económico y urbano de la ciudad. Lo que implica una visión subsidiaria del Estado, así como la necesidad de reducir el gasto público y los controles administrativos en los proyectos empresariales y procesos productivos.

*“Yo creo que lo que nos falta, lo que nos queda para ir disminuyendo ese gasto y dedicarlo a inversión y con eso poder crear más empleo privado, más inversión (...) pero bueno, ahí si creo que lo que falta es un ajuste del gasto público que no se ha hecho (...) la administración tiene que estar para ayudar al empresario y ser proactivo, no sancionativo y fomentar la actividad empresarial y ayudarle” (E\_8).*

*“Podríamos hablar de la cuestión del modelo de crecimiento urbano, una cosa básica y eso tendría que reflejarse pues tanto en los planeamientos urbanísticos, como en las políticas de vivienda; es que las ciudades, Sevilla en concreto, pero en general las ciudades, no sigan creciendo estilo mancha de aceite (...) Y en la ciudad de Sevilla se preveían, me parece que eran cincuenta y tantas mil o sesenta y tantas mil nuevas viviendas en el plan general, nuevos barrios (...) y sin embargo tiene cuarenta y tantas mil viviendas vacías” (E\_5).*

Sobre las potencialidades en términos de recursos existentes, la recuperación de la ciudad pasa por la necesaria toma de decisiones públicas, que según la información rescatada, no presenta una orientación claramente definida y consensuada entre los actores relevantes de la ciudad, lo cual cabe explicarse en razón de la posición de cada actor y en el modelo de gobernanza. Así, desde posiciones tanto institucionales como no institucionales no ligadas al actual gobierno, la gobernanza está exenta de liderazgo y carece de un plan estratégico o ‘visión’ para el diseño de estrategias de recuperación basadas en el papel del gobierno local.

Así, son pocas las iniciativas tomadas por el gobierno municipal encaminadas a asentar bases económicas para la necesaria recuperación de la ciudad, especialmente si se tiene en cuenta el olvido en el que han caído algunos sectores, como los barrios más desfavorecidos históricamente a los que la crisis afecta en mayor medida.

Un Estado subsidiario en estas circunstancias empeora la calidad de vida de los ciudadanos en general y de las zonas ‘periféricas’ en particular.

De ahí que se identifiquen de forma muy directa los efectos espaciales de la crisis contraponiendo el centro y la periferia de la ciudad: los barrios son más afectados que el centro de la ciudad, y ciertos barrios con más intensidad aún.

*“Primero, desde un punto de vista analítico o diagnóstico del desarrollo urbano del capitalismo o del neoliberalismo que lo llaman ahora, toda gran ciudad, toda gran urbe necesita un estercolero. Sevilla también lo tiene desgraciadamente. Y por tanto la crisis en la ciudad, aunque es transversal, a todos los sectores sociales, a toda la economía, pero se agudiza en términos de calidad de vida y de ausencia de servicios en unos territorios respecto a otros. Por ejemplo, no es lo mismo la situación en el Casco Histórico, o en Los Remedios que en Polígono Sur o en Polígono Norte o Amate” (E\_10)*

Desde el punto de vista de las políticas urbanas, los actores entrevistados han destacado el retroceso en las actuaciones de contenido social con el cambio de gobierno municipal<sup>10</sup>, lo que está generando déficits sociales dramáticos para la ciudadanía

Desde esta posición (‘no gubernamental’), el escenario de futuro es muy incierto, debido a la pérdida de derechos sociales provocada por los recortes y otras medidas adoptadas por el gobierno central como soluciones a la crisis. Para los actores clave entrevistados las principales medidas deberían estar centradas en políticas urbanísticas y distributivas, principalmente una adecuada política de acceso a la vivienda para sectores desfavorecidos. En el mismo sentido se proponen caminos para el establecimiento de alianzas entre trabajadores y pequeños comerciantes y entre campo y ciudad, con el uso de mecanismos concretos como la expropiación de solares en la ciudad para la constitución de cooperativas de trabajadores.

Las políticas urbanas, el gobierno municipal, deberían hacer apuestas decisivas para un mejor escenario futuro. Entre las medidas que podrían diseñarse a corto plazo la reactivación de la actividad económica de la ciudad debe ser prioritaria, pasando por la modificación de bases estructurales que permitan diversificar la actividad económica y distribuir la riqueza en aras de necesarias mejoras sociales. Para ello, se requeriría un fuerte liderazgo del gobierno municipal y otros actores político- institucionales que diseñen alianzas y actuaciones en colaboración con otros actores (cívicos, empresariales y gubernamentales). Se apunta la necesidad

---

<sup>10</sup> Hasta 2010 PSOE-IU, actualmente gobierna el Partido Popular.

de constituir equipos de trabajo a modo de un gabinete de crisis, centrados en exclusividad en el análisis de la crisis, sus efectos y consecuencias y la viabilidad de diferentes propuestas. Entre ellas, se priorizan las alianzas entre el gobierno municipal y empresarios locales, ayudas e incentivos al comercio y emprendedores, transferencias de rentas públicas en rentas sociales y aumento de la inversión pública, enmarcado en una estrategia diversificada y sostenible.

Frente a ello, encontramos propuestas antagónicas localizadas entre los informantes de ámbito institucional cercanos al gobierno municipal, basadas en la apuesta por medidas de tipo económico para la ciudad que definen un único proyecto estratégico basado en la inversión privada<sup>11</sup>.

Así por ejemplo, desde este discurso, el gobierno municipal debería abordar medidas de crecimiento urbano sin límites al crecimiento, incentivando el mercado inmobiliario privado y actuando sobre zonas de consumo para atraer visitantes<sup>12</sup>. En lo que se detecta una lógica o estrategia *top-down*, en la que no parece contar la sociedad civil, que orientaría las políticas urbanas en su conjunto; y especialmente en las actuaciones de desarrollo urbano, orientadas a la expansión urbana, sin límites al crecimiento, incentivando principalmente el mercado inmobiliario privado.

*“El parque de viviendas tiene aproximadamente un millón de viviendas. Pero es que hay otro parque casi igual de grande, del que no se habla que son viviendas que están en cimentación, en estructuras, (...) entonces hace falta una política seria del gobierno de decir, oiga mire usted, tiene que vender esto y lo tiene que vender ya (...) bueno, tenemos que vender ese producto en el norte de Europa, es decir, con una línea jurídica porque aquí también hemos tenido unos fallos terroríficos, con los temas estos. Y tenemos que vender a un precio barato, y vender con dinero contante y sonante (...) claro se lo venderíamos a ellos<sup>13</sup>. Dinero de fuera, que viniera a comprar. Eso generaría una escalada tremenda” (E\_9).*

Desde este discurso, sí se considera un escenario de futuro algo favorable para la ciudad, en la medida en que las políticas que viene ejecutándose desde el gobierno central van a permitir una pronta recuperación económica, pronosticada para 2014. No obstante, se detecta cierta ambivalencia en este discurso, al reconocer como útil y efectiva la participación gubernamental – en todos sus niveles de gobierno y concretamente de la Comunidad Autónoma – esto es apostando por estrategias de gobernanza multinivel, con alianzas entre mundo empresarial y otros niveles de gobierno, aunque limitando la intervención del sector público a través de una desregulación del mercado.

---

<sup>11</sup> En la línea que el gobierno municipal declara en su “Plan Municipal de Atracción de Inversiones”, Oficina de Planificación Estratégica y Desarrollo Empresarial. Ayuntamiento de Sevilla

<sup>12</sup> Por ejemplo la construcción de aparcamientos privados para facilitar el acceso a las zonas comerciales del centro de la ciudad, la construcción de nuevos centros comerciales, o la nueva tienda IKEA.

<sup>13</sup> En referencia a inversores extranjeros

*“Todos los empresarios, cualquiera que venga puede tener un proyecto interesante para la ciudad. Muchas veces esas gestiones son parte con el Ayuntamiento, otras son financieras, con entidades financieras, y otras son a nivel de Junta de Andalucía. También la agencia IDEA, la Consejería de Innovación, estamos teniendo apoyos, una apertura total”(E\_8).*

Dos posturas antagónicas, de difícil consenso, que contienen dos elementos diferenciadores principales. El primero se encuentra en el rol otorgado al gobierno local y a las intervenciones urbanas que éste debe protagonizar, así como la identificación de los principales destinatarios/beneficiarios de las medidas que éste pueda adoptar. El segundo se encuentra en el carácter de las propuestas. Más concretamente, existe un discurso que considera de máxima relevancia el papel del gobierno local y de las políticas urbanas, destacando entre éstas las urbanísticas propiamente dichas y las de distribución de riqueza y acceso de la población a bienes y servicios.

*“La solución es dotar de instrumentos y de capacidad publica a las administraciones públicas, es decir, todo lo contrario de lo que está haciendo el gobierno, que es, a través de la reforma local acabar con las competencias de los ayuntamiento con el sacrosanto termino del déficit (...) reducir la capacidad de intervención privada y poner en alza lo público (...) no abaratar el despido, no reducir derechos sociales... Por ejemplo, el Ayuntamiento puede (...) recuperar las políticas de intervención social, no se puede tratar de manera igual a los desiguales (...) habría que hacer políticas progresivas” (E\_10).*

Ello definiría una agenda política local con clara orientación hacia el bienestar. Sin olvidar el reto de la creación de empleo mediante incentivos a emprendedores jóvenes a través de acuerdos entre empresas y Ayuntamiento, lo que permitiría la diversificación de la actividad productiva de la ciudad. O bien reactivando experiencias de éxito para la creación de empleo en el marco de un nuevo proyecto de Desarrollo Local. En este discurso, además de la necesidad de liderazgo del gobierno local, aparece como elemento innovador la colaboración con el tercer sector y la participación ciudadana, ya sea esta a través de los mecanismo disponibles en la estructura de gobierno municipal (como los Presupuestos Participativos), ya sea a través de plataformas ciudadanas y movimientos sociales en general.

*“Yo creo que el papel que tiene que desempeñar un gobierno que quiera salir de la crisis de una forma social es auspiciar, o darle espacio a los movimientos sociales que ya existen, o sea, la gente que se ha estado auto-organizando en la ciudad de Sevilla para muchas cosas, como por ejemplo el tema de los huertos urbanos, por ejemplo, con el tema de la lucha contra los desahucios, sindicatos alternativos, el movimiento de las viviendas, las corralas, (...) lo que tendría que hacer una Ayuntamiento que realmente se preocupe por una salida social es (...) darle a eso posibilidades y animar a que más gente reproduzca iniciativas de ese tipo” (E\_2).*

Frente a ello, otro discurso que considera de poca relevancia el papel del gobierno local, que, en todo caso, debería centrarse en una agenda orientada

prioritariamente al desarrollo económico por parte de agentes privados, entre cuyas principales medidas se encontraría la contención del gasto público y la liberalización del mercado inmobiliario, la atracción de grandes inversiones o la ejecución de grandes proyectos urbanísticos.

*“Una alfombra roja para facilitarle, si es una inversión estratégica y productiva que genera empleo no es el momento de perder el tiempo en trámites” (E\_8).*

En resumen, encontramos un espacio dual, dos posturas antagónicas que apuntan básicamente a dos tipos de medidas. Unas de corte liberal o neoliberal, en las que los actores relevantes para la salida de la crisis se encontrarían en el sector empresarial, y como agente facilitador para ello el sector público, principalmente mediante su reforma. Otras que podríamos llamar ‘alternativas’, en tanto y en cuanto vienen a señalar nuevas políticas y medidas, estrategias más innovadoras y centradas en las necesidades sociales de la población (el empleo y la vivienda principalmente) y las políticas urbanísticas para una ciudad sostenible, apoyado todo ello, como se ha visto, por un aliado facilitador como es la sociedad civil organizada.

*“Habrá que vender estas promociones para invertir las en complejos turísticos o en zonas de residencia para personas, muchas familias del norte de Europa (...) que pueden perfectamente ahora buscar unas inversiones muy razonables (...) incluso, ahora ya se están empezando a ofrecer medidas e incentivos de ese tipo” (E\_8).*

*“El decreto sobre la vivienda, a nivel andaluz<sup>14</sup>, a mi sí me parece que es un avance significativo porque por primera vez se intenta contrapesar ese derecho a la propiedad privada con un elemento que antes no tenía ningún valor que es la función social de la vivienda” (E\_4).*

En la definición de propuestas concretas cabe mencionar la valoración de algunas experiencias urbanísticas que ya están en marcha, en el marco de actuación del actual equipo de gobierno de la ciudad de Sevilla, y que dejan ver nuevamente las posturas o discursos antagónicos a los que venimos refiriéndonos<sup>15</sup>. Así, ante la aprobación de actuaciones urbanísticas por parte del Pleno Municipal, se elevan voces críticas y con propuestas alternativas

*“(...) donde se venden 800 puestos de trabajo no es tal, como la Torre Cajasol, IKEA, seguro que no crea todos los puestos de trabajo que dice que va a crear y, es más, seguramente ayudará a hundir muchos pequeños comerciantes de Sevilla. (...) se sabe cuándo se abre un centro comercial de cierto tamaño, cuantos comercios se cierran en el municipio por cada metro cuadrado de gran*

---

<sup>14</sup> Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda. BOJA 11/04/2013

<sup>15</sup> Cabe recordar que no contamos con las evidencias que hubiera podido aportar el actual equipo de gobierno, por tanto se infiere a partir del discurso analizado de los sectores críticos o favorables con estas actuaciones que las lógicas sean divergentes o convergentes con la de la del gobierno municipal.

*superficie(...). pero sí es verdad que una calle peatonalizada (...) resulta que esas calles son donde más se vende (...) parking en la Alameda, claro, eso va a dinamizar el comercio, y si hace falta, se cambia el PGOU. Ahora mismo estamos en conflicto con el ayuntamiento por ese mismo tema” (E\_5).*

También se ve de forma favorable algunas actuaciones, lo que nos permite inferir que son medidas aceptadas por un sector, menos crítico hacia las políticas municipales, aunque con ciertas reservas:

*“(...) pues se están haciendo el tema, dar facilidades para abrir locales, negocios, creo que eso es bueno. Aunque hay que ponerlo un poco en cuarentena por las cosas que se hacen mal pero, esa es una medida interesante. Otra medida, se esta hablando de incentivar a las PYMES pero claro, para ayudarles hay que darles dinero pero eso no se está dando. Se dice, esto para las PYMES, pues no lo veo. Es complicado, muy complicado” (E\_9).*

En definitiva, ambas posiciones apuestan por soluciones de gran calado, cambios estructurales, pero de sentido divergente. Ello puede trasladarse a las diferentes propuestas de desarrollo económico local así como a las estrategias de desarrollo urbano, de planeamiento, crecimiento (forma e intensidad) y lógicas de intervención que se hacen desde cada discurso. Destaca por tanto el antagonismo y la ausencia de consenso en dos discursos muy contrapuestos. Estaríamos ante dos lógicas muy divergentes para afrontar el futuro de las políticas urbanas en la ciudad de Sevilla.

Tomemos un caso dentro del caso<sup>16</sup>, un ejemplo de política urbana muy concreto para ejemplificar estas lógicas antagonistas: el proyecto de actuación en el Puerto de Sevilla.

El dragado de profundización del río Guadalquivir es un proyecto que cuenta ya con más de diez años de historia a sus espaldas. Lo promueve la Autoridad Portuaria de Sevilla al objeto de que el tramo navegable del río Guadalquivir acoja la navegación de buques de mayor calado, pero encuentra una firme oposición en el sector agrícola de la comarca del Bajo Guadalquivir, que teme que un incremento de la salinidad acabe afectando a los cultivos de toda esta zona donde el sector primario juega un papel sencillamente imprescindible<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> En el sentido que propone Walton (1992), y para el caso de sociedades locales, casos construidos a partir de asuntos de Estado, cultura, desarrollo y acción colectiva, algunos elementos de una situación empírica determinada pueden ser construidos como diferentes tipos de casos. En el ejemplo que tratamos de exponer pensamos que una política urbana concreta constituye un caso en sí mismo para explorar los antagonismos, sin más pretensión que la mera exposición de argumentos y no de un análisis de la política considerada.

<sup>17</sup>El actual proyecto implica acometer el dragado de profundización en el estuario del Guadalquivir para permitir la llegada de barcos de mayor calado desde la desembocadura hasta el Puerto de Sevilla. Además de la oposición de Ecologistas en Acción o WWF (España) por ser incompatible con la conservación del estuario, y por los efectos en el Parque Natural de Doñana, se opone el sector agrícola de la comarca del Bajo Guadalquivir, que teme que un incremento de la salinidad afecte a los cultivos de la zona. También la UNESCO en la XXXVII sesión de su comité de Patrimonio

Además, el proyecto se enfrenta a la indecisión y la ambivalencia de las administraciones autonómicas y central. La administración local por su parte, hace del proyecto uno de los proyectos estrella de la actual legislatura<sup>18</sup>.

Todos los actores clave entrevistados coinciden en señalar la importancia económica del río y su potencialidad, aunque las estrategias para abordar una política que tenga como centro este importante recurso no coinciden.

*“Tenemos ahí un río navegable hasta el centro de Andalucía eso es una ventaja competitiva. Tenemos la obligación de aprovecharla y si no lo hacemos estamos desaprovechando una de las herramientas que han utilizado otros países del resto del mundo y especialmente de Europa que el coste del transporte es la principal clave de competitividad (...) Entonces eso podría ser un efecto de atracción a que se pudieran restablecer unas carencias que tenemos sobre todo en el sector industrial. Entonces, veo ahí muchas oportunidades para atraer inversión y la que veo más clara e imprescindible y que no debemos tardar, es garantizar y mejorar la viabilidad del Guadalquivir” (E\_8).*

*“ (...) ¿por qué potenciar el puerto de Sevilla a nivel, como si fuera un puerto marítimo si tenemos Huelva, si tenemos Algeciras, si tenemos Cádiz? (...) aparte de los impactos ambientales que tiene y los impactos también en la producción y el empleo... yo creo que si realmente se apostara por un estuario del Guadalquivir, bien conservado y sostenible se crearía muchísimo más empleo, sobre todo en pesca (...) también en turismo rural, y yo creo que hay otras maneras de crear empleo de manera sostenible” (E\_2).*

El gran proyecto para la ciudad de Sevilla es controvertido y todas las administraciones se encuentran implicadas, así como sectores agrícolas, ecologistas y ciudadanía en general se ven afectados por este proyecto, que pudiera ocupar un lugar central en el futuro de la ciudad, al tratarse de una política urbana de gran calado.

En relación al futuro de las políticas urbanas y partiendo de las vulnerabilidades detectadas, también existen potencialidades, como se ha detectado en el análisis del discurso de los actores clave entrevistados.

Cabe señalar concurrencias y divergencias, tanto en el diagnóstico como en el pronóstico. Así, los discursos coinciden en detectar al alto impacto de la crisis en la ciudad. También coinciden en considerar que ello se debe a elementos externos, principalmente el origen internacional de la crisis, unido a factores económicos estructurales de la economía andaluza en general y de la sevillana en particular.

---

Mundial, ha aprobado una resolución que da cuenta de las «amenazas» que sufre el parque nacional de Doñana, señalando entre otras cosas la «urgencia» de no permitir el dragado de profundización.

<sup>18</sup> Como así consta en su “Plan Municipal de Atracción de Inversiones”, Véase también : “El puerto de Sevilla, en su año clave”, ABCdesevilla, noticia de 7 de enero de 2014(<http://www.abcdesevilla.es/sevilla/20140107/sevi-puerto-nuevo-ejercicio->); “Piel de oso”, El Mundo, noticia de 20 de enero de 2014 “

Ahora bien, la responsabilidad de la ciudad también está presente en uno de los discursos, muy crítico con los sucesivos responsables políticos que no han sabido generar bases económicas adecuadas para fortalecer las potencialidades de la ciudad. En ambos discursos, la responsabilidad política está latente como causa del alcance de la crisis. El déficit político, la mala gestión, ya sea a nivel local, regional o central, de los factores endógenos y exógenos desencadenantes de la crisis, son argumentos comunes.

En cuanto a los mecanismos y estrategias de salida, como hemos visto, también los discursos coinciden en la necesidad de actuar bajo nuevos paradigmas, en un caso a través de la intervención pública, recuperando el papel de lo público mediante políticas progresivas y de bienestar, además de con la participación de agentes de la sociedad civil y estrategias innovadoras de cohesión social. Ello se concretaría en la apuesta por una agenda política local orientada al bienestar, de redistribución de riqueza y participativas. En otro caso, a través de medidas de liberalización y desregulación del mercado, con políticas públicas que atraigan la inversión privada. Es decir una agenda política local orientada al mercado, al desarrollo económico y con un papel subsidiario del Estado en relación a las políticas sociales y distributivas.

En resumen los discursos analizados muestran puntos de convergencia y puntos de divergencia. Entre los primeros el alto impacto de la crisis en la ciudad y la necesidad de que se acometan estrategias, medidas, soluciones y políticas públicas proactivas. Entre los segundos la responsabilidad que en ello tendrían los representantes políticos, así como el tipo y/o carácter de las estrategias a adoptar. En este sentido encontramos un discurso que apoyaría una agenda política local basada en el crecimiento económico y urbanístico sin límites, donde los aliados más relevantes serían los agentes privados frente a un sector público subsidiario del mercado ; y un segundo discurso que defiende una agenda basada en la redistribución de riqueza para la consecución de la cohesión social, en la importancia de los agentes públicos y en una gobernanza amplia en la que la sociedad civil y organizada jugaría un papel facilitador relevante.

## **Conclusiones**

En este texto se ha pretendido presentar las vulnerabilidades que ante la crisis económica se han puesto de manifiesto en un caso concreto, la ciudad de Sevilla, pero también las potencialidades que se han detectado, no solo en referencia a las bases productivas y/o embrionarias modificaciones del modelo económico o las dinámicas socio-políticas existentes, sino también en relación a propuestas de estrategias de salida que puedan llegar a formar parte del diseño de políticas innovadoras en el escenario de crisis económica global que afecta al país.

No puede obviarse que la crisis económica ha tenido un alto impacto en la ciudad, cuya manifestación más sobresaliente es, sin duda, el incremento en la tasa de

desempleo. Este fenómeno, además de reflejar el retroceso de la actividad inmobiliaria, también se relacionaría, al menos en parte, con cierto retroceso en otra de las actividades principales de la ciudad como el turismo. Sin embargo, ello ha puesto en evidencia la potencialidad que muestra este sector que, ligado al de las industrias culturales, pudiera ser una línea estratégica para las políticas de desarrollo urbano.

Como en otras ciudades, la crisis ha provocado el estancamiento de proyectos e iniciativas públicas que, en el caso de Sevilla, estaban dando lugar a un cambio importante en la ciudad, como por ejemplo, lo relacionado con la movilidad sostenible.

Pero ¿qué orientación se propone a la agenda de la ciudad y bajo qué coaliciones de gobernanza?

Parece clara la coexistencia de de dos ‘agendas políticas’, por una lado una de tipo ‘progrowth’ orientada a las políticas de desarrollo económico que requeriría fundamentalmente de la inversión privada y un estado que desempeñe roles subsidiarios pero garantice la presencia del actor central para esta agenda, la empresa privada. Por otro, se nos presenta una agenda más orinetada al bienestar existe una agenda de ‘bienestar’ que promovería políticas redistributivas y requeriría de de coaliciones de gobernanza en las que tengan presencia el estado como agente de inversión pública y la sociedad civil.

Agenda	Política	
	Orientada a....	Actor necesario
<b>Progrowth</b>	Políticas de desarrollo económico	Inversión privada
		Estado subsidiario
<b>Bienestar</b>	Políticas redistributivas	Inversión pública
		Sociedad civil

Figura 5: Agendas y Coaliciones. (Elaboración Propia)

Sin embargo la mayor vulnerabilidad es el fuerte antagonismo con el que se muestran ambas posibilidades, impidiendo entrever cual es el proyecto de ciudad y cuáles serían sus políticas centrales.

### **Bibliografía:**

ABC DE SEVILLA,(2014) :El puerto de Sevilla, en su año clave.

AYUNTAMIENTO DE SEVILLA (2011): *Plan Estratégico Sevilla 2020.*

(<http://www.proyctomilenio.org/documents/10156/52521/Sevilla+2020.pdf>)

Ayuntamiento de Sevilla (2012): *Turismo de Sevilla. El Ayuntamiento informa.* ([http://www.visitasevilla.es/sites/default/files/informe\\_junio\\_2012\\_0.pdf](http://www.visitasevilla.es/sites/default/files/informe_junio_2012_0.pdf))

AYUNTAMIENTO DE SEVILLA. *Plan Municipal de atracción de inversiones.* <http://www.sevilla.org/ayuntamiento/areas/delegacion-de-relaciones-institucionales/OPEyDE>

BARRADO, Diego (2013) “Cultura Urbana e industrias culturales como alternativa al modelo económico heredado: Experiencias españolas recientes en las ciudades de Sevilla y Cáceres” en Valenzuela, M. (coord.) *Las ciudades españolas en la encrucijada: entre el 'boom' inmobiliario y la crisis económica*, Madrid, Asociación de Geógrafos Españoles, pp 411-452.

BOJA 11/04/2013. Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda.

Diariodesevilla.es (2010): Europa da dos meses a España para responder sobre el dragado.

DIAZ ORUETA, Fernando, GADEA, Elena, GINÉS, Xavier., y LOURÉS, M.Luisa (2014) “La crisis del desarrollo económico territorial”, en SUBIRATS, Joan y MARTÍ-COSTA, Marc (eds.) *Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, Junta de Andalucía, pp. 51-84.

El Mundo (2014): Pieles de oso.

GAY DE LIEBANA, Jose Maria (2012) *España se escribe con E de Endeudamiento*, Deusto

GUERREO, et al (2010): “Sevilla”, en Iglesias, Martí-Costa, Subirats y Tomàs (eds.) *Políticas urbanas en España, Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Barcelona, Icaria, pp. 169-200.

HOWALDT Y SCHWARZ (2010): Social Innovation: Concepts, research fields and international trends. *Working Paper. Proyecto: Working - Learning - DevelopingSkills. Potential for Innovation in a Modern Working Environment*“

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2013): *Encuesta de Población Activa (EPA) de Andalucía.* <http://www.ine.es/>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2013): Contabilidad Regional. <http://www.ine.es/>

LACALLE, Daniel (2013) *Nosotros los mercados*, Deusto

MINISTERIO DEL INTERIOR (2013): Consulta de resultados electorales. <http://www.infoelectoral.mir.es/min/>

NAVARRO, Clemente J. (2012) *Las dimensiones culturales de la ciudad*, Madrid, Catarata.

NAVARRO, Vicenc, TORRES, Juan y GARZON, Alberto (2013) *Hay alternativas. Propuestas para crear empleo y bienestar social en España*, Sequitur.

RODRIGUEZ, M.J. , DIAZ, R. y MATEOS, C. (2015) “Peculiaridades y definición de políticas urbanas ante la crisis”, en Subirats y Martí (coords), *Ciudades y cambio de época: discursos sobre políticas urbanas y crisis en España* Bilbao, Universidad del País Vasco

SAEZ, Antonia (2013 ) “Cluster Creativos: El caso del sector aeronáutico de Sevilla”, en Valenzuela, M. (coord.) *Las ciudades españolas en la encrucijada: entre el ‘boom’ inmobiliario y la crisis económica*, Madrid, Asociación de Geógrafos Españoles, pp 493-496.

SEVILLA GLOBAL. (2009). *Movimientos poblacionales en la ciudad de Sevilla en la última década*. Barómetro de Economía Urbana nº 19, Ayuntamiento de Sevilla. ([http://www.economiaandaluza.es/sites/default/files/10.Monografía\\_n19.pdf](http://www.economiaandaluza.es/sites/default/files/10.Monografía_n19.pdf))

SEVILLA GLOBAL. (2011). *Análisis poblacional 2011. Ciudad de Sevilla*, Ayuntamiento de Sevilla.

SEVILLA GLOBAL. (2012). *Sevilla área metropolitana*. Barómetro de Economía Urbana nº 28, Ayuntamiento de Sevilla.

SUBIRATS, Joan y MARTÍ-COSTA, Marc (2014) *Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, Junta de Andalucía.

WALTON, John (1992) “Making the theoretical case” en RAGIN, Ch. (ed.) *What is a case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*, Cambridge, Cambridge University Press, pp 121-138.

## **Anexos 1Perfiles Entrevistas**

<b>Código</b>	<b>Perfil</b>	<b>Fecha entrevista</b>
E1	Experto	23/05/2013
E2	No Institucional: Sindicato-	08/07/2013
E3	Institucional: Oposición (PSOE)	20/05/2013
E4	No institucional: Movimiento Social	28/05/2013
E5	No institucional: Asociación-Movimiento social	08/06/2013
E6	Experto	08/05/2013
E7	No institucional: Asociación	09/05/2013
E8	No institucional: Sector Económico-empresarial	02/07/2013

E9	No institucional: Sector Económico-empresarial	02/05/2013
E10	Institucional: Oposición (IU)	09/10/2013
E 11	Institucional: Gobierno (PP)	30/01/2014

# Crisis, austeridad y experiencias urbanas: una aproximación a los casos de Madrid y Barcelona

**Rosa de la Fuente**

Profesora Contratada Doctora en el Dpto. de Ciencia Política III, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Doctora Europea en Ciencias Políticas.

Email: rdelafuente@ucm.es

*La crisis es un fenómeno complejo que se expresa de un modo diferenciado en cada lugar y localidad, y por ello, nos preguntamos si una regularidad en torno a la percepción de las causas y consecuencias de la crisis, así como de las posibles salidas, o si por el contrario en Madrid y en Barcelona se aprecian diferencias, producto de las heterogéneas espacialidades de la crisis en el ámbito urbano. Para realizar el análisis se seleccionan los discursos que plantean de fondo el cuestionamiento del modelo económico, la legitimidad democrática y el rol del Estado, y la calidad del pacto social.*

**Palabras claves:** *Crisis, austeridad urbana, complejidad y dimensiones multi-escalares de la ciudadanía, Madrid, Barcelona*

**Crisis, austerity and urban experiences: an approach to Madrid and Barcelona cases**

*The crisis is a complex phenomenon, which is developed in different ways according to each place and locality. Therefore we are wondering if there is a common debate positions about it causes and consequences and even about the possibilities to way out, or conversely in Madrid and Barcelona we could distinguish differences in those perceptions due to the heterogeneous crisis spatiality. In order to answer this question, we use those quotes reconsidering the economic model, the democratic legitimacy and the role of the State, and the quality of the social pact.*

**Key Words:** *Crisis, urban austerity, complexity and multi scalar dimensions of citizenship, Madrid, Barcelona*

## **Expresiones de las crisis en Madrid y Barcelona: similitudes y diferencias<sup>1</sup>**

Tras la generalización de la crisis, en un análisis comparativo de los escenarios de ambas ciudades, encontramos dos puntos en común. Por un lado, ambas ciudades han sufrido un mayor impacto de los problemas, por el volumen de población afectada y por ubicar las protestas relacionadas con la crisis más que en otros lugares de España<sup>2</sup>. Y, por otro, en ambos casos, el impacto de la crisis, como veremos, ha sido mayor en los barrios donde ya se concentraban los mayores porcentajes de paro, pobreza y desigualdad lo que explicaría una mayor polarización entre las condiciones de vida de los barrios en las ciudades.

El factor de la ideología política del gobierno, no parece haber mitigado totalmente este efecto, aunque en Barcelona, donde el Partido Socialista gobernó desde la transición hasta 2011, es posible identificar una mayor tendencia hacia el modelo de gobierno relacional y participativo, tendencia en Cataluña (Brugué2002)mientras que en Madrid ha sido tecnocrático y gerencial, desde 1989 cuando comenzó a gobernar el Partido Popular, y una combinación de neostatismo y neoliberalismo urbanizador desde 2004, durante el gobierno de Ruíz Gallardón (de la Fuente y Velasco 2012). En cualquier caso, en las últimas dos décadas, el modelo de políticas urbanas para la promoción exterior y atracción de inversiones ha estado muy presente en ambos casos, creándose en ambos casos organismos promotores específicos y una progresiva dualización de los imaginarios urbanos<sup>3</sup>.

En el contexto de la crisis, tanto desde el gobierno de Convergencia i Unió, en Barcelona, como en Madrid, con Ana Botella como alcaldesa del Partido Popular, desde que Ruiz-Gallardón fue nombrado ministro en 2012, las políticas de austeridad se han aplicado con diligencia y eficacia, como ambos mandatarios han resaltado en sus últimos informes de gobierno en 2015.

Tal y como nos han explicado en los textos específicos sobre cada ciudad en este monográfico de la revista Quid 16, la ciudad de Barcelona, en términos generales ha sufrido el impacto de la crisis con menor intensidad que otras ciudades, españolas, y de un modo diferente a Madrid. Por ejemplo, si atendemos a las dinámicas demográficas, tomando estadísticas oficiales de ambas oficinas de

---

<sup>1</sup> En la redacción de este texto comparativo se han utilizado como referencias los artículos publicados en este monográfico sobre las ciudades de Madrid (Camacho et. al., 2015) y Barcelona (García e Iglesias, 2015)

<sup>2</sup> En un estudio comparado sobre la crisis de la gobernabilidad urbana en España, una de las conclusiones del estudio de Navarro et al. señala “Destacan, pues, las grandes ciudades, donde son mayores tanto los problemas derivados de la crisis, como la protesta (electoral o colectiva). Entre ellas, quizás cabría diferenciar algún caso en el que, como hemos visto anteriormente, la protesta se manifiesta de forma más transgresiva (Barcelona).” (2013:19)

<sup>3</sup> En un estudio profundo de Barcelona, Martí-Costa et al. señalaban como en Barcelona “una mayor distancia entre las élites políticas y la ciudadanía, los efectos del turismo masivo y los megaproyectos como el Fórum de las Culturas de 2004, provoca que emerja una crítica hacia el modelo Barcelona hasta entonces casi inexistente. Queda evidente que las tendencias del urbanismo neoliberal y gentrificador están presentes también en las ciudades gobernadas por la izquierda si bien las políticas de atracción y crecimiento se pretenden combinar con la mejora de las condiciones de vida.” (2011:70)

estadística municipal, Madrid ve decrecer su población, y especialmente población su extranjera, desde 2010. Si en 2010, la población extranjera representaba un 17'41 % del total de la población madrileña, en 2014, se había reducido a un 13%. Mientras que en Barcelona aún en 2014 continúa representando un 17%, ligeramente por encima de lo que representaba en 2010, 16.84%. En relación a las tasas de paro, en Barcelona, a principios del 2015, los datos registrados para toda la ciudad se sitúan por debajo de 10%, aunque hay variaciones en función de los barrios, entre un 18% en Trinitat Nova, y un 5% de Sant Gervasi. En Madrid, según la Encuesta de Población Activa, sin embargo, en el primer trimestre del 2009, había una tasa de paro, del 11,48%, mientras que en el primer trimestre del 2014, la cifra había ascendido incluso hasta el 18%. La concentración de la Renta Mínima en algunos barrios es mayor en Barcelona, y un poco más dispersa y generalizable, en Madrid, tal y como se observa en las tablas 1 y 2 (Anexo)

Uno de los rasgos que caracterizan a las dos ciudades es la concentración del empleo en el sector servicios, en torno al 90% en ambos casos. Madrid en su condición de ciudad capital ha desarrollado una economía terciarizada, que desde los años 70 se fue especializando e intensificando, convirtiéndose en una ciudad de servicios<sup>4</sup>, primero vinculados al turismo y su condición de ciudad capital, y posteriormente expandiéndose a los servicios para la economía financiera. Una de las características de la ciudad de Madrid es la dualidad espacial de las actividades económicas. Así, desde el plan Bidagor en los años 40, no se ha modificado la localización en el mapa de las actividades de servicios con mayor valor añadido en la almendra central, y las actividades industriales y con menor calidad del empleo, en el sur y este de la ciudad<sup>5</sup>. En relación a la crisis, en 2008 comenzó un significativa contracción del empleo asalariado en el sector Construcción (-8,5%.) y se produjo un crecimiento relativo del número de desempleados extranjeros, significativamente elevado en distritos como Usera y Villa de Vallecas, donde prácticamente se duplicó el número de desempleados entre agosto de 2007 y agosto de 2008 (Barómetro de Empleo de la Ciudad de Madrid: 32 y 65).

---

<sup>4</sup> Según el Barómetro Económico del primer trimestre del 2010, el 88% de la población activa realizaba su actividad en el sector servicios y se concentraban en un altísimo porcentaje en la almendra central. Con dato de 2015 el sector servicios ocupa el 91.4% de la población empleada. En Barcelona, en 2015 casi el 90% de la población empleada se desempeña en el sector servicios. Véase con más detalle en Informe de Equilibrio Territorial 2010 en Madrid, <http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCObservEconomico/BarometroEconomia/2010/Ficheros/Abril/ficheros/3.%20Equilibrio%20territorial.pdf>, e Informe Barcelona 2015 “Impuls a la recuperació econòmica i compromís amb el benestar de les persones”, disponible en [http://premsa.bcn.cat/wp-content/uploads/2015/01/BalancAME\\_2014-v1.pdf](http://premsa.bcn.cat/wp-content/uploads/2015/01/BalancAME_2014-v1.pdf)

<sup>5</sup> Por ejemplo, las industrias de alto valor tecnológico son “sectores con una destacada presencia de empresas transnacionales y de funciones de servicios internas a la propia empresa, que explican su patrón de localización en la Ciudad, caracterizado tanto por la preferencia por sectores urbanos altamente valorados para la localización de sedes, como por la atracción ejercida por el entorno del aeropuerto y algunas áreas urbanas con mejor imagen y calidad ambiental que los tradicionales emplazamientos manufactureros del sur y sureste.” (Ayuntamiento de Madrid & CSIC 2011:11).

Esta dualidad de la ciudad, también se expresa en los efectos de la burbuja inmobiliaria<sup>6</sup>. En Madrid, entre 2012 y 2013, según Obeso “Existe una concentración de desahucios en el sur de Madrid. Los distritos más afectados por el problema de los desahucios son San Blas, Tetuán, Puente de Vallecas, Villa de Vallecas, Usera, Carabanchel, Latina, Vicálvaro y Arganzuela. Y, lo que es más relevante es que la gran mayoría de los casos se suceden en barrios de trama densa, contruidos durante el período desarrollista de la dictadura” (Obeso 2014:338). Los distritos también muy duramente castigados durante la crisis en los 70 y 80, y también especialmente activos como sociedad civil organizada. Así, según el autor “pone de manifiesto las desigualdades sociales como consecuencia de la crisis económica y su distribución espacial.” (Obeso 2014: 339) aunque también resalta que se han extendido a zonas de nueva construcción, como los nuevos ensanches de Carabanchel o Vallecas.

Pero, sin duda, la expresión más característica de la crisis en Madrid es el endeudamiento de sus arcas municipales, puesto que este Ayuntamiento es el más endeudado con diferencia de todo el país. En términos absolutos, en 2011 tenía una deuda fundamentalmente financiera de más de 6.450 millones, seguido de Barcelona a distancia, con 1.200 millones y Valencia 890 millones (AIS: 2011)<sup>7</sup>. El Ayuntamiento de Madrid, en 2012, para acogerse al Mecanismo de financiación para el pago a proveedores de Entidades Locales y de Comunidades Autónomas, diseñó un Plan de Ajuste, del que Madrid ha salido en 2014, en dos años, ocho menos de lo previsto, reduciendo -según fuentes municipales- en más de 500 millones su deuda no financiera<sup>8</sup>. Para ello, sin duda, su “máquina de austeridad” ha acelerado hasta reducir su presupuesto municipal a cifras similares a las de 2004, especialmente en relación a la partida de personal, el patrimonio municipal, los derechos de los liberados sindicales, y ajustando la contratación de servicios en función de los nuevos presupuestos.

Según el Plan de Ajuste, el Ayuntamiento y los Organismos Autónomos desde 2004 hasta 2011 habrían invertido en mejoras de infraestructuras en la ciudad 6.253

---

<sup>6</sup>Asumimos como acertada y completa la siguiente definición de burbuja inmobiliaria como “proceso especulativo en el que los precios de los bienes inmuebles alcanzan un valor desmesurado, es decir, se alejan cada vez más del valor real del producto. Las expectativas futuras de beneficios virtualmente más altos favorecen un incremento prologando del precio, llegando a un punto en el que la situación es insostenible. La escasez de las ventas y del capital necesario para mantener funcionando el sistema produce una caída repentina de todo el sector (...). Según datos de Eurostat, en el cuarto trimestre de 2006 España era el líder europeo la construcción inmobiliaria. En dicho año España construyó 800.000 viviendas, más que Alemania, Francia y Reino Unido juntos “ (Obeso 2014:332)

<sup>7</sup> Véase nota de prensa, empresa privada de gestión de BIG DATA AIS. [<http://www.ais-int.com/la-deuda-de-los-ayuntamientos-espanoles-sobre-el-mapa.html>, última visita 23/04/2015].

<sup>8</sup> Véase Plan de Ajuste 2012-2022. Balance 2012-2014, Ayuntamiento de Madrid, disponible en la web municipal:

[[http://www.madrid.mobi/UnidadesDescentralizadas/UDCMedios/noticias/2015/02Febrero/05Jueves/Nota sprende/BajadaImpuestos/ficheros/BALANCE%20DEL%20PLAN%20DE%20AJUSTE.pdf](http://www.madrid.mobi/UnidadesDescentralizadas/UDCMedios/noticias/2015/02Febrero/05Jueves/Nota%20sprende/BajadaImpuestos/ficheros/BALANCE%20DEL%20PLAN%20DE%20AJUSTE.pdf), última visita 23/04/2015]

millones de euros, el grueso de la deuda, y en 2013, la deuda ascendió a 8.654, al sumar la propia deuda financiera del Ayuntamiento la de las empresas municipales sectorizadas (Empresa Municipal de la Vivienda) o que han desaparecido como (MADRITEC<sup>9</sup>)” (Ayuntamiento de Madrid 2014: 13). Por el contrario, en el Plan de Ajuste para 2014, se previó un minúsculo gasto de 124 millones de euros en inversiones (Plan de Ajuste 2012-2020: 43).

En resumen, según el último informe de la alcaldesa, en marzo del 2015 “El Ayuntamiento de Madrid rebajó su deuda financiera un 15,63% hasta los 5.936 millones, una cifra que la mantiene como la ciudad más endeudada de España pero que la sitúa en el nivel de 2007, previo a la crisis” (Nota de prensa El Mundo: 14/03/2015). Sin embargo, lo que es relevante es que el gasto público no financiero previsto para 2015, es decir el presupuesto de la ciudad se sitúa en 3.654 millones de euros, 1.378 millones menos que en 2008 (Ayuntamiento de Madrid 2015).

En Barcelona, si bien históricamente existía una mayor diversidad de matriz productiva, hoy casi el 90% del empleo se concentra en el sector terciario y únicamente un 3% en la construcción. Si bien, como hemos visto la crisis no ha tenido un impacto en las dinámicas demográficas, ni en las tasas de desempleo tan destacable como en el caso de Madrid, una de las expresiones más graves de la crisis en la ciudad de Barcelona ha sido el aumento de la desigualdad interterritorial. Según un informe del propio Ayuntamiento<sup>10</sup> en diciembre del 2014, la ciudad ha aumentado el porcentaje de población en condiciones de pobreza y la brecha de renta entre unos barrios y otros.

Pero, sin duda, ha sido en la dimensión habitacional donde la crisis se ha expresado con mayor virulencia. Así, la Comunidad Autónoma de Cataluña, es la más afectada por el número de desahucios por ejecuciones hipotecarias y por impago de alquileres, desde el inicio de la crisis (ver tablas 3, 4 y 5 del Anexo). Así si bien no existe una estadística municipal de los desahucios, y es difícil saber cuál es el número de desahucios en cada ciudad, sí pareciera que en la ciudad de Barcelona se han producido un número muy superior a los aproximadamente 25.000, que se han llevado a cabo en Madrid desde el inicio de la crisis. Y, en algunos distritos de Barcelona se concentran un altísimo número de desahucios, como ocurre en el distrito de Nou Barris, llegando a 16 desahucios en un día<sup>11</sup>, siendo la media diaria

---

<sup>9</sup> Madrid Espacios y Congresos (Madrídec) era una empresa pública que el ex alcalde Alberto Ruiz-Gallardón creó para gestionar proyectos urbanísticos, y cuando fue eliminada acumulaba 402 millones de euros de pasivo, y entre otros activos el Madrid Arena, el campo de golf del Olivar de la Hinojosa, el Palacio de Congresos del Campo de las Naciones, los recintos feriales de la Casa de Campo, el centro acuático (sin terminar), y la Caja Mágica, espacio para uso deportivo que costó unos 300 millones.

<sup>10</sup> El Informe de la Renta Familiar Disponible del 2013, señala “En un context global d’augment de les desigualtats, creix la polarització dins de Barcelona en augmentar el nombre de residents als barris situats als dos extrems de la distribució de la renda.”

<sup>11</sup> Como señala Obeso: “La gran concentración de desahucios y ejecuciones hipotecarias en la calle Perafita de Barcelona ha sido, sin embargo, foco de interés periodístico; y a pesar de no disponer de

de unos 15, en Barcelona, agrupados por barrios y zonas (Nota de prensa: Vivienda-El Periódico 4-11-2014).

Esta especificidad de las expresiones de la crisis en cada ciudad, creemos que puede ser una variable a tener en cuenta en el análisis de las voces y narrativas de aquellos que entrevistados sobre la crisis y sus posibles soluciones en torno a los grandes debates post-crisis, la legitimidad política<sup>12</sup> y el rol del Estado, la democracia y el pacto social. ¿Es posible detectar una generalización de discursos sobre la crisis en España, más allá del lugar de la experiencia local o por el contrario los discursos aparecen ubicados en un contexto donde el espacio urbano y la sociedad son producidos constitutivamente ente sí, dada la relevancia del punto de inflexión que hemos descrito, en torno a qué cambios introducir sobre el modelo económico, el rol del Estado y la democracia, y el pacto social.

### **La reflexión sobre la crisis: ¿reflexiones relacionadas con la experiencia urbana? <sup>13</sup>**

De los análisis específicos de las entrevistas realizadas en cada ciudad, se deduce que hay una concepción clara de que la crisis si bien surge vinculada al sistema capitalista y a su fase financiera de impacto global, en el caso español tiene unas características históricas y coyunturales específicas, que la convierten en un territorio, aún más vulnerable. Y esta referencia a la escala del Estado enmarca las reflexiones de cada ciudad.

Para muchos, tanto en Madrid como en Barcelona, existe un modelo “español”, que se ha caracterizado por su excesiva dependencia del sector de la construcción, la liberalización del uso de suelo y la subsecuente y generalizada especulación inmobiliaria, lo que supuso un terreno fértil para el alza de precios, o “burbuja” de los precios de la vivienda. Este contexto explica que el país se viera rápidamente afectado por la crisis financiera de origen exógeno. Así, “Lo que es *made in Spain* (...) es que la crisis es una crisis inmobiliaria, que en gran parte la fabricamos nosotros por una sobreproducción”(MD\_E3). También, en Barcelona al hacer referencia a la política urbana neoliberal se la relaciona con la escala del Estado y no con la local: “Es una crisis que afecta más al estado Español, que al resto de

---

datos concretos, la problemática social es palpable a través de los medios, que la han llegado a bautizar como la calle de los desahucios. Teniendo en cuenta que en el barrio de Ciutat Meridiana hay alrededor de 3.670 viviendas y que en febrero de 2012 ya habían sido desahuciadas aproximadamente 300, la denominación parece justificada.” (2014:338)

<sup>12</sup> Siguiendo a Häikö, entendemos legitimidad como una aprobación tácita de las decisiones tomadas por el sistema político (2007:2147).

<sup>13</sup> En este apartado utilizaremos las citas de las entrevistas aportadas en los artículos de Madrid (Camacho et. al, 2015) y Barcelona (García e Iglesias, 2015) en este volumen, pero reinterpretadas a la luz de nuestro hilo argumental. Al lado de cada una de las citas textuales se ha incluido el código que permite identificar el perfil de los entrevistados. Se ha optado por mantener la misma codificación que la incluida en los artículos sobre ambas ciudades. El cuadro con los entrevistados, sus perfiles y los códigos se incluye en el Anexo.

países. Porque *el Estado español fue como el alumno ejemplar en términos de política urbana neoliberal*" (B\_A1).

Así, no hay diferencia en las *hablas*<sup>14</sup> en torno al origen y la mayor vulnerabilidad de España debido a su estructura productiva común, mientras que hay una ausencia de reflexión sobre las políticas urbanas de cada ciudad o barrio, sino que se explica como un contexto generalizado del capitalismo financiero, y del caso español. Es en relación a las políticas de ajuste donde la escala europea aparece como locus del origen de las medidas, así bien siguiendo el ejemplo de otros países que hicieron su reestructuración en el pasado, o bien como "expendedor de recetas comunes de austeridad.

No obstante, para los sectores de ideología más liberal, la crisis también se relaciona con la excesiva burocratización y regulación de las actividades económicas, y con la falta de inversión pública en innovación y tecnología, que conlleva en resumen, a una baja productividad. Ante esta situación, para estos sectores, el modelo productivo y las soluciones para salir de la crisis requerirían fomentar del "talento" y la inversión en tecnología e innovación ligados a una búsqueda de ventaja comparativa en la inserción dinámica en la economía. Aquí vamos encontrando mayores referencias a las políticas urbanas, y el contexto concreto de ambas ciudades.

Este es un discurso optimista en Barcelona, que pone el eje especialmente en el ámbito individual y que encuentra en el contexto las ciudades globales, un escenario ideal. De manera que la política de atracción de inversiones seguiría siendo el modelo para las ciudades, y de nuevo el contexto internacional el escenario privilegiado para la recuperación. En Madrid, también se puede identificar un discurso entre empresarios del sector de la construcción que considera que es posible continuar produciendo nueva ciudad, aunque a un ritmo y expansión menor.

Sin embargo, para los sectores sociales más críticos, la salida de la crisis no pasa únicamente por una solución economicista, ni en la financiación privada sino más compleja y vinculada a las dimensiones política y social. Y por ello, se señalan como más positivos, otros modelos de gestión colectiva de actividades económicas y sociales, pero sobre todo políticas.

### **La crisis multidimensional: el modelo económico, el Estado y el pacto socio-espacial**

La crisis pareciera poner en evidencia la necesidad de cambiar el modelo económico y político, al mismo tiempo. Así, primero se considera que la

---

<sup>14</sup> Sobre las "hablas" como concepto de Bhabha y su uso como categoría analítica, véase Serrano Pascual (1998:98).

responsabilidad de la crisis se sitúa entre otros en el rol negativo del Estado. Así, las referencias a la crisis y sus características, desde posiciones más críticas se explican a partir de una concepción del Estado, subordinado y en alianza con las elites económicas, que se expresa no sólo en el diseño de las políticas de austeridad sino también en las fases previas, que provocan la crisis, “es una inversión improductiva, se ha invertido muchísimo y ahí está totalmente enterrado” (MD\_E3).

En relación a la austeridad, se concibe como un “Estado de excepción” para modificar el patrón productivo, para lo que se requiere disciplinar a los sectores productivos, recorte de los salarios, aumento de tasas de ganancia, reducción del Estado de bienestar. “Esto es claramente una reconstrucción. *Hay una deconstrucción de sociedad y una reconstrucción*”(MD\_A15).

Este cuestionamiento del Estado y de su posición, para algunos desde los años 80, para otros desde 1992y hasta la actualidad, muestra la grieta de la hegemonía del modelo de Estado neoliberal y muestra la necesidad de pensar el Estado de Bienestar. Se percibe en ambas ciudades un proceso de cambio, una tendencia que ha llegado a su máximo histórico insostenible con la crisis Así, como señala un informante de Madrid, “están consiguiendo un éxito total: que el individuo se quede más sólo que la una” (MD\_A15).

En este caso, de nuevo los argumentos que hemos encontrado no están localizados en la experiencia urbana específica sino que se generaliza de nuevo la percepción.

### **La ruptura del pacto socio-espacial**

Por último, creemos que sí hay una mayor localización de la percepción de la crisis, como una crisis urbana y localizada en torno a lo que podemos llamar el pacto socio-espacial. Como hemos visto, especialmente para el caso de las grandes ciudades, la crisis ha generado un grave deterioro del tejido social, que se expresa en muchas ocasiones, en los discursos más críticos sobre ambas ciudades en términos como fractura, dualidad, segregación en un contexto de creciente individualismo característico de la economía post-fordista. Recurrentemente, se concibe esta fractura como un largo proceso de resquebrajamiento que se ha acelerado en el contexto de la crisis. Sin embargo, el diagnóstico es similar, como si la ciudad fuera el espacio receptor de la multiplicidad de errores de todas las administraciones públicas, lo que obliga a repensar el modelo social de democracia.

En el caso de Madrid, encontramos esta cita relevante del momento, de fractura, “Los incrementos de beneficio y de riqueza no se reinvierten en homogeneizar (...) sino que las elites se van separando, nunca ha existido un proyecto a largo plazo, sólo existió en la década de los 80, y a partir de 1991-/1992 fue el sálvese quien pueda” (MD\_E2), y con claridad percibidos como ocurre en esta cita “Sólo tienes que ir al Barrio de Salamanca, ahí no hay crisis, al revés, ahí se mueve mucha más pasta que hace 4 años” (MD\_E2). En Barcelona, también nos parece relevante, la expresividad de la concepción de la ruptura del equilibrio social en esta cita “para

mí no es una crisis económica sino una crisis de esta manera de hacer que es una manera de, *que unos estén encima de los otros*" (B\_A2).

La espacialidad de esta ruptura se expresa en ambos casos, en la dualidad socio-espacial, en el caso de Barcelona, "la crisis ha destapado de manera muy cruda, lo que probablemente eran dinámicas que ya habían empezado incluso antes de la crisis, y es que caminamos más hacia la ciudad dual" (B-P6). Mientras que, se subraya que en Madrid, la responsabilidad es del Estado en esta situación es doble, por un lado por el déficit histórico de atención pública en las periferias urbanas por parte de las administraciones públicas, y por otro, por la coyuntura de abandono de espacios "fallidos" en nuevos barrios por la crisis, que con la austeridad carecen de inversión en infraestructuras y dotaciones.

Para algunas visiones más económicamente liberales, la centralidad económica y empresarial de ciertos barrios, como los del norte de la Almendra Central, en Madrid, o el corazón cosmopolita de la ciudad de Barcelona, debe ser aún más promocionada, y por tanto la segregación de las experiencias urbanas "conectadas" de las desconectadas que aparecerían como un efecto colateral no deseado.

Esta segregación es insostenible para otros actores, vinculados a la sociedad civil organizada y a los movimientos sociales en ambas ciudades, consideran que el incremento de la desigualdad socio-espacial obliga a repensar el modelo de Estado y de democracia. A partir de ahí, han generado sus propuestas electorales para la contienda municipalista de Mayo del 2015, que sostienen un nuevo ideal urbano, como queda recogida en esta cita desde Barcelona, "Si conseguimos que las políticas de austeridad se equilibren con políticas de crecimiento, y si conseguimos que nuestros gobiernos de nuestras ciudades, de España y de Cataluña puedan ir priorizado la inversión social. Si fortalecemos las entidades del tercer sector, si cambiamos la ley de contratos del sector público, si damos espacios de participación a la ciudadanía, si renovamos la democracia, que hay que renovarla" (B\_A2).

## **Conclusiones**

Las interpretaciones sobre el origen y consecuencias de la crisis y las políticas de austeridad que hemos analizado para el caso de Madrid y Barcelona, no difieren entre sí. Encontramos coincidencias en las perspectivas ideológicas sobre las causas y efectos económicos, políticos y sociales, incluyendo las referencias a las escalas de gobierno a las que se hace referencia al hablar de la crisis, que mayoritariamente es la escala del Estado. Únicamente la percepción de los efectos de la crisis vuelve la mirada a la escala urbana, en la medida, en que se resalta la dualidad, la segregación y la existencia de barrios ganadores y otros, como siempre, perdedores.

Sin embargo, pareciera que la especificidad de las expresiones de la crisis en cada una de las ciudades, más grave en relación al empleo y la expulsión de población inmigrante en Madrid, y más grave en cuanto a la crisis inmobiliaria en Barcelona, no afecta la percepción y las hablas sobre la crisis y la austeridad.

Creemos por tanto, que sería interesante continuar un análisis más profundo para observar, por ejemplo, si la crisis de la vivienda en Barcelona se percibe y es un marco de referencia colectiva con más capacidad de generar movilización política y atención por parte de todos las perspectivas ideológicas, que en el caso de Madrid, o también por ejemplo, si el desempleo y la agudización de la histórica dualidad socio-espacial en Madrid, junto a la deuda municipal, serán durante más tiempo percibidos como graves y específicos efectos de la crisis.

## **Bibliografía**

Ayuntamiento de Madrid (2014) Plan de ajuste 2012-2022, Revisión 2014. Open Access:

[http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Presupuestos/OtrosContenido\\_sPresupuestarios/PlanDeAjuste2012-2022/FicherosPlanAjuste/Revision\\_Plan\\_Ajuste\\_12\\_06\\_2014.pdf](http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Presupuestos/OtrosContenido_sPresupuestarios/PlanDeAjuste2012-2022/FicherosPlanAjuste/Revision_Plan_Ajuste_12_06_2014.pdf)

Ayuntamiento de Madrid (2015) Proyecto Presupuesto general del Ayuntamiento de Madrid, Open Access:

[\[http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Presupuestos/PresupuestosAnuales/Ppto2015/Proyecto2015/FicherosProyecto2015/Presentacion\\_Proj\\_Ppto\\_2015.pdf\]](http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Presupuestos/PresupuestosAnuales/Ppto2015/Proyecto2015/FicherosProyecto2015/Presentacion_Proj_Ppto_2015.pdf)

Banco de España (2014) Nota informativa sobre los procesos de ejecución hipotecaria sobre viviendas [19.05.2014]. Open Access: [\[http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing\\_notes/es/notabe190514.pdf\]](http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing_notes/es/notabe190514.pdf)

BRUGUÉ, Q. (2002) “Nuevos ayuntamientos, concejales diferentes. Del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes”, Revista Española de Ciencia Política, n.7, Disponible en: <http://www.recp.es/index.php/recp/article/view/267/211>.

CAMACHO, J., DÍAZ ORUETA, F., GADEA, E., GINÉS, X. y LOURÉS, M.L. (2015) “Madrid: el agotamiento de un modelo urbano y la construcción de nuevas propuestas para una ciudad en transformación”, *Revista Quid* 16, n<sup>o</sup>5

COLAU, Ada & ALEMANY, Adrià (2013) *2007 – 2012: Retrospectiva sobre desahucios y ejecuciones hipotecarias en España, Estadísticas oficiales e indicadores*. Plataforma de Afectados por la Hipoteca. Open Access:

<http://afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2013/02/RETROSPECTIVA-SOBRE-DESAHUCIOS-Y-EJECUCIONES-HIPOTECARIAS-EN-ESPA%C3%91A-COLAUALEMANY1.pdf>

DE LA FUENTE, Rosa & VELASCO, María (2012) "Global cityimaginary and urbanpolicies in Madrid", Paper Congreso IPSA, LOC03 — UrbanGovernance and Neoliberalism: Diversity, Contestation and Counter-hegemonicPractices.

GARCÍA, A. e Iglesias, M. (2015) "La ciudad en disputa: crisis, modelos de ciudad y políticas urbanas en Barcelona", *Revista Quid* 16, nº5.

GARCÍA ESPÍN, Patricia (2012) "El 15M: de vuelta al barrio como espacio de lo político", en *Revista Internacional de Pensamiento político*, I Época, Vol. 7, [291-310]

[http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/7862/el\\_15M.pdf?sequence=2](http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/7862/el_15M.pdf?sequence=2)

HÄIKIÖ, Liisa (2007) "Expertise, representation and the common good. Grounds for legitimacy in the urban governance network." *Urban Studies*, 44, n. 11. 2147 – 2162.

LACLAU, Ernesto (1996) "¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?", *Emancipación y diferencia*, Ariel: Buenos Aires.

Lefebvre, Henri (1991 [1974]) *The production of space*. Blackwell: UK.

Martí-Costa et al. (2011) "Barcelona", en *Políticas Urbanas en España*. Icaria: Barcelona.

MARTÍNEZ LÓPEZ, M., & GARCÍA, A. (2014). The Occupation of Squares and the Squatting of Buildings: Lessons From the Convergence of Two Social Movements. In B. Tejerina & I. Perugorria (Eds.), *From Social to Political. New Forms of Mobilization and Democratization*. Ashgate Publishing. Available at [http://www.miguelangelmartinez.net/...](http://www.miguelangelmartinez.net/)

MÉNDEZ, Ricardo (2012) "Crisis económica y reconfiguraciones territoriales", en *Crisis económica e impactos territoriales - V Jornadas de Geografía Económica Asociación de Geógrafos Españoles*, Universidad de Girona, pp. 10-18. Open Access: [[http://www3.udg.edu/publicacions/vell/electroniques/Crisis\\_economica\\_e\\_impactos\\_territoriales/per\\_imprimir/Crisis\\_economica\\_e\\_impactos\\_territoriales.pdf](http://www3.udg.edu/publicacions/vell/electroniques/Crisis_economica_e_impactos_territoriales/per_imprimir/Crisis_economica_e_impactos_territoriales.pdf)]

NAVARRO, Clemente J. & RODRÍGUEZ, María J., HERRERA, María R., MATEOS, Cristina (2013) *Gobernabilidad y crisis urbanas. El impacto de la crisis sobre las grandes ciudades españolas*. Trabajo presentado al XI Congreso Español de Sociología 10-12 Julio de 2013, Universidad Complutense de Madrid Grupo de Sociología Urbana

OBESO MUÑOZ, Ícaro (2014) “Análisis geográfico de los desahucios en España”, en *Ería*, 95, pp. 327-342. Open Access: [<http://www.unioviado.es/reunido/index.php/RCG/article/view/10513>].

Partido Popular (2015) “Aún queda mucho por hacer. Manifiesto electoral local: Un compromiso con los ayuntamientos” Open Access: [[http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/af\\_pp\\_programa-municipales\\_2015\\_actualizado-20.03.15.pdf](http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/af_pp_programa-municipales_2015_actualizado-20.03.15.pdf)]

SERRANO PASCUAL, Araceli (1998) “Manifestaciones étnicas y cívico-territoriales de los nacionalismos”, en *Revista española de investigaciones sociológicas*, , Nº 82, 1998 , págs. 97-126.

### Notas de prensa

BIG DATA AIS. Nota La deuda de los ayuntamientos españoles sobre el mapa. [<http://www.ais-int.com/la-deuda-de-los-ayuntamientos-espanoles-sobre-el-mapa.html>, última visita 23704/2015].

Nota de prensa: Vivienda-El Periódico (4-11-2014).

Nota de prensa: El Mundo: 14/03/2015

## ANEXO

### TABLAS

**TABLA 1. Número de Solicitudes tramitadas y de Perceptores de prestación de la Renta Mínima de Inserción (RMI) en barrios de Madrid**

Distrito	2013	2012
	Perceptores	Perceptores
<b>TOTAL</b>	<b>11.398</b>	<b>11.674</b>
01. Centro	714	772
02. Arganzuela	167	190
03. Retiro	98	93
04. Salamanca	81	96
05. Chamartín	113	118
06. Tetuán	611	641
07. Chamberí	114	143
08. Fuencarral-El	322	333

Pardo			
09. Moncloa-Aravaca	192		247
10. Latina	714		764
11. Carabanchel	<b>1.364</b>		<b>1.371</b>
12. Usera	<b>1.097</b>		<b>1.092</b>
13. Puente de Vallecas	<b>2.111</b>		<b>2.082</b>
14. Moratalaz	399		435
15. Ciudad Lineal	260		295
16. Hortaleza	298		282
17. Villaverde	<b>828</b>		<b>789</b>
18. Villa de Vallecas	<b>844</b>		<b>846</b>
19. Vicálvaro	515		517
20. San Blas - Canillejas	521		507
21. Barajas	35		61

FUENTE: Área de Gobierno de Familia, Servicios Sociales y Participación ciudadana. Dirección General de Mayores y Atención social

**TABLA 2. Servicios sociales básicos por distritos. 2013 Barcelona**

Servicios	Sin vinculo territorio fuera											
	1.Ciutat Vella	2.Eixample	3.Sants-Montjuïc	4.Les Corts	5.Sarrià-Sant Gervasi	6.Gràcia	7.Horta-Guinardó	8.Nou Barris	9.Sant Andreu	10.Sant Martí	10.San o Martí BCN	
<b>Renta mínima de inserción (RMI)</b>												
Beneficiarios	5.184	<b>960</b>	285	522	32	144	156	569	<b>1.075</b>	350	715	376

(1) (1) El total de Barcelona no corresponde a la suma por distritos. Una misma persona puede haber sido atendida en más de un distrito.

(2) (2) Para 2013, incluye las entrevistas programadas canceladas, Si se descuentan, el número de unidades de atención es de 188.610.

(3) (3) Solicitudes acumuladas de OAC's y SSPP, y también del Consorcio de Servicios Sociales.

Fuente: Departament de Recerca i Coneixement. Àrea de Qualitat de Vida, Igualtat i Esports. Ajuntament de Barcelona.

**TABLA 3. Lanzamientos estimados aplicando el multiplicador (PAH)**

Comunidad Autónoma	2008	2009	2010	2011	2012 (hasta 3er trimestre)	TOTAL
<b>Cataluña</b>	16.117	21.843	27.279	27.870	19.405	112.514
<b>C. Madrid</b>	5.499	7.405	12.648	13.415	11.106	49.974
<b>C. valenciana</b>	3.961	5.182	7.918	11.105	10.113	38.139
<b>Andalucía</b>	3.673	4.502	7.216	10.370	10.438	36.238

Fuente: Colau&Alemany, 2013: 3

**TABLA 4. Cataluña: ejecuciones hipotecarias por provincias**

<b>Cataluña</b>	
Barcelona	<b>46.835</b>
Girona	11.365
Lleida	5.791
Tarragona	15.095
<b>Total</b>	<b>79.043</b>

Según datos recogidos por el Juzgado de 1ª Estancia

Fuente: Colau & Alemany 2013: 3

**TABLA 5. Desahucios por cada mil hogares en distintas comunidades autónomas**

<b>Cataluña</b>	<b>8,96</b>
Canarias	8,80
Illes Balears	7,18
Murcia	6,71
<b>Madrid</b>	<b>6,13</b>

Fuente: Colau & Alemany 2013: 6

**PERSONAS ENTREVISTADAS EN LAS CIUDADES DE MADRID Y BARCELONA  
ENTRE LOS MESES DE ABRIL Y JUNIO DE 2013**

**PROYECTO POLURB**

**MADRID**

Código	Perfil
MD_E1	Experto urbanista/profesional
MD_E2	Experto urbanista/universidad
MD_E3	Experto urbanista/universidad
MD_E4	Experto urbanista
MD_E5	Experto economista

MD_T6	Técnico organización sindical/estudios
MD_T7	Técnico municipal/planeamiento
MD_T8	Técnico municipal/economía
MD_T9	Técnico autonómico/ planeamiento
MD_SE10	Representante organización empresarial inmobiliaria
MD_P11	Alto cargo municipal/urbanismo/PP
MD_P12	Representante partido oposición Ayuntamiento/PSOE
MD_MS13	Representante organización ecologista
MD_MS14	Representante organización vecinal
MD_MS15	Representante movimientos sociales
MD_E1	Experto urbanista/profesional
MD_E2	Experto urbanista/universidad

## BARCELONA

Código	Perfil
B_A1	Representante Asociación. Observatorio Derechos Sociales
B_A2	Representante Asociación. Taula del Tercer Sector
B_MS1	Movimientos sociales. Colectivo la Col
B_MS2	Movimientos Sociales. URBAN+IN
B_MS3	Asociación. FAVB
B_P1	Representante Político Ayuntamiento Barcelona PP
B_P2	Representante Político Ayuntamiento Barcelona ERC
B_P3	Representante Político Ayuntamiento Barcelona CiU
B_P4	Representante Político Ayuntamiento Barcelona ICV
B_P5	Representante Político Área Metropolitana. PSC
B_P6	Representante Político Ayuntamiento Barcelona PSC
B_SE1	Sector empresarial. Barcelona Global
B_SE2	Sector Empresarial. Asociación de Promotoras ACPE
B_T1	Técnico Alto nivel Ayuntamiento Barcelona. Área Urbanismo
B_T2	Técnico Alto nivel Gerencia del Ayuntamiento de BCN
B_T3	Técnico Alto nivel Promoción Económica Ayuntamiento de BCN
B_T4	Técnico Plan Estratégico
B_T5	Técnico Ayuntamiento Calidad de Vida
B_T6	Técnico Ayuntamiento. Responsable Participació Hàbitat urbà

B_T7	Experta-Opinadora Técnico Barcelona Regional
B_T8	Técnico Alto nivel. Gerente de Vivienda Ayuntamiento de BCN

## Bilbao – Sevilla: dos ciudades, dos contextos

### José Manuel Fernández Sobrado

Doctor en Sociología. Profesor Titular del Departamento de Sociología, F. CC SS y de la Comunicación, Universidad del País Vasco, Dpto. Sociología II. Actualmente es miembro del grupo consolidado de la UPV/EHU CIVERSITY y de la Unidad de Formación e Investigación (UFI) HEGOA, Estudios sobre Desarrollo.

Email: josemanuel.fernandez@ehu.es

### José Enrique Antolin Iria

Doctor en Sociología. Profesor Titular del Departamento de Sociología, F. CC. SS. y de la Comunicación, Universidad del País Vasco. Actualmente es miembro del grupo consolidado de la UPV/EHU CIVERSITY y de la Unidad de Formación e Investigación (UFI) HEGOA, Estudios sobre Desarrollo.

Email: joseenrique.antolin@ehu.es

*Sevilla y Bilbao, Bilbao y Sevilla son dos ciudades que poseen atributos en parte similares y en parte divergentes. El objetivo de este artículo es comparar ambas ciudades en sus diferencias y en sus convergencias. En cuanto a las primeras, destacan algunas coincidencias significativas en sus políticas de transformación y revitalización urbana, compartidas también por otras ciudades españolas y extranjeras, sobre todo a partir de la década de los noventa. En estos años las políticas urbanas se han centrado en el diseño y ejecución de proyectos urbanísticos basados en criterios de oportunidad económica fundamentalmente. Se realiza un urbanismo económico-arquitectónico para competir en el mercado de ciudades. Sin embargo, las políticas urbanas son el punto de partida de dos ciudades impregnadas de contextos diferenciados en historia, cultura, tamaño, etc., con potencialidades y vulnerabilidades diversas y que miran a un futuro incierto y con la eterna cuestión urbana no resuelta: la dimensión social de la ciudad, la integración social y cultural de sus ciudadanos, la desigualdad socioespacial en definitiva.*

**Palabras clave:** *políticas urbanas, urbanismo de oportunidad, ciudades competitivas.*

### ***Bilbao – Seville: two cities, two contexts***

*Seville and Bilbao, Bilbao and Seville are two cities that have partly similar and partly divergent attributes. The aim of this paper is to compare the two cities in relation to their differences and their similarities. In respect of the first, some significant coincidences in their policies for urban transformation and regeneration stand out. These are also shared by other Spanish and foreign cities, especially from the 1990s onwards. During these years, urban planning policies focused on the design and execution of urban development projects based primarily on criteria for economic opportunity. Architectural/economic urban planning is conducted to compete in the cities market. However, urban planning policies are the starting point for two cities influenced by different contexts in history, culture, size, etc., with different strengths and vulnerabilities and which look towards an uncertain future and with the eternal unresolved urban issue: the social dimension of the city, the social and cultural integration of its citizens, and ultimately, socio-spatial inequality.*

**Keywords:** *urban planning policies, opportunity for urban planning, competitive cities.*

### **1.-Introducción**

Como señala Sartori, las comparaciones interesantes y “fructíferas se llevan a cabo entre entidades que poseen atributos en partes compartidos (similares) y en parte no compartidos (y declaradas no comparables)” (Sartori & Morlino, eds. 1994: 35). Bilbao y Sevilla son ciudades diferentes aunque presentan ciertos rasgos convergentes en sus políticas urbanas que, al igual que en muchas ciudades españolas, han pasado por una serie de etapas similares.

En la década de los ochenta se puso en práctica un planteamiento de *contención* que pretendía recuperar las ciudades y territorios deteriorados por el urbanismo desarrollista del franquismo. Uno de los objetivos prioritarios era corregir los desequilibrios y desigualdades socioespaciales de acuerdo con una teoría redistributiva que concentraba las intervenciones urbanísticas, las inversiones y las calificaciones de suelo dotacional en aquellas zonas más desfavorecidas. Paralelamente surgió un nuevo enfoque – el derecho a la ciudad – que daba protagonismo a los movimientos sociales urbanos, a los ciudadanos como constructores, creadores del hecho urbano (Lefebvre, Castells, etc.). En los noventa las políticas urbanas y las estrategias de intervención experimentan un cambio sustancial de perspectiva que ha sido protagonista de la transformación de muchas ciudades, incluidas Bilbao y Sevilla. Precisamente, es a partir de estos años donde la comparación en sus estrategias de transformación y revitalización puede resultar más fructífera ya que presentan características similares incluidas algunas de sus consecuencias, previstas o no, tal y como veremos en el primer apartado de este artículo. Sin embargo, no hay que olvidar que tanto Sevilla como Bilbao son

ciudades diferentes en historia, cultura, tamaño, etc., impregnadas de contextos singulares cuyas principales características describiremos en el segundo apartado.

## **2.- Las políticas urbanas como punto de partida**

En la década de los noventa la nueva forma de entender el planeamiento y las políticas urbanas que sirvieron de guía para diseñar y ejecutar proyectos urbanísticos se basaron en criterios de oportunidad económica, fundamentalmente. Por una parte, se pretendía la recuperación de ciudades y territorios en declive que como en el caso de Bilbao, ciudad de “antigua industrialización”, era un declive total <sup>1</sup> (económica, urbanística, demográfica, medioambiental, etc.) Por otra parte, con la crisis del fordismo y la reestructuración del capitalismo a nivel global las ciudades se convierten en puntos estratégicos de desarrollo que se disputan la ubicación de empresas<sup>2</sup>, servicios, proyectos emblemáticos diseñados por arquitectos-estrella o macroeventos de diferente tipo y con repercusión internacional: “la competitividad es la espuela de esa carrera por situarse en el lugar adecuados y ofrecer lo mejor en el mercado de la globalización económica” (Urrutia, 2000: 516). Esta ciudad *competitiva* necesita de actividades de proyección internacional, proyectos (infraestructuras, edificios...) singulares que contribuyan a crear una imagen de marca de la ciudad, operaciones de *marketing urbano* cuyo objetivo es mejorar la imagen de una ciudad que aspira a entrar en el mercado de ciudades “selectas” y, de paso, devolver “orgullos” perdidos a sus habitantes o nuevas formas de “identificación con la (su)ciudad. Este “nuevo” estilo *emprendedor* (*entrepreneurialism*) descrito por Harvey (1989) que sustituye al “viejo” modelo administrativista, ha trazado la hoja de ruta de transformación de muchas ciudades españolas y extranjeras incluidos Bilbao y Sevilla<sup>3</sup>

Se han transformado y revitalizado ambas ciudades a través de proyectos emblemáticos y macroeventos diversos. Así a Expo’92 incorporó Sevilla a las redes de la nueva economía posfordista y terciarizada, a las nuevas estrategias de

---

<sup>1</sup> La crisis de los 70 también afectó a Sevilla en proyectos industriales iniciados en la década del desarrollismo como la industria naval, aunque en mucha menor medida que a la metrópoli bilbaína cuyos pilares económicos eran la siderurgia y la construcción naval.

<sup>2</sup> Ya no compiten estados sino ciudades globales, tal como defiende Saskia Sassen (Sassen, 1999).

<sup>3</sup> Los momentos de crisis e incertidumbre favorecen el desarrollo de respuestas estandarizadas que conducen a un isomorfismo limitador que ha hecho hincapié en la competencia entre ciudades que buscan atraer recursos, “clientes” (turistas, etc.) y que, en el plano institucional y político, plantea unas estrategias de intervención y de gestión de las ciudades homogeneizadoras. Buscando la “singularidad” las ciudades acaban pareciéndose unas a otras.

promoción urbana y supuso una gran operación de “*city marketing*” (Díaz, 2010: 184). El efecto transformador de la ciudad tuvo su continuación en otros macroproyectos, algunos fallidos como la candidatura sevillana a las olimpiadas de 2004 y 2008 que dejó casi como único legado un estadio olímpico infrutilizado. Bilbao no ha albergado ningún evento de las características de la Expo sevillana, pero también ha contado con una gran operación de *marketing* urbano: “el efecto Guggenheim”. El museo (1992-97) diseñado por Frank Gehry ha obrado “el milagro de la convergencia entre el panorama mediático de la arquitectura global (la imaginería espectacular de Ghery) y el panorama ideológico o étnico del regionalismo vasco (el deseo de una forma de expresión fuerte, distinta) y como resultado por combustión espontánea un acontecimiento singular” (Ockmann, 2006:269). El museo se construyó en una zona, Abando Ibarra, testigo del declive de la vieja ciudad industrial proyecto, y que hoy es uno de los ejes vertebradores de la metamorfosis de la nueva ciudad bilbaína y de su zona central.

Esta apuesta por los proyectos singulares (infraestructuras, espacio públicos, edificios y macroproyectos de diferentes tipos (deportivos, culturales, etc.) también ha influido en las políticas de equipamientos culturales, sobre todo en los museos (Guggenheim-Bilbao), bibliotecas, (la biblioteca de la Universidad de Deusto realizada por R. Moneo, universidad Sevillana diseñada por Zaha Hadid), construcciones vanguardistas como el Metrópol Parasol sevillano<sup>4</sup> de Jürgen Mayer, estructura de madera que alberga locales comerciales, de restauración, un mirador al centro histórico y el museo arqueológico Antiquarium. Los equipamientos culturales son diseñados por arquitectos-estrella y se convierten en obras de arte en sí mismas donde no se sabe muy bien si lo importante es la actividad cultural que se desarrolla en su interior o el continente, el “envoltorio” que se utiliza repetidamente como imagen de marca de la ciudad<sup>5</sup> cuya función es atraer recursos de diferente tipo (turismo, inversiones, negocios, etc.).

La transformación de ambas ciudades ha puesto un excesivo énfasis en lo físico, en lo visual, en lo singular ya sean museos, espacios públicos, puentes o torres realizadas por los mismos arquitectos: Calatrava (construyendo puentes ambas ciudades), Cesar Pelli, (Torre de Iberdrola en Bilbao, Cajasol en Sevilla), Zaha Hadid... Esta forma de hacer o renovar la ciudad ha necesitado de una “despolitización” de la intervención urbanística que la legitimara, colocando en el primer plano al “experto” vinculado o no a la administración, al arquitecto

---

<sup>4</sup> El Metrópol también conocido como las Setas de la Encarnación representa un ejemplo de los que algunos han denominado la “ciudad” del espectáculo que ya no se conforma con explotar sus cascos históricos añadiendo la cultura en forma de museos, edificios más o menos mediáticos y, por supuesto, el consumo con el fin de atraer turismo.

<sup>5</sup> Estos edificios se convierten en ocasiones en los “nuevos” monumentos identificativos de la ciudad para sus habitantes y para los “foráneos”, incluso en ciudades con unos cascos y monumentos históricos grandiosos como Sevilla, pero que parecen necesitar nuevos “mitos”.

urbanista de prestigio como protagonista de la transformación urbana. Así se produce una especie de distribución de papeles: el representante político legitimado por las urnas, asume el protagonismo político-mediático<sup>6</sup> y el profesional lleva a cabo el mejor, el más espectacular puente, edificio, aeropuerto, etc.<sup>7</sup> Las intervenciones se han desarrollado en base a acuerdos políticos, a colaboraciones entre instituciones pero no a una auténtica coordinación de la planificación, es decir, se ha carecido de una visión integral e integrada de la ciudad actuando a golpe de proyecto con ciertas dosis de improvisación e, incluso, de oportunismo político. Esta ausencia de visión global ha propiciado que las políticas urbanas hayan beneficiado a ciertas zonas de Sevilla o Bilbao (áreas centrales y frentes de agua) y, por tanto, ha provocado un “efecto mosaico” en forma de desequilibrios y desigualdades socio-espaciales tanto en Sevilla como en Bilbao (Antolín y Fdez. Sobrado, 2011). La pretendida colaboración público-privada, convertida en el eje de la transformación urbana, ha brillado por su ausencia y la financiación de las intervenciones ha sido realizada con dinero público fundamentalmente (europeo, estatal, autonómico y/o municipal) que ha sufragado los importantes costes de los megaproyectos en ambas ciudades.

Las políticas urbanas, tanto en Sevilla como en Bilbao, han puesto el acento en el eje urbanismo-desarrollo económico y en la “retórica del mercado” y la “competencia” entre ciudades nos ha dejado espacios urbanos diseñados no pensando prioritariamente en sus ciudadanos, convertidos en “clientes” en su propia ciudad con derecho a participar en costosas encuestas de satisfacción, sino pensando en otros *stakeholders*: promotores, constructores, arquitectos y urbanistas de “prestigio” o políticos en campaña promocional que inauguran edificios, en ocasiones vacíos de contenido o, incluso, inacabados.

Aunque han existido coincidencias en las estrategias de transformación urbana en ambas ciudades, hay que subrayar algunas diferencias significativas en sus políticas urbanas.

La metamorfosis de Bilbao se ha realizado sin un Plan de General de Ordenación Urbana (PGOU) propiamente. El PGOU se aprobó en 1995 y ya han transcurrido 20 años, así que gran parte los proyectos que se han ido realizando no estaban en el Plan, como, por ejemplo, el Museo Guggenheim o el Master Plan de Zorrozaurre. La transformación urbana ha estado sujeta a un no-plan, o, dicho de otra forma, se ha ido adaptando a una realidad cambiante y en parte no prevista. Actualmente, no existe todavía ningún avance o modificación del POGU 1995 (la fase de diagnóstico se aprobó hace un año). Esta falta de actualización del Plan y la venta del producto

---

<sup>6</sup> En ocasiones, el representante político de turno también ha sido “recompensado” de una manera menos “simbólica” y más crematística y “mundana”.

<sup>7</sup> La base de esta división de tareas está en la separación entre la acción territorial y la gestión administrativa del territorio en el seno de la propia Administración.

ciudad en el mercado de ciudades ha supuesto (re)construir Bilbao a trozos y a golpe de campaña *demarketing* urbano (*Smart City*, Ciudad del Conocimiento, Ciudad de la Innovación, Ciudad Creativa, etc.). En el caso de Sevilla si ha existido un Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) que se aprueba en 1986 y en el que se plantean numerosas intervenciones con vistas a la Exposición Universal de 1992 considerada como una gran oportunidad para el desarrollo económico de la ciudad y para poner Sevilla en el mapa de las ciudades “selectas”. Las intervenciones se realizaron en diferentes zonas y en diversos, ámbitos: infraestructuras de diferente tipo (comunicaciones, oferta hotelera, espacios comerciales, parque tecnológico, campus universitario, zonas verdes equipamientos culturales, recuperación del río y del puerto, etc. Posteriormente el Plan General de 2006 se centró en la renovación del municipio, de los barrios, hasta llegar al plan “Sevilla Estrategia 2020”.

También hay que tener en cuenta las diferencias en relación al papel jugado por las diferentes Administraciones en ambos procesos de transformación urbana. La renovación de Bilbao no se podría haber llevado a cabo sin la participación de la Diputación Foral de Bizkaia, el Gobierno Vasco y el Gobierno Central y sin la existencia de un Concierto Económico propio<sup>8</sup>. En Sevilla la transformación urbana se realiza gracias a la financiación del Gobierno Central y de la Unión Europea (Expo’92) en parte vinculada a su capitalidad.

Así mismo, la renovación urbana se ha realizado con la venta y consumo de suelo público. En Bilbao prácticamente se ha agotado el suelo urbanizable, salvo en algunas zonas (Zorrozaurre, Punta Zorroza) mientras que en Sevilla la escasez de suelo no es tan acuciante gracias a las reservas de suelo urbanizable en el sur y noroeste de la ciudad (POGU 2006)

En cuanto a la infraestructura de conexiones, los accesos a la ciudad de Sevilla y sus conexiones interurbanas se solucionaron en gran medida con la Expo del 92 y las conexiones internas quedaron sin resolver de ahí la construcción del Metro. En Bilbao la renovación urbana resolvió las conexiones internas a gracias al Metro aunque quedan algunas líneas importantes y, en menor medida, al tranvía, pero las conexiones interurbanas y regionales siguen presentando dificultades (retrasos en la construcción del tren de alta velocidad-TAV, etc.)

Por último, hay que subrayar las diferencias significativas en un aspecto crucial que condiciona el presente y el futuro de la ciudad: su endeudamiento. La deuda de Sevilla en 2013 es de 439.111.000 millones de euros, 627.15 euros por habitantes y que una de sus fuentes de ingresos más importante proviene de la actividad inmobiliaria hoy mermada por la crisis de la construcción. Bilbao es por

---

<sup>8</sup>El Concierto Económico es un instrumento jurídico que regula las relaciones tributarias y financieras entre la Administración General del Estado de España y la Comunidad Autónoma del País Vasco, y que forma más parte del régimen foral.

el contrario la ciudad española menos endeudada: 1.660.000 euros, 4,7 euros por habitante.

### 3.- Dos contextos diferentes

Al inicio de este artículo hemos subrayado el hecho evidente de que Bilbao y Sevilla son dos ciudades impregnadas de contextos singulares y diferenciados, con sus potencialidades y vulnerabilidades que van a condicionar el futuro de ambas urbes más allá de los discursos “oficiales”, comenzando por su población

#### 3.1. Tendencias demográficas

Según el último censo (2011) Sevilla (703.021 habitantes) dobla en población a la ciudad de Bilbao (350.558 habitantes). En cuanto al área o corona metropolitana, el crecimiento de Sevilla ha sido especialmente significativo ya que ha pasado de albergar al 29% de sus habitantes en 1981 al 54% en 2011. En Bilbao y en su área metropolitana ha habido cambios tan significativos a nivel poblacional: ha pasado del 55% en 1981 al 60% en 2011. Las ciudades centrales también muestran tendencias demográficas diferenciadas. Entre 1981 y 2011 Bilbao ha perdido un 19,4% de su población, situación que se ha estabilizado gracias a la llegada de población inmigrante. Tanto Sevilla como su corona metropolitana han crecido en número de habitantes especialmente el área metropolitana (200,8%), fundamentalmente en municipios como Alfajire y Alcalá de Guadaira

El **envejecimiento** de la población de Bilbao es elevado pasando de haber 20 personas mayores de 65 años por cada 100 habitantes en el 2000 a 22 en 2011 y su índice de **sobreenvejecimiento** (mayores de 85 años sobre mayores de 65) ha crecido de manera importante -de 10,5 a 14,4- por encima de la media del conjunto de España (tabla 1). En Sevilla ambos indicadores están por debajo de la media española y lejos de las cifras de la población de Bilbao: las 15 personas mayores de 65 años por cada 100 habitantes que había en el 2000 se han convertido en 17 en 2011 y el índice de sobreenvejecimiento ha pasado de 9% al 12% (tabla 1)

**Tabla 1. Índice de sobreenvejecimiento (mayores de 85 años sobre los mayores de 65 años) (2000-2011)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Bilbao</b>	10,5	10,7	10,7	10,9	11,0	11,3	11,5	12,2	12,7	13,3	13,8	14,4
<b>Sevilla</b>	9,3	9,8	9,7	9,8	9,8	10,0	10,4	10,7	11,0	11,3	11,6	11,9
<b>España</b>	10,6	10,8	10,7	10,7	10,9	11,1	11,4	11,8	12,3	12,7	13,2	13,6

Fuente: Ciudades vulnerables y crisis en España (2014)

Resulta evidente que el envejecimiento de la población de Bilbao es una de sus vulnerabilidades más significativas, sin embargo hay que tener en cuenta que “ el envejecimiento afecta a las ciudades de diferentes formas en función del poder adquisitivo , la vitalidad y la implicación de la población de edad avanzada en la sociedad” (Comisión Europea, 2011: 39)

La **tasa de dependencia**, (porcentaje de población menor de 16 y mayor de 65 años),<sup>9</sup> es otro indicador muy importante tanto desde el punto de vista económico como social. A medida que la tasa se incrementa el peso de la población económicamente dependiente (niños y ancianos) es mayor y con ello los gastos en pensiones, sanidad, educación, etc. Una comparación entre ambas ciudades muestra una evolución diferente (tabla 2). En el 2000 tanto Sevilla como Bilbao estaban por debajo de la media española y Bilbao superaba a Sevilla en un 1,7%. En 2011 las diferencias se han acentuado y la tasa de dependencia de Bilbao (53,8%) ha aumentado superando la media del conjunto del Estado español (49%) que es prácticamente igual a la tasa sevillana.

**Tabla 2. Evolución de la Tasa de dependencia (2000-2011)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Bilbao</b>	47,2	48,0	48,7	49,3	49,5	49,5	50,0	50,6	51,2	52,9	52,9	53,8
<b>Sevilla</b>	45,6	45,7	45,8	45,6	45,6	45,7	46,1	46,4	46,6	47,6	48,4	49,2
<b>España</b>	48,4	48,1	47,8	47,6	47,3	46,7	47,1	47,0	46,9	47,5	48,2	49,1

Fuente: Ciudades vulnerables y crisis en España (2014)

El asentamiento de población extranjera en ambas ciudades y en sus respectivas áreas metropolitanas ha ido incrementándose paulatinamente, al igual que ha sucedido en el conjunto del Estado español. Sevilla tiene un mayor número de extranjeros que Bilbao -39.216 frente a 28.359 en 20013- pero Bilbao ha aumentado porcentualmente su población pasando del 2.2% en 2002 al 8% en 2013 y Sevilla del 1.5 % al 5.6%, en ambos casos por debajo de la media española (11.7%) (tabla 3).

<sup>9</sup> **Tasa de dependencia** es el índice demográfico que expresa, en forma de tasa y en porcentaje, la relación existente entre la población dependiente y la población productiva, de la que aquella depende. En las estadísticas internacionales se suele simplificar la definición de ambas poblaciones en términos de edad, obviando el hecho de que una parte importante de la población en edad laboral no es población activa (es decir, no está incorporada al mercado de trabajo por una u otra razón).

**Tabla 3. Porcentaje de población extranjera (2002-2013)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Bilbao</b>	2,5	3,1	3,7	4,6	5,5	6,2	7,1	7,9	8,0	8,4	8,5	8,1
<b>Sevilla</b>	1,5	2,1	2,4	2,9	3,6	3,6	4,3	4,9	5,3	5,4	5,6	5,6
<b>España</b>	4,7	6,2	7,0	8,5	0,3	10,0	11,4	12,1	12,2	12,2	12,1	11,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

### **3.2. Vivienda.**

Hasta el inicio de la crisis en 2008 la construcción ha sido uno de los motores de la economía española aumentando de manera significativa el número de viviendas construidas. Comparando las dos ciudades el parque de viviendas se ha incrementado más en Sevilla -18.4% y 41.814 viviendas- que en Bilbao -14.2% y 18.370 viviendas- entre 2001 y 2011. La antigüedad del parque de viviendas es mayor en Bilbao donde el 25.5% tiene más de 65 años en el año 2011 frente al 20% en Sevilla que presenta, por el contrario, un porcentaje de vivienda menos de 31 años mayor que Bilbao: 26% y 19% respectivamente. En ambos casos predomina la vivienda en propiedad -77,2% en Bilbao y 71% en Sevilla- al igual que en el conjunto de España donde la tenencia en propiedad de la vivienda es una costumbre muy arraigada.

### **3.3. Economía.**

La crisis económica ha tenido un gran impacto en el empleo y evidente también en Sevilla y en Bilbao. Si en Sevilla en el 2007 las personas en **paro** eran 45.747 en 2014 se incrementan en un 90%, hasta llegar a las 86.422 y en Bilbao este incremento es del 122.4%: de 13228 a 31042. En ambos el paro es mayor entre los 25 y 45 años. Afecta más a las mujeres en todos los intervalos de edad y a destacar que el paro juvenil (menores de 25 años) que es más elevado en Sevilla (9.27%) que en Bilbao (6%) (tabla 4)

**Tabla 4. Características del paro por edad y sexo en Sevilla y Bilbao (diciembre del 2014)**

	Sevilla			Bilbao		
	Total Parados	%	%	Total Parados	%	%
<b>Total</b>	<b>86422</b>		<b>100</b>	<b>31042</b>		<b>100</b>
Hombres	39343	45,53		15104	48,65	
Mujeres	47079	54,47		15938	51,34	
<b>MENORES DE 25 AÑOS:</b>	<b>8016</b>		<b>9,27</b>	1868		<b>6,01</b>
Hombres	4108	51,24		976	52,24	
Mujeres	3908	48,75		892	47,76	
<b>ENTRE 25 Y 44 AÑOS</b>	<b>40070</b>		<b>46,36</b>	15039		<b>48,54</b>
Hombres	18113	45,20		7397	49,18	
Mujeres	21957	54,79		7642	50,82	
<b>MAYORES DE 45 AÑOS</b>	<b>38336</b>		<b>44,53</b>	14135		<b>45,53</b>
Hombres	17122	44,66		6731	47,61	
Mujeres	21214	55,33		7404	52,38	

Fuente: Ministerio de Trabajo

Por sectores de actividad tanto en Sevilla como en Bilbao afecta especialmente al sector servicios: 68 % en Sevilla y 66% en Bilbao (tabla 5)

**Tabla 5. Características del paro en Sevilla y Bilbao por sectores económicos (diciembre del 2014)**

SECTORES ECONOMICOS	Sevilla		Bilbao	
	Nº	%	Nº	%
Agricultura	1486	<b>1,72</b>	572	<b>1,84</b>
Industria	5312	<b>6,15</b>	2804	<b>9,03</b>
Construcción	8321	<b>9,63</b>	3574	<b>11,51</b>
Servicios	58868	<b>68,12</b>	20460	<b>65,91</b>
Sin empleo anterior.	12435	<b>14,38</b>	3632	<b>11,71</b>
<b>Total</b>	<b>86422</b>	<b>100</b>	<b>31042</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Trabajo

Un indicador vinculado al dinamismo económico de la ciudad es el número de **establecimientos** en los cuales se produce una actividad de carácter económico (comercios, etc.). Entre el 2007 y el 2013 Bilbao ha perdido el 14,7% de sus establecimientos (5.514) mientras que en Sevilla la caída ha sido menor y más sostenida: 6,7% (3.930). En las dos ciudades predomina el pequeño comercio con menos de dos personas contratadas: 79% en Sevilla y 76% en Bilbao.

### 3.4.- Turismo

El **sector turístico** ha sido y es una actividad muy importante en la ciudad sevillana, su patrimonio histórico, sus actos culturales estacionales (semana santa, feria de abril, etc.) hace del turismo un motor económico para la ciudad. Aunque a una distancia significativa también Bilbao ha hecho del turismo uno de los ejes revitalizadores de la ciudad, vinculado, sobre todo a establecimientos culturales (museo Guggenheim), a congresos o a la gastronomía. La crisis económica ha tenido un impacto desigual en ambas ciudades entre otras razones por las diferentes dimensiones de este sector. El número de turistas que visitan Sevilla es cuatro veces mayor y mientras que en Bilbao el porcentaje de turistas se estabiliza en Sevilla se produce un importante despegue en 2013 (tabla 6)

**Tabla 6. Entrada de viajeros (2008-2013)**

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Bilbao</b>	Nº de entrada de viajeros	604.336	615.545	684.274	743.328	739.172	729.715
	<b>Estancia media</b>	<b>1,85</b>	<b>1,81</b>	<b>1,87</b>	<b>1,91</b>	<b>1,95</b>	<b>1,88</b>
<b>Sevilla</b>	Nº de entrada de viajeros	2.456.516	2.008.088	2.112.962	2.238.852	1.941.928	2.891.756
	<b>Estancia media</b>	<b>3,98</b>	<b>3,33</b>	<b>2,90</b>	<b>3,41</b>	<b>1,91</b>	<b>3,80</b>

Anuario Estadístico de la Provincia de Sevilla /Eustat

La estancia media de los viajeros es en Sevilla de casi 4 días prácticamente el doble que en Bilbao. En Sevilla son mayoría los turistas extranjeros (53%) en 2013 y aunque este porcentaje se ha incrementado en Bilbao hasta llegar al 40,6%, prima el turismo nacional. Relacionado con las diferentes dimensiones del sector en una y otra ciudad, destaca la diferencia significativa en el número de alojamientos y plazas hoteleras: 22.703 en Sevilla y 7.505 en Bilbao

La importancia desigual del turismo pone de manifiesto otra diferencia significativa en el modelo de ciudad. El turismo tiene un impacto económico en sectores tradicionales como el comercio, la hostelería, etc. Frente a sectores

relacionados con la industria, la tecnología, el conocimiento o la innovación como es el caso de Bilbao. La trascendencia del turismo en Sevilla puede originar una dependencia excesiva, al igual que sucede en otras ciudades y en España en su conjunto que parece confiar en el viejo esquema del turismo como uno de los motores de la economía que nos haga salir de la crisis y reducir la tasa de paro, aunque el empleo sea estacional y de baja calidad.

#### **4. Conclusiones**

La comparación entre las dos ciudades nos ha permitido descubrir aspectos compartidos y rasgos claramente diferenciados puesto que sus contextos son singulares y condicionan el modelo de ciudad

En cuanto a los aspectos similares, destacan la lógica de sus políticas urbanas, sobre todo a partir de la década de los noventa, que, al igual que en muchas ciudades españolas y extranjeras, ha primado un tipo de urbanismo de carácter económico-arquitectónico para “competir” en el mercado de ciudades “selectas”. Era un modelo basado en la intervención urbanística de arquitectos y urbanistas “estrella” (Calatrava, Cesar Pelli, Zaha Hadid, etc.) a través de construcciones emblemáticas (museos, bibliotecas, metros, aeropuertos, puentes...) que priorizan lo visual, la estética y la “singularidad”. Esta forma de intervención desregulada actúa fundamentalmente en el área central de la ciudad y en los frentes de agua entorno a los márgenes del río, ya sea el Nervión o el Guadalquivir. Se pierde, por tanto la visión global de una ciudad que se fragmenta y se planifica a trozos, sobre todo en el caso de Bilbao que lleva 20 años sin aprobar el Plan General de Ordenación Urbana.

Aunque no hay que olvidar que Sevilla y Bilbao son ciudades “impregnadas” de contextos singulares que articulan modelos urbanos diferentes en relación a su población, a sus características socioeconómicas, al nivel de endeudamiento municipal..., en definitiva, a sus potencialidades y vulnerabilidades tal y como hemos podido comprobar en el segundo apartado de este artículo.

Pero como señala Secchi citando a Vegi, “las ciudades y las grandes áreas urbanas son un recurso: recurso reciclable y renovable” (Secchi, 2015: 88). Sevilla y Bilbao, como tantas otras ciudades que en los noventa han sido tocadas por la “varita mágica” de la agenda neoliberal en sus políticas urbanas, miran al futuro aunque ya en su contexto global diferente cargado de incertidumbre.

El modelo tiene síntomas de agotamiento, el consumo del suelo público disponible que fue la base de la renovación urbana de Bilbao (solo queda Zorrozaurre y Punta Zorroza) y, en el caso de Sevilla, la crisis inmobiliaria, con mayor repercusión que en Bilbao, ha hecho que el futuro del modelo urbanístico esté cuestionado. La ciudad competitiva parece haber desaparecido de la agenda política siendo

sustituida por conceptos tan ambiguos como la Ciudad Creativa, Smart City, Ciudad Innovadora, Ciudad del Conocimiento...

Actualmente, estamos asistiendo a un “nuevo” discurso urbanístico “oficial” que se comienza a escuchar en muchas ciudades, en sus planes estratégicos, en las declaraciones de los expertos, de los representantes políticosy, por supuesto, también en Sevilla y en Bilbao. Ahora se pone el énfasis en objetivos y proyectos relacionados con la creatividad, la innovación, la cultura, la tecnología, la participación, la sostenibilidad.... Sin olvidar la “ciudad digital”, urbe llena de dispositivos electrónicos pensados en un principio para favorecer la sostenibilidad y la seguridad y que se convierten en un negocio para los fabricantes de sensores, dispositivos y para los operadores de telefonía.

El modelo de ciudad que se está dibujando, al menos en estos discursos “oficiales”, se parece cada vez más a una nueva versión “digitalizada” de la ciudad *competitiva y en venta* de las décadas anteriores. Se presenta bajo el formato de un gran “centro comercial” <sup>10</sup> con diferentes establecimientos y secciones donde se muestran diversos productos: cultura, ocio, restauración, tecnología, historia real y/o virtual, modos de vida más menos diferentes, singulares y negocios y oportunidades varias. Cada ciudad intentara tener un poco de todo y el secreto estará en saber destacar, en función de sus potencialidades y vulnerabilidades, aquellos rasgos más atractivos para seguir vendiendo la ciudad en los mercados de ciudades (ciudades culturales, ciudades sostenibles, ciudades creativas, ciudades innovadoras, etc.). Sin embargo permanece la eterna cuestión urbana no resuelta: su dimensión social, el bienestar de sus ciudadanos, la integración social y cultural, en definitiva afrontar el problema de la desigualdad y de los desequilibrios socioespaciales que la “ciudad competitiva” ha acentuado.

## **Bibliografía**

AYUNTAMIENTO DE SEVILLA (2011): *Plan Estratégico Sevilla 2020*.

(<http://www.proyectomilenio.org/documents/10156/52521/Sevilla+2020.pdf>)

AYUNTAMIENTO DE SEVILLA (2012): *Turismo de Sevilla. El Ayuntamiento informa*.

([http://www.visitasevilla.es/sites/default/files/informe\\_junio\\_2012\\_0.pdf](http://www.visitasevilla.es/sites/default/files/informe_junio_2012_0.pdf))

---

<sup>10</sup>Muchas ciudades, incluidas Bilbao y Sevilla, ya están rodeadas en sus coronas metropolitanas por grandes centros comerciales en sentido estricto. Algunos de los proyectos futuros que se van conociendo o insinuando tienen que ver con segmentos de esta clásica actividad comercial como, por ejemplo la intención del grupo Sambil, el mayor operador de centros comerciales venezolano, de instalarse en ciudades importantes como Madrid y por supuesto también Bilbao y Sevilla entre otras: la ciudad innovadora, creativa, inteligente... se deja para los discursos en los congresos y ferias de ciudades.

ANTOLÍN, Enrique y FERNÁNDEZ SOBRADO, Jose Manuel (2010) “Estrategias de regeneración urbana y segregación residencial en Bilbao: apariencias y realidades”; *Ciudad y Territorio*; Vol. XLII, No 163, pp.67-82.

COMISION EUROPEA (2011): *Ciudades del Mañana. Restos visiones y caminos a seguir*; Bruselas, Dirección General de Política Regional, p.39.

DÍAZ PARRA, I. (2010); *Sevilla cuestión de clase. Una geografía social de la ciudad*. Sevilla: Atrapasueños

DIPUTACION DE SEVILLA (2000-214): *Anuario Estadístico de la Provincia de Sevilla(2000-2014)*.

EUSTAT: Censos de Población y Vivienda 2001-2011

INE (Instituto Nacional de Estadística): Censos de Población y Vivienda 2001-2011.

SARTOIR, S. & MORLINO, L. (1994) (eds.); *La comparación en ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.

OCKMAN, J. (2006): “La nueva política del espectáculo”.En: D.Medina Lasansky & Brian; McLaren (eds); *Arquitectura y turismo*; Barcelona: Gustavo Gil; pp.97-114.

SASSEN, S. (1999): *La Ciudad Global. Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: Eudeba.

SECCHI, B. (2015); *La ciudad de los ricos, la ciudad de los pobres*. Madrid: Ed. Catara.

SUBIRATS, J. & MARTI-COSTA M. (coords) (2014): *Ciudades vulnerables y crisis en España*; Sevilla; Centro de Estudios Andaluces. Consejería de Presidencia.

URRUTIA, Víctor (2000); “Imagen e imágenes de la ciudad”; En Jesús Arpal (eds.) *El bienestar en la cultura*, Bilbao.

# Tiempos y espacios en disputa. Un modelo analítico para analizar la reaparición de las protestas urbanas de los movimientos de trabajadores desocupados.

**María Maneiro**

Investigadora del Conicet con sede en el Instituto de Investigaciones “Gino Germani”  
Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Profesora en la Maestría de Estudios  
Latinoamericanos, UNSAM.  
Email: maria\_maneiro\_rj@yahoo.com.ar

**Fecha de recepción: 5 de junio de 2014**  
**Aceptación final del artículo: 5 octubre de 2014**

*En este artículo proponemos un modelo analítico que posibilita la aproximación al devenir de las organizaciones de desocupados a partir del proceso movilizadorio que demanda la inclusión al Programa “Argentina Trabaja”. Entendemos que esta serie de acciones colectivas constituyen un acontecimiento que modifica la caracterización del devenir de las organizaciones de trabajadores desocupados en la pos-crisis. Argumentamos que este evento se produce durante un ciclo caracterizado por una particular estructura de oportunidades políticas que se abre con la crisis de 2008-2009 y se cierra con la conmemoración del bicentenario de la Revolución de Mayo. Entendemos que el anuncio de un nuevo programa social puede ser leído como el suceso que precipita el acontecimiento; asimismo consideramos que el telón de fondo sobre el que se inscribe este proceso está configurado por determinadas apropiaciones cognitivas que remiten a una capacidad de acción –que sin embargo no se replica acríticamente- y al status público conseguido a partir de la gestión de los programas de empleo desde hace más de una década.*

**Palabras clave:** Territorialidad social; protesta; programas sociales; temporalidad; pobres urbanos.

***Time and space in dispute. An analytical model to analyze the resurgence of urban protest movements of unemployed workers.***

*In this paper, we propose an analytical model which enables the approach to the development of the unemployed workers organizations a from movilizadorio process that demands entry into Programa “Argentina Trabaja”. We understand that this series of collective actions constitutes an occurrence that modifies the*

*characterization of the development of the organizations of unemployed workers during the post-crisis. We argue that this event occurs during a cycle characterized by a particular structure of political opportunities that begins with the 2008-2009 crisis and ends with the commemoration of the May Revolution bicentennial. We understand that the announcement of a new social program may be read as the event that precipitates the occurrence; likewise we consider that the background in which this process registers is configured by particular cognitive appropriations which refer to a capacity of action – nonetheless not uncritically replicated - and to the public status achieved from the management of the employment programs for more than a decade.*

**Key words:** *social territoriality; protest ; social programs; temporality; urban poors*

### **Introducción**

Este trabajo presenta una propuesta analítica y un acercamiento empírico a la acción contenciosa de las organizaciones de trabajadores desocupados en torno a la demanda de ingreso al Programa “Argentina Trabaja”. La propuesta analítica que se desarrolla articula el proceso movilizadorio, entendido como un *acontecimiento*, dentro de una particular *estructura de oportunidades políticas* y al anuncio del programa como un suceso que *precipita* la acción. No obstante, desde el enfoque propuesto, la emergencia del *acontecimiento* no hubiera sido posible si no existiera un soporte cognitivo internalizado en los miembros de las organizaciones movilizadas que remite a una capacidad de acción y de gestión de políticas públicas.

La base empírica de este trabajo está construida a partir de un proceso de selección y análisis de las noticias referentes a acciones contenciosas producidas por las organizaciones de trabajadores desocupados entre los meses de septiembre de 2009 y mayo de 2010 publicadas por el diario Clarín en su edición digital<sup>1</sup>. El análisis de éstas posibilitó la confección de una base de datos en la cual la unidad de registro fue doble: el hecho y la acción<sup>2</sup>. La serie de variables registradas fue compleja y extensa, pero para este artículo asumieron relevancia

---

<sup>1</sup> La búsqueda y sistematización de noticias está inserta en un proyecto más amplio, que suma otras fuentes y extiende el período; éste se encuentra incluido en el proyecto PIP/CONICET (2012-2014 “Trabajo, redes territoriales y acción ‘piquetera’. El impacto del Plan ‘Argentina Trabaja’ en un movimiento de trabajadores desocupados del Gran Buenos Aires”; sin embargo para esta presentación se sistematizó un corpus acotado.

<sup>2</sup> En la mayoría de los registros cada hecho corresponde a una sola acción. No obstante, la noción de hecho, en este trabajo, remite a la configuración de acciones que se producen bajo un mismo recurso organizativo, pudiendo comprender acciones dislocadas territorial o temporalmente (bajo una serie secuencial), a éstos los llamamos hechos múltiples. Por el contrario entendemos como acción a la desagregación de cada una de las actividades realizadas por las organizaciones de referencia.

aquellas vinculadas al formato, al tiempo y al espacio. Este artículo, por otra parte, está ilustrado con imágenes producidas bajo el programa de extensión que acabamos de finalizar<sup>3</sup>.

### **El Programa “Argentina Trabaja”**

A mediados del mes de agosto de 2009 –en un contexto de crisis política y desaceleración del crecimiento económico– insertándose dentro de una serie de medidas gubernamentales tendientes a la reducción de la pobreza<sup>4</sup>, la presidenta anuncia la implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo, socialmente conocido como Plan “Argentina Trabaja” (PAT)<sup>5</sup>.

Éste se rige oficialmente por la resolución 3182 del 9 de agosto de 2009 y constituye uno de los programas sociales nacionales más significativos –en términos de recursos y alcance– de la primera gestión presidencial de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). Dicho programa se orienta a grupos familiares cuyos adultos que no cuenten con una pensión, una jubilación, un programa social nacional o provincial incompatible y que no desarrollen una actividad económica registrada.

Este programa, si bien retoma elementos de planes asistenciales anteriores, posee particularidades significativas<sup>6</sup>. Una de ellas, de gran relevancia para sus partícipes, es que si sus precursores suponían un ingreso menor a 50 dólares mensuales –en el contexto de la licuación posdevaluatoria– en éste el monto asciende a poco menos de 300 dólares. Desde su marco normativo, otra de las características salientes del programa, es el fomento del “empleo” como fuente nodal de inclusión social y de las “cooperativas” como la modalidad explícita de organización local.

La forma de ejecución supone la conformación de “cooperativas” de por lo menos 60 personas que trabajan en distintos proyectos establecidos por los entes ejecutores (gobiernos municipales o provinciales) con el aval del Ministerio de Desarrollo Social. Los proyectos de trabajo se extienden entre 6 y 8 meses y

---

<sup>3</sup> El proyecto se asentó en la convocatoria UBANEX 2012 190 años de la UBA bajo el nombre “Registro fotográfico e identidad” y promovió la selección, organización y toma de fotografías de las acciones de las organizaciones de trabajadores desocupados desde una óptica que complejice las imágenes públicas acerca de ellos.

<sup>4</sup> Este anuncio es contemporáneo al que introduce la Asignación Universal Por Hijo (AUH).

<sup>5</sup> El discurso con el anuncio presidencial del PAT se encuentra disponible en la web en: <http://presidencia.gob.ar/informacion/actividad-oficial/3551>.

<sup>6</sup> Una revisión de las características de este programa a la luz de sus predecesores se puede encontrar en Natalucci y Paschkes Ronis (2011).

pueden ser renovados. Según el diseño programático, el PAT se caracteriza por el establecimiento codificado del tipo de trabajo que deben llevar adelante las “cooperativas”. Sus acciones tienen que estar ligadas a las obras públicas y ser mano de obra intensiva.

La ejecución de este programa estuvo ligada a los entramados gubernamentales municipales, en muchos de ellos se constituyeron Unidades Ejecutoras Municipales para trabajar en la logística del programa. En la intersección jurisdiccional se establecieron las prioridades de acción y se definieron los módulos de trabajo que se desarrollarían en cada territorio. Las tareas de selección de los titulares, la conformación y el registro de las “cooperativas” y la firma de convenios inter-institucionales demoraron la puesta en marcha del trabajo.

En la mayor parte de los casos, las “cooperativas” distan de funcionar como tales. La construcción de relaciones de cooperación se ve dificultada por la relación vertical con los referentes municipales, la prescripción de las tareas a realizar y la acotada duración del programa<sup>7</sup>. Asimismo, la ejecución de tareas laborales útiles suele encontrarse con obstáculos. La escasa calificación de los miembros y la insuficiente disponibilidad de insumos fueron dos de los elementos que más frecuentemente aparecieron a la hora de explicitar las dificultades de la labor sistemática.

Con todo, la masividad de este programa, la apuesta al trabajo comunitario y el significativo aumento del monto retribuido hicieron que se convirtiera en una actividad relevante para la sustentabilidad de las barriadas populares.

### **Las movilizaciones por “cooperativas sin punteros”**

Habían transcurrido treinta días desde el anuncio del nuevo programa de empleo. El PAT estaba en sus albores organizativos; las instancias locales de gobierno y sus redes estatal-partidarias se actualizaban para su gestión. Las disputas por la distribución de los recursos se iban dirimiendo entre las diversas fracciones de los gobiernos municipales y sus referentes. En el seno de la fuerza de gobierno, este programa aparecía como un articulador de la política territorial; mientras para los sectores de oposición –anudados a partir del conflicto por las retenciones a las exportaciones, que luego describiremos– este programa no sería más que un nuevo escalón “clientelista y demagógico”.

---

<sup>7</sup> Según la bibliografía sobre el programa, entre los elementos críticos es menester destacar la visión prescriptiva de la organización cooperativa y el enfoque estático de la política social (Cfr. Guiménez y Hoop, 2011).

Sin embargo, el quiebre de la *latencia*<sup>8</sup> de las organizaciones de trabajadores desocupados es el hito que inicia el *acontecimiento*<sup>9</sup> de este estudio.

El 22 de septiembre de 2009, veinte organizaciones de trabajadores desocupados realizan una jornada de protesta con bloqueos simultáneos de vías públicas. Éstos se producen en Buenos Aires y en trece provincias del interior del país<sup>10</sup>. Los grupos denuncian “el manejo clientelar del Programa ‘Argentina Trabaja’ y reclaman participación bajo gestión autónoma”.

Durante los cinco años anteriores, las organizaciones de trabajadores desocupados fueron perdiendo relevancia pública. En trabajos previos mostramos que el proceso de movilización de finales de la década del noventa se extendió y profundizó hasta el año 2002 y, a posteriori de la *Masacre del Puente Pueyrredon*<sup>11</sup>, se produjo una ruptura de la dirección ascendente que se expresó en un decrecimiento de la acción colectiva (Maneiro, 2012). Desde el año 2004 la acción

---

<sup>8</sup> El término latencia remite a la distinción elaborada por Melucci (1999) entre los componentes de las acciones de los movimientos sociales. Este autor resalta la relevancia de los momentos de latencia en la producción de la identidad colectiva; tales momentos comprenden la acción microterritorial acaecida cotidianamente en las organizaciones sociales; son éstos procesos los que luego podrían sostener los eventos de visibilidad. Este enfoque se distancia de las vertientes norteamericanas que centran su atención las acciones colectivas de carácter público.

<sup>9</sup> La noción de acontecimiento retorna como crítica a la hegemonía del estructuralismo entre las décadas del 60' y 70' Siguiendo a De la Calle Valverde (2010) dentro de esa perspectiva el acontecimiento no aparece más como el “escándalo epistemológico” que contrae la “superficie efímera del curso profundo de las cosas” (Ricoeur, 1992: 29). Por el contrario, los pensadores que han reinstalado la preocupación por el acontecimiento lo consideran un transformador del “ruido en información”, “un iniciador de sistemas” (Ricoeur, 1992: 34). En este trabajo retomamos los aportes de Morin en torno a esta noción. Para él los acontecimientos “están lejos de ser epifenómenos: provocan las caídas, los rápidos, los cambios de rumbo del torrente histórico” (Morin, 2004: 231); desde su propuesta –que intentamos reponer– éstos deben ser incluidos dentro de los esquemas científicos, “promoviendo una dialéctica del sistema y del acontecimiento” (Morin, 1972: 13).

<sup>10</sup> Entre ellas caben destacar los bloqueos en las provincias de Santa Fe, Chaco, Formosa, Río Negro, Salta, Santiago del Estero, Misiones, Chubut y San Juan.

<sup>11</sup> El día 26 de junio de 2002 diversas organizaciones realizaron cortes simultáneos a los ingresos a la ciudad de Buenos Aires. La protesta fue importante y múltiples accesos fueron cortados. Sin embargo, uno de estos bloqueos, el que pretendía cortar el Puente Pueyrredón, no logró su cometido; antes de que las columnas lograsen cortarlo se produjo una feroz represión que continuó en la retirada de los manifestantes. Ésta culminó con el asesinato de Maximiliano Kosteki y el fusilamiento de Darío Santillán, cuando lo estaba socorriendo, además de decenas de heridos y de detenidos.

de lucha de las organizaciones de trabajadores desocupados se mostraría fragmentada y debilitada (Maneiro, Farías, Santana, 2009)<sup>12</sup>.

El *acontecimiento* que se inicia el 22 de septiembre de 2009 interpela la acción rutinaria de las organizaciones quebrando la territorialidad y la temporalidad de los sujetos. Lo extracotidiano y extraterritorial una vez más se cotidianiza y territorializa. La vía pública se ve apropiada y transitoriamente se (con)funden los tiempos y los espacios del mundo de la vida. Asimismo, la construcción de sentidos y la productividad del trabajo de cercanías se vuelve a consustanciar con la acción contenciosa, densificando el paradigma de justicia que legitima la acción.

Durante un período de ocho meses los miembros de los movimientos (re)toman la calle. Se (re)investen de su piqueterismo y (re)actualizarán memorias que parecían en letargo. La remisión a estas mutaciones a partir del propio recurso lingüístico del prefijo “re” merece una reflexión; según la Real Academia Española (RAE) el prefijo “re” posee cuatro significados, repetición, movimiento hacia atrás, intensificación y oposición o resistencia. La referencia al anacronismo de los primeros sentidos mencionados nos inserta, una vez más, en la problemática dimensión temporal. Como si se volviera a un tiempo otro, retrotrayéndose a los “tiempos extraordinarios”<sup>13</sup> del ciclo de acción contenciosa<sup>14</sup> de principios de siglo o como si se actualizaran los momentos míticos de los primeros bloqueos de vías públicas en las ciudades petroleras del interior, se desarma la temporalidad cronológica y un tiempo imaginario anuda *acontecimientos* múltiples. Se hilvana

---

<sup>12</sup> Por quedar fuera del recorte temporal de este trabajo, aquí no se reseña la producción bibliográfica acerca de este período. Tal reseña se ha realizado en trabajos anteriores (Cfr. Maneiro, 2012). No obstante, para información del lector se menciona que este proceso movilizatorio de las organizaciones de trabajadores desocupados ha sido ampliamente estudiado por la bibliografía. Entre los trabajos académicos más reconocidos caben ser destacados *Entre la Ruta y el Barrio* (Svampa y Pereyra, 2003); *Piqueteros* (Masseti, 2004). Un trabajo de relevancia que aborda los legados de estas acciones y organizaciones es *La huella piquetera* (Pereyra, Pérez, Schuster, 2008).

<sup>13</sup> La bibliografía concuerda en anclar temporalmente “los tiempos extraordinarios” del ciclo de acción contenciosa en el año 2002 (Cfr. Svampa, 2005). En trabajos previos retomé con algún matiz este anclaje, recortando esta fase a la primera mitad de dicho año (Maneiro, 2012)

<sup>14</sup> Siguiendo a Tarrow (1988) la noción de ciclo de acción contenciosa remite un proceso cuya distribución de frecuencias de acciones colectivas podría ser representada por una parábola. En este desarrollo se pueden reconocer tres momentos con características diversas: el primero va desde el conflicto institucional hasta una cresta entusiasta; el segundo es el tiempo extraordinario, el tiempo de la locura social y el tercero, el momento de desmovilización o en el caso de las revoluciones que triunfan, la consolidación de nuevos regímenes. Los ciclos de acción colectiva comprenden una secuencia caracterizada por un nivel de conflicto que excede el considerado “normal” para esa sociedad, por el involucramiento de distintos sectores sociales, por poseer una rápida difusión territorial y organizacional, por una aceleración del ritmo de las interacciones, por la invención de nuevas formas de confrontación actualizando los repertorios de acción colectiva y por la construcción de nuevos marcos de referencia que modifican los patrones culturales.

una memoria reciente que constituye una dimensión unificante de los miembros y de las organizaciones formando un nosotros menos segmentado en el aquí y ahora.



Jornada de cortes simultáneos. 22 de septiembre de 2009. Archivos de las organizaciones de trabajadores desocupados. UBANEX 2012 190 años de la UBA "Registro fotográfico e identidad".

Enlazada a la dimensión espacial, la referencia de la RAE a la intensificación, a la oposición y a la resistencia nos ayuda a reflexionar sobre el ámbito de la acción; ese aquí extraterritorial que se subsume en un lugar propio, que se toma temporariamente, se adentra en la identidad de los sujetos y de las organizaciones que intersectan, una vez más, su cualidad de trabajadores desocupados con la de piqueteros, como hacedores de la acción de calles, acampantes de la ruta.

Con este *acontecimiento* se abre un ciclo de lucha que irá profundizándose y expandiéndose a otras organizaciones de trabajadores desocupados hasta incluir – para mediados de diciembre de 2009 y enero de 2010- a grupos territoriales acercados a la fuerza social que gobierna el estado. Cuando la literatura especializada los daba por muertos (muertos vivos), cuando se estudiaban sus huellas, como referencia de los sujetos que nos precedieron, una estela fugaz los vio estremecer los centros urbanos.

Ya explicitamos que en esta presentación concebimos este proceso movilizadorio como un *acontecimiento*; asimismo entendemos que éste, en su irrupción, modifica

la inscripción de las organizaciones que lo producen, impacta en el espacio público instalando un nuevo mensaje de lucha e induce a las instancias gubernamentales a respetar el status público que habrían conquistado previamente.

La mayor parte de los hechos producidos durante estos casi ocho meses de manifestación contienen una sola acción con una duración clásica (aprox. 2 horas). Entre los formatos más usados se encuentran, como en otros momentos de la lucha de estas organizaciones, las movilizaciones y los cortes de vías públicas. No obstante la relevancia cualitativa que tuvieron los hechos múltiples y los de larga duración hacen que los reseñemos especialmente.



Movilización frente al Ministerio de Desarrollo social. 15 de marzo de 2010. Archivos de las organizaciones de trabajadores desocupados. UBANEX 2012 190 años de la UBA "Registro fotográfico e identidad".

Los hechos de larga duración asumieron la forma de acampes. Éstos son cortes de vías públicas de larga persistencia. Implican un desplazamiento de la vida cotidiana desde las barriadas al principal centro urbano, suponen un, *un vivir en las calles del centro*<sup>15</sup>. Los acampes del 1º de noviembre y del 1º de diciembre de 2009

<sup>15</sup> Durante la segunda mitad de la década del '90 y comienzos de la primera década de este siglo se produjeron diversas acciones que intersectaron el mundo de la vida cotidiana con la acción de lucha. Un acontecimiento a destacar es el famoso corte de ruta de 18 días realizado en La Matanza durante mayo de 2001. Para más precisiones acerca de esta particular modalidad de *vivir en la ruta* ver Maneiro (2012), Isman (2004), Rauber (2002). Sin embargo, lo particular del acontecimiento al

en pleno centro de la ciudad de Buenos Aires, dan cuenta de estas acciones de desplazamiento temporal y territorial. Con treinta horas en el primer caso y cuarenta horas en el segundo, la ciudad entera se vio conmocionada.

Este proceso de desterritorialización de lo cotidiano y cotidianaización de lo extraterritorial es un fenómeno que asumió relevancia en este proceso de confrontación. Bloqueando el flujo de la gran ciudad, la acción de lucha expresa una forma de vivir el tiempo desplazada de las modalidades inmediatistas que caracterizan nuestro presente; un tiempo otro aparece afectando los horarios de la ciudad, complejizando la temporalidad moderna y expresando una brecha con las coordenadas que nos guían.



Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes del Diario Clarín, edición digital. N: Hechos 37. N: Acciones 96. Proyecto PIP-CONICET 112 201101 00563.

Asimismo, estas dilatadas acciones no sólo remiten a una extensión del tiempo, sino también son la cara visible de los hechos múltiples. Los eventos del 22 de septiembre de 2009, del 26 de enero de 2010 y del 24 de febrero de 2010 se expresan como los sucesos con mayor densidad temporal y al mismo tiempo remiten a las mayores expansiones espaciales.

En cada uno de estos hechos múltiples se desarrolla una gran cantidad de acciones que se esparcen por el país de manera compleja, combinada y simultánea. El aquí y

que nos referimos en esta ocasión es que en 2009-2010 se traslada la vida cotidiana no sólo a las rutas de cercanía sino al propio centro porteño.

ahora, entonces es también el allá y el más allá, el ahora, el ayer y el mañana. Las acciones se expanden, se dispersan, se articulan y se unifican, mostrando un mosaico que justifica estas reflexiones acerca del tiempo y el espacio en la acción de lucha de las organizaciones de trabajadores desocupados a fines de la primera década de este siglo.

Los recursos organizativos de estos hechos múltiples explicitados contienen aspectos cualitativos diferentes del resto de los hechos y sus efectos sociales no se pueden despreciar. Asimismo, al expandir el mensaje de lucha construyen los cimientos de nuevas acciones<sup>16</sup>.

El proceso de desaceleración de la fuerza de los hechos y de (des)densificación de la acción se produce entre marzo y abril del año 2010; esta ruptura en la extensión y profundidad se vincula a la firma de los acuerdos de participación entre las organizaciones sociales y las instancias gubernamentales para la gestión de las cooperativas de trabajo.

Al poco tiempo, el incumplimiento gubernamental de los acuerdos con las organizaciones actualiza la amenaza de acción; pero durante el mes de mayo, una particular estructura de oportunidades posibilitará un compromiso más sólido.

### **Interpelando la noción de *Estructura de Oportunidades Políticas***

En los apartados anteriores se describió el programa anunciado por el Poder Ejecutivo Nacional y se relataron las acciones de las organizaciones de trabajadores desocupados. No obstante la articulación de estos componentes no se explica a partir de su copresencia. Si bien el programa brindó el marco inmediato de la acción de las organizaciones, tornándose –al decir de la sociología smelseriana del conflicto- como un factor *precipitante*, consideramos que la misma se sustenta en una conjunción de elementos.

En términos lógicos resulta de interés enriquecer el enfoque describiendo las características del ambiente político que coadyuvó a la ocurrencia de la acción. En otras palabras, sin considerar que el estudio del contexto explica la aparición del *acontecimiento* al que nos referimos, entendemos que éste contiene elementos sustanciales que componen un grupo de condiciones de posibilidad para la emergencia, la escucha y expansión de un mensaje en la esfera pública.

Es sabido que la *estructura de oportunidades políticas* que propicia una acción de beligerancia contiene, esquemáticamente, los siguientes aspectos: liberalización del sistema político (implica oportunidades crecientes para la participación);

---

<sup>16</sup> Sin ir más lejos, la demanda de nacionalización del PAT germina de estos procesos de densificación expansiva.

realineamientos políticos dentro del sistema; aparición de aliados; conflictos o divisiones entre las elites y declinación en las capacidades del Estado para reprimir a los disidentes (Tarrow, 1998:77).

Considerando ello, podemos inferir que si bien el *acontecimiento* se enmarca dentro de un sistema político liberalizado, las oportunidades para la participación no se caracterizan por ser crecientes. No es que existieran barreras institucionales para la acción de calles, pero el déficit de efectividad que habían mostrado en los anteriores cinco años había debilitado, fragmentado y selectivizado el recurso de la acción de beligerancia<sup>17</sup>.

Sin embargo para la fecha del *acontecimiento*, como ya se mencionó, el país vivía una crisis política de relevancia. A pocos meses de la asunción presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, en marzo de 2008 –en un contexto de alta rentabilidad internacional de las *commodities* agropecuarias- el Poder Ejecutivo Nacional decidió elevar la alícuota de retenciones a la exportación de granos. La medida es rechazada por las entidades corporativas de los propietarios y patrones del sector y se desarrolla un conflicto de gran duración que polariza la sociedad argentina. El conflicto alineó al conjunto de la población conformando una dualidad de poder que paralizó al país, constituyéndose en el proceso de movilización social más intenso desde 2001/2002 (Anton *et al*, 2011). El gobierno nacional, con su decisionismo poco proclive al debate, no pudo hacer frente a la movilización en las calles y no logró quebrar la alianza entre las diversas personificaciones sociales del agro. Debilitado en el terreno de la lucha de calles, tampoco logró legitimar la medida en el Congreso de la Nación<sup>18</sup>.

El extenso y profundo conflicto dotó a la coyuntura de una particularidad que podía contribuir a la escucha de la acción de las organizaciones de trabajadores desocupados. Con los medios de comunicación masivos alineados con la oposición, y en el contexto de un proceso de enunciación discursiva que construía altavoces para las penurias de las barriadas populares mientras se criticaban las redes

---

<sup>17</sup> Néstor Kirchner asume como presidente en 2003; su asunción está marcada por la salida estrepitosa del presidente transicional Eduardo Duhalde luego de la *Masacre del Puente Pueyrredón*, que ya hemos mencionado. En este contexto, la permisividad de la acción de beligerancia se convirtió en uno de los pilares discursivos de la gestión de gobierno, cabe decir, sin embargo que se desarrolló un proceso significativo de judicialización de la protesta e importantes procesos represivos en el interior del país. La primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011)- también adquirió esta misma modalidad vinculatoria.

<sup>18</sup> Pues, en una elección empatada, es el propio Vicepresidente de la Nación el que vota en contra de la iniciativa.

“clientelares” de las mediaciones político-estatales, las demandas de los desocupados encontraron un mayor eco mediático<sup>19</sup>.

El “clientelismo” es un tema que merece ser atendido<sup>20</sup>. La cuestión se retrotrae a las modalidades populistas de mediados de siglo, pero se vio acentuada con las políticas focalizadas que se implementaron durante el neoliberalismo. En la actualidad el tema persiste no sólo como reminiscencia de formas previas, sino por la dificultad de la promoción de mutaciones integrales y universales de acceso a los derechos básicos.

Mayoritariamente las referencias al “clientelismo” remiten a una matriz liberal y antipopular de la política. Las ligazones de estos enfoques con las teorías de la manipulación son evidentes, con todo, el problema no puede ser soslayado por la crítica de la crítica. El acceso segmentado a los programas sociales, por la variable cercanía/lejanía a los referentes político-estatales, es un tema que preocupa a quienes estamos comprometidos con una sociedad más igualitaria y justa..

En este contexto cabe poner en circulación algunos datos de las elecciones legislativas de 2009. En este proceso electoral, no sólo el oficialismo nacional y provincial perdió un significativo peso, sino, sobre todo, resulta central entender la medición de fuerzas que se expresa en los resultados a nivel municipal; los intendentes municipales del conurbano obtuvieron significativas victorias que sobrepasan, en algunos casos hasta en un 18%, los votos de las listas para cargos legislativos de la misma fuerza en los niveles provinciales y nacionales. La contundente muestra de fortaleza es un componente central para hacer inteligible el espacio de sus redes en el entramado del PAT.

Dentro de un telón de densificación de las relaciones del Poder Ejecutivo Nacional con las redes municipales –lo cual supone la revitalización de los mediadores político-estatales (popularmente llamados “punteros”)– que se expresan públicamente como autoritarias y “clientelares”, pero inserto en una tensa vinculación entre una serie de medidas democratizantes<sup>21</sup> y un discurso gubernamental signado por el clivaje entre “pobres” y “ricos” el proceso de

---

<sup>19</sup> Un interesante trabajo acerca de las mutaciones en las formas de mostrar y significar las acciones de las organizaciones de desocupados a partir de los medios de comunicación masiva se puede encontrar en Farías, Nardín y Santana (2010).

<sup>20</sup> La referencia más relevante en torno a este tema es Javier Auyero (1997; 2001) quien contribuyó a invertir las formas en que se pensaba este tema en las ciencias sociales de nuestro país.

<sup>21</sup> Con este calificativo me refiero a una serie de medidas propuestas por el Poder Ejecutivo Nacional entre las que se encuentra el PAT, la Asignación Universal por Hijo (AUH) que –como ya se expresó al comienzo del artículo– se menciona en el mismo discurso de anuncio del programa al que nos referimos y a las Pensiones del Programa de Inclusión Previsional, usualmente conocida como “jubilaciones para amas de casa”. Para más información acerca de estas medidas se sugiere Agis, Cañente y Panigo (2010).

movilización de las organizaciones de trabajadores desocupados y su consigna aglutinante: “cooperativas sin punteros” interpeló a diversas fracciones sociales y tensó el ambiente político.

Con este mensaje instalado en la agenda pública decurre un ciclo de movilizaciones signadas por una temporalidad en tensión. En las contradicciones entre los tiempos aletargados de la implementación burocrática de las políticas públicas y las acuciantes necesidades de los sectores más empobrecidos y entre los corridos tiempos de la ciudad y los extendidos horarios de las acciones de protesta, se evidencian inversiones que complejizan las nociones del tiempo de la acción colectiva.

Las contradicciones mencionadas, con todo, terminan por “resolverse” para el mes de mayo de 2010 frente al anuncio de medidas de lucha simultáneas y de larga duración por parte de las organizaciones de trabajadores desocupados en el marco de los preparativos de la monumental conmemoración del Bicentenario de la Revolución de Mayo<sup>22</sup>. Desde la Presidencia de la Nación se decide incluir – estrecha y segmentadamente- a las organizaciones de trabajadores desocupados como instituciones con estatus público para la gestión autónoma del PAT.

### **Apropiaciones cognitivas: el sustrato de la acción de beligerancia**

El análisis de la *estructura de oportunidades políticas* y del antecedente constituyen las condiciones de posibilidad externa de la acción, no obstante, sin una articulación con las memorias y los sentidos que enmarcan la acción de los sujetos colectivos estas aproximaciones contienen relevantes vacíos significativos.

Una revisita a las apropiaciones cognitivas, a las memorias actualizadas y los aprendizajes de los propios sujetos de la acción, complementa y enriquece el modelo que proponemos.

Durante la década del `90, en los albores de las primeras organizaciones de trabajadores desocupados, los propios partícipes de las organizaciones de trabajadores desocupados han expresado las dificultades de sus propias matrices políticas, aprendidas en las organizaciones de izquierda para ingresar en la disputa por los recursos y la gestión de la política social. Los movimientos lograron romper el cerco epistemológico y aprehender esta petición, como así también recrear el bloqueo de las vías públicas como una modalidad de lucha de gran potencia. Para

---

<sup>22</sup> Entre el 11 y el 25 de mayo de 2010 se produjo el evento “patrio” con mayor participación popular que se tenga memoria. Además de acuñarse una moneda especial para la ocasión, se organizaron conmemoraciones en todo el país. La más importante se llevó a cabo en la Ciudad de Buenos Aires. La Avenida 9 de Julio estuvo cerrada al tránsito y en ella se abrieron stands de las provincias y una gran cantidad de espectáculos. En el cierre de la “Fiesta del Bicentenario” participaron más de 3 millones de personas.

mediados de la década del '90 y en un contexto de grandes dificultades de acceso al empleo y de territorialización de la política, los programas sociales se tornaron un componente central de las estrategias familiares de vida y un espacio de disputa en torno al control político del territorio.

Bajo la gestión presidencial de Fernando de la Rúa (1999-2001), las organizaciones sociales autónomas lograron la gestión propia de los programas de empleo, como ya lo habían conseguido las organizaciones más masivas. Entendimos este hito como un paso sustancial en el proceso de *profanación* de las políticas sociales<sup>23</sup>. Es sabido que este es el momento de profundización y ampliación de las organizaciones independientes y autónomas. En este contexto los partidos políticos de izquierda se integran a la demanda de participación en los programas sociales de empleo y logran en un plazo muy acotado constituir amplias organizaciones territoriales (Maneiro, 2012: cap. 6).

La pos-crisis trajo aparejada una dirección reorganizadora del status de éstas. Durante el gobierno transicional de Eduardo Duhalde se instauraron espacios de promoción y organización de las políticas sociales en los cuales se tendía a una gestión más estatalmente dirigida de los recursos (Maneiro, 2012: cap.7).

La política social de los gobiernos kirchneristas expresa una modalidad dual. En esta dualidad algunos programas tienden a la vinculación de las instancias gubernamentales con los beneficiarios bajo el prisma de la individualidad y la carencia<sup>24</sup> y otras tendieron a la yuxtaposición de la asistencia anclándose en las instancias de organización preexistente<sup>25</sup>. Si bien esta segunda modalidad no fue ampliada a las fracciones más desligadas de las redes políticas oficiales, mediante la presión pública, muchas lograron mantener sus recursos y sus instancias de gestión autónoma (Maneiro, 2012: cap. 9). No obstante con el correr del tiempo, y bajo condiciones sociales, políticas y económicas que deslegitimaban la asistencia social y acción colectiva, el status público de las organizaciones de trabajadores desocupados se fue debilitando.

---

<sup>23</sup> En un trabajo anterior, guiados por las sugerencias de Agamben (2005) propusimos la noción de profanación para asir las tentativas de apropiación por parte de las organizaciones sociales de las políticas asistenciales estatales (Maneiro, 2012: cap 6). Dice Agamben entre “usar” y “profanar” hay una relación particular, para argumentar que el “uso” al cual es restituido lo sagrado es un uso especial, que no coincide con el consumo utilitario (2005). En este sentido, la habitual noción de resignificación, posee un sentido menos preciso, por ello preferimos, para remitirnos al proceso de “uso” (no sólo utilitario) de las políticas sociales sugerimos la noción de profanación.

<sup>24</sup> El caso paradigmático de este tipo de políticas se puede encontrar en el programa “Familias”.

<sup>25</sup> La otra cara de esta segunda modalidad de política pública es su corrimiento hacia modalidades socio-productivas (Danani, 2012). Estas tienen un primer eslabón con el programa “Manos a la obra” y se reactualizan con el Programa “Argentina trabaja”. Acerca de este corrimiento también se puede ver Massetti (2011).

Relevantes referentes de las organizaciones consustanciadas con el proyecto gubernamental, fueron ingresando en la gestión pública<sup>26</sup>. Las gramáticas populares-nacionales fomentaron una vinculación más orgánica con el proyecto oficial. Las organizaciones territoriales de los partidos políticos de izquierda, en la medida en que el sostenido proceso de crecimiento económico supuso una expansión del mercado de trabajo, redirigieron sus acciones de lucha al ámbito sindical.

Ya anteriormente argumentamos que las organizaciones más díscolas quedaron entrampadas en la ruptura de la doble vía de los movimientos de trabajadores desocupados (Maneiro, 2009). Con esto nos referimos a la unicidad de la acción colectiva, que se vio discursivamente azotada por amplios grupos de la sociedad y poco escuchada por las instancias gubernamentales; y a la unicidad de los emprendimientos locales que restringieron la acción al territorio de las barriadas populares, dificultando la expresión pública.

Sin embargo, el *acontecimiento* al que nos referimos posibilita la actualización de la acción colectiva y la demanda de participación de los planes de empleo, en una circunstancia distinta a la de finales de la década de los '90, pero que parece ligarse imaginariamente a las memorias de aquel momento.

La noción de repertorio de la acción puede servirnos para asir este aspecto de tal actualización. Esta noción, tomada de Tilly (1978) es usada para listar, caracterizar y contabilizar los formatos de la acción. De una manera particular nos aproximamos a esta acepción en el segundo apartado. Sin embargo, existen otras dimensiones que frecuentemente quedan eclipsadas; nos referimos al énfasis en las memorias actualizadas, los aprendizajes acumulados y las expectativas relacionales que se vinculan a la acción colectiva.

La memoria de los procesos movilizatorios, el saber-hacer de los bloqueos de vías públicas, la capacidad de articulación territorial y el recurso de la larga duración, fueron aprendizajes que se instalaron en la caja de herramientas de las organizaciones de trabajadores desocupados. Estos elementos constituyen una memoria que se hilvana en la actualidad evidenciando el anacronismo que mencionamos en los apartados previos.

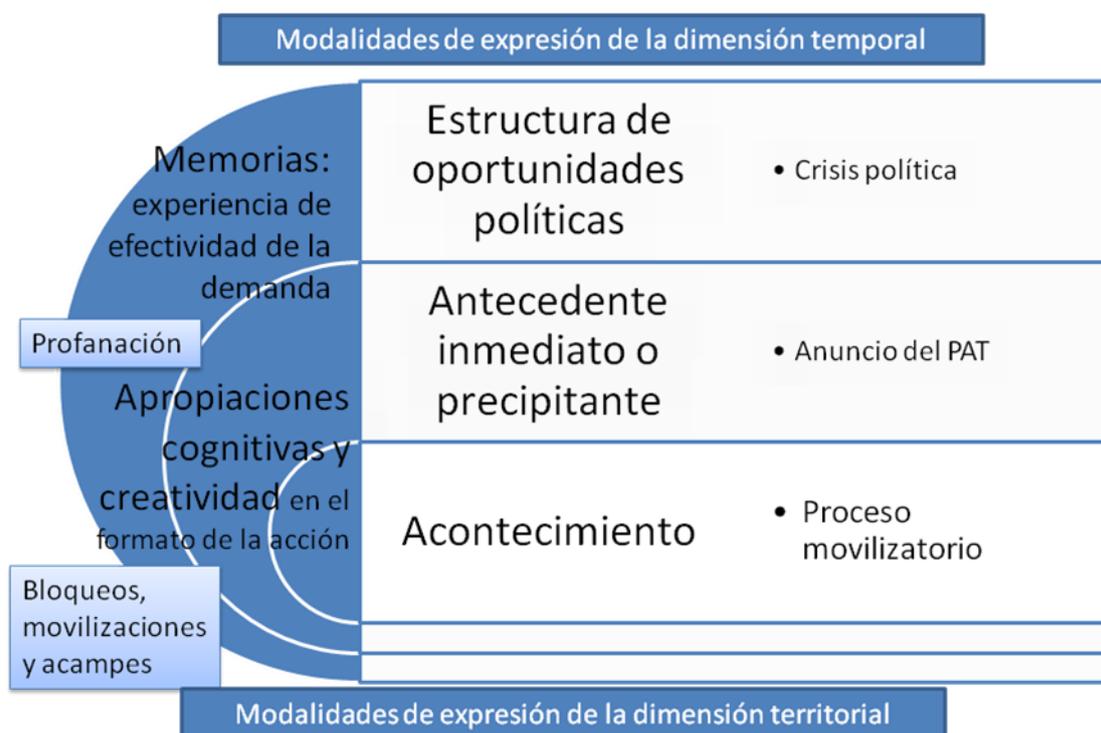
Asimismo, la capacidad de profanación de las políticas públicas, precariamente conseguida y ampliamente instalada como umbral territorial entre las organizaciones de trabajadores desocupados contiene el telón de fondo de la acción que se lleva a cabo. La defensa de la territorialidad en disputa contrae a las organizaciones y actualiza aspectos cognitivos de las luchas pasadas, en las cuales aprendieron a defender su status público.

---

<sup>26</sup> Una exploración acerca de esta intersección entre las organizaciones sociales y las instancias de gobierno se puede encontrar en *El Aluvión* (Boyanovsky Bazán, 2010).

En la figura que sigue representamos los elementos analíticos y sus referentes empíricos para el proceso estudiado.

Figura 1- Componentes del modelo



### Conclusiones

En este artículo intentamos proponer un modelo analítico que enfatizando las modalidades de expresión de las dimensiones témporo- espaciales pueda colaborar en el entendimiento de esta nueva emergencia movilizatoria de las organizaciones de trabajadores desocupados.

Pensamos que, asimismo, esta propuesta permite aproximarse a las condiciones de posibilidad internas y externas de dichas organizaciones que, de manera combinada y ante un antecedente que las dinamiza, posibilita comprender la emergencia y las características del *acontecimiento*. Es así como, concluimos que el *acontecimiento* movilizatorio de fines de la década pasada no puede entenderse sin contextualizar la crisis política del momento, las disputas en el seno de la fuerza gobernante y el anuncio del programa de empleo. Estos aspectos, desde una perspectiva externalista dan cuenta de una serie elementos que posibilitan la acción.

No obstante, ésta se produce y asume las características que describimos por la capacidad de actualización de una memoria de luchas que se recrea de forma

compleja en los hechos combinados y simultáneos de los bloqueos de vías públicas, en las movilizaciones y en los acampes que reseñamos; por último esta acción se torna factible, también, por la acumulación cognitiva que las organizaciones fueron realizando en poco más de una década de gestionar de manera autónoma programas de empleo, produciendo procesos profanatorios en la política social estatal.

## **Bibliografía**

AGAMBEN, Giorgio (2005); *Profanaciones*. Barcelona: Anagrama.

AGIS, Emanuel; CAÑETE, Carlos; PANIGO, Demian (2010) *El impacto de la asignación universal por hijo*. En la Argentina Disponible en Internet en: <http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/otia/centroDoc/verDocumento.asp?id=187> [Capturado el 15 de noviembre de 2012].

ANTÓN, Gustavo *et al* (2011); “Una década en disputa. Apuntes sobre las luchas sociales en la Argentina” en Máximo Modonessi y Julián Rebón (comp.) *Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO, pp- 19-44.

AUYERO, Javier (1997); *Favores por votos. Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Losada: Buenos Aires.

AUYERO, Javier (2001); *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Manantial: Buenos Aires.

BOYANOVSKY BAZÁN, Christian (2010); *El Aluvión*. Buenos Aires: Sudamericana.

DANANI, Claudia (2012); “Procesos de reformas y configuración de un nuevo régimen de política social: el trabajo, la seguridad social y los planes sociales en argentina”, *Rev. Ciencias Sociales*, n° especial: 59-72 / (I-II).

DE LA CALLE VALLVERDE, Jaime (2010); “Para una teoría social del acontecimiento” en *Athenea Digital*, n° 18:6-20.

FARÍAS, Ariel (2012); “La marginalidad socio-laboral: revisita de un debate desde nuevos anclajes. Un estudio de los partidos del Gran Buenos Aires (1992-2007)” en *Argumentos. Revista de crítica social*, 14, octubre, pp. 115-149. Disponible en Internet en: <http://revistasiigg.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/issue/view/23> [Capturado el 20 de enero de 2014].

FARÍAS, Ariel; NARDIN, Santiago; SANTANA, Guadalupe (2010); “Representaciones asimétricas sobre experiencias de repolitización de la pobreza. Un análisis de las noticias del diario *Clarín* sobre los Movimientos de Trabajadores Desocupados

(2008-2009)". *Memorias de las VI Jornadas de Sociología de la UNLP*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación- Universidad Nacional de La Plata.

GUIMÉNEZ, Sandra; HOPP, Malena. (2011); Programa ingreso social con trabajo "Argentina Trabaja": una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación en Ana Arias, Alejandra Básalo y Bárbara García Godoy: *Políticas públicas y Trabajo Social. Aportes para la reconstrucción de lo público*. Editorial Espacio. Buenos Aires.

<http://webiigg.sociales.uba.ar/conflictosocial/revista/01/sumario1.htm>

[Capturado el 20 de marzo de 2010]

ISMAN, Raúl (2004); *Los Piquetes de la Matanza. De la aparición del movimiento social a la construcción de la unidad popular*. Buenos Aires: Ediciones Nuevos Tiempos.

MANEIRO, María (2009); "Las dos vías de la experiencia de los movimientos de trabajadores desocupados" en Paula Lenguita y Juan Montes Cató (orgs.): *Resistencias laborales*. Buenos Aires: Insumisos Latinoamericanos.

MANEIRO, María (2012); *De encuentros y desencuentros. Estado, gobiernos y movimientos de trabajadores desocupados*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

MANEIRO, María; FARÍAS, Ariel; SANTANA, Guadalupe (2009); "Estudio del proceso de separación del problema de la desocupación y la acción piquetera". *Revista sobre Conflicto Social*, Año 2, Nº 1, Buenos Aires. Disponible en Internet en:

MASSETTI, Ástor (2004); *Piqueteros. Protesta social e identidad colectiva*. De las Ciencias: Buenos Aires.

MASSETTI, Astor (2011); "Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009)" en *Entramados y perspectivas. Revista de la carrera de sociología*, nº 1. FCS-UBA.

MELUCCI, Alberto (1999); *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.

MORIN, Edgar (1972); "Le retour de l'événement" en *Communications*, nº18: 6-20.

MORIN, Edgar (2001/2004). *La identidad humana. El método V. La humanidad de la humanidad*. Barcelona: Círculo de Lectores.

NATALUCCI, Ana y PASCHKES RONIS, Matías (2011); "Avatares en la implementación de políticas sociales. Concepciones y prácticas de las organizaciones sociopolíticas que participan en el Programa Argentina Trabaja (2009-2010)" en Ana Arias; Alejandra Básalo y Bárbara García Godoy: *Políticas públicas y Trabajo Social. Aportes para la reconstrucción de lo público*. Editorial Espacio. Buenos Aires.

PEREYRA, Sebastián, PÉREZ, Germán y SCHUSTER, Federico (ed.) (2008); *La Huella Piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*. La Plata: Ediciones Al Margen.

RAUBER, Isabel (2002); "Piquetes y piqueteros en la Argentina en crisis. Cerrar paso abriendo caminos." Disponible en Internet en: <http://www.urbared.ungs.edu.ar/textos/piquetes.doc?PHPSESSID=e3933e00d4156eb1300fcfd0eb2ea7f6> [Capturado el 11 de diciembre de 2007].

RICOEUR, Paul (1992). "Le retour de l'événement" en *Mélanges de l'École française de Rome. Italie et Méditerranée*, n° 104(1): 29-35.

SVAMPA, Maristella (2005); *La sociedad excluyente*. Buenos Aires: Taurus.

SVAMPA, Maristella; PEREYRA, Sebastián (2003); *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Alianza.

TARROW, Sidney (1998); *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

TILLY, Charles (1978); *From Mobiliation to Revolution*. Londres: McGraw Hill.

TONI, Fabiano (2001); "Rumos e Possibilidades para os Estudos dos Movimentos Sociais", *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n° 52: 3-19.

## O direito à dimensão existencial nas cidades

**Susana Mourão**

Licenciada em Sociologia Universidade de Évora  
Pós graduada em Design Urbano – Centro Português de Design e Universidade  
Barcelona  
Email: susmourao@gmail.com

**Fecha de recepción: 22 de mayo**  
**Aceptación final del artículo: 5 de octubre de 2014**

*O planeamento das cidades contemporâneas reduz-se na aplicação de normas urbanísticas em torno de projectos arquitectónicos, que são os instrumentos de excelência na transformação das cidades.*

*Em Portugal, a reabilitação urbana é um discurso dominante, nomeadamente nos centros históricos das cidades, que são habitados por pessoas idosas com mais de 65 anos, que vivem nas suas casas há mais de 40 anos e pagam rendas muito baixas, que têm rendimentos muito baixos e vivem em más condições de habitabilidade.*

*Neste contexto, para a reabilitação destas áreas habitadas e degradadas, são realizados projectos de arquitectura de acordo com as normas urbanísticas para os edifícios que estão muito degradados. Olhando para os projectos de arquitectura enquanto instrumentos de transformação das cidades, nada nos dizem sobre a dimensão existencial de quem habita nestas casas, que estão cheias de “coisas”, móveis, utensílios, roupas e objectos.*

*Quando os moradores saem das suas casas para a execução das obras, manifestam comportamentos de desorientação, tristeza, revolta, ansiedade, choro, melancolia, etc. porque o lugar que habitaram vai morrer. Para entender este comportamento manifestado pelos moradores, realizaram-se práticas audiovisuais segundo o método exploratório. Em 2008, começaram as filmagens em torno do quotidiano de uma idosa no Centro Histórico de Évora, que aos 77 anos de idade vai sair pela primeira vez da casa onde nasceu e sempre viveu, para a execução de obras na sua casa.*

*Em 2012, com esta prática audiovisual em torno desta experiência corporal enquanto expressão emocional manifestada pela moradora, conclui-se que a cidade contemporânea transforma-se a partir de projectos arquitectónicos vazios que não respeitam e anulam a orientação e a identificação de quem as habita. E neste sentido, é emergente o direito à dimensão existencial nas cidades.*

**Palavras-Chave:** *política urbanística, projecto, processo, experiência, dimensão existencial*

## **The right of the existential dimension in the cities**

The planning of the contemporary cities is reduced to the application of urban regulations around architectural projects, which are the main instruments for the transformation of the cities.

In Portugal, the urban regeneration is the dominant agenda for the historic city centers, which are inhabited by old people with more than 65 years old, living in their houses for more than 40 years, paying lower rents, earning lower income, and without proper habitability conditions.

For the regeneration of these inhabited and degraded areas, architectural projects are made according to urban regulations and, in the case of the most decayed buildings. Looking at the architectural projects as instruments for the transformation of the cities, they tell us nothing about the existential dimension of those who live in the houses, full of “things”, furniture, utensils, clothes and objects. When the old people leave their homes, they feel homesick, sadness, angry, anxiety, melancholy, because the place they lived in is going to die. To understand this behaviour manifested by the inhabitants, audiovisual practices were made according to the exploratory method. The shooting began in 2008, around the daily life of a 77 years old woman who was about to leave her home for the first time, in which she was born and lived all her life, to carry out the regeneration works.

In 2012, with audiovisual practice dealing with this bodily experience while emotional expression manifested by the old woman, one concludes that the contemporary city transforms itself upon empty architectural projects, which do not respect, and abolish, the orientation and identification of those who live in there. And so, it's urgent the right to the existential dimension in the cities.

**Key Words:** *urban policy, project, process, experience, existential dimension*

## **Introdução**

Em 2000, o Governo Português criou o regime de apoio à recuperação habitacional em Áreas Urbanas Antigas – REHABITA. Através deste programa, o Governo pretendia dinamizar a reabilitação das áreas urbanas antigas declaradas como Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU) e que tenham Planos de Pormenor ou Regulamentos Urbanísticos Aprovados.

O programa REHABITA apoiou a reabilitação urbana, através da execução de obras de conservação, de beneficiação e de reconstrução de edifícios habitacionais com contratos de arrendamento antigos e as respectivas acções de realojamento, decorrentes destas operações de reabilitação. A implementação do programa REHABITA implicou a celebração de Acordos de Colaboração entre o IGAPHE, hoje Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, os Municípios e os respectivos proprietários dos edifícios.

Em 2002, o Município de Évora celebrou o acordo de colaboração com o antigo IGAPHE – IHRU e os proprietários dos edifícios situados no Centro Histórico de Évora, que é classificado pela UNESCO como Património Mundial desde 1986. A assinatura deste acordo de colaboração para a implementação do programa REHABITA vem ao encontro da classificação do Centro Histórico de Évora como “Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística” em 1997, pelo “envelhecimento e o estado obsoleto de muitas das infra-estruturas”<sup>1</sup> que devido à “limitada capacidade de intervenção da Câmara Municipal de Évora, têm concorrido para a conseqüente degradação dos edifícios e o agravamento das condições de segurança e salubridade, e só a tomada de medidas adequadas poderá obviar aos inconvenientes e perigos inerentes às mencionadas situações.”<sup>2</sup>

Neste contexto, este artigo desenvolve-se em torno da experiência adquirida no âmbito da implementação do programa REHABITA no Centro Histórico de Évora. Na primeira parte, este artigo faz o enquadramento da política de salvaguarda e valorização do Centro Histórico de Évora, através das regras urbanísticas no âmbito Plano de Urbanização de Évora. No seguimento, um olhar sobre a implementação do programa REHABITA, enquanto programa específico de salvaguarda e valorização do Centro Histórico de Évora e apresenta-se a metodologia participativa desenvolvida na implementação do programa. Por outro lado, abordaremos a experiência com os moradores no âmbito dos processos de reabilitação das suas casas, isto é, a experiência do corpo enquanto expressão emocional. É neste contexto, que surge a necessidade de realização das práticas audiovisuais através do método exploratório, para entender a subjectividade manifestada pelos moradores no âmbito do processo de reabilitação das suas casas.

Na segunda parte apresenta-se uma prática audiovisual realizada no âmbito de um processo de reabilitação do Centro Histórico de Évora. Esta prática audiovisual começou em 2008 e acompanhou uma moradora de 77 anos, que saiu pela primeira vez da casa onde nasceu e sempre viveu, para a realização das obras na sua casa. É através desta prática audiovisual, em torno do quotidiano da moradora, que vamos ao encontro da dimensão existencial deste lugar, que não tem condições de habitabilidade. Por último, algumas conclusões em torno da política de reabilitação das cidades nomeadamente a defesa pelo direito à dimensão existencial nas cidades.

---

<sup>1</sup> Decreto-Lei nº 25 de 23 de Junho de 1997

<sup>2</sup> Decreto-Lei nº 25 de 23 de Junho de 1997

## **1. A política urbanística de salvaguarda e valorização do Centro Histórico de Évora**

O Centro Histórico de Évora foi classificado como Património da Humanidade, em 1986 pela Unesco. Esta classificação é delimitada pela muralha "Vauban" construída no século XVII e no seu interior estão 20 séculos de história dos povos e civilizações que habitaram em Évora. O Centro Histórico de Évora "é o melhor exemplo de cidade da idade de ouro portuguesa após a destruição de Lisboa no terramoto de 1755"<sup>3</sup> e "só a paisagem urbana de Évora permite actualmente compreender a influência exercida pela arquitectura portuguesa no Brasil, em sítios como Salvador da Baía (inscrito em 1985 na lista de Património Mundial)"<sup>4</sup>.

Com a classificação como Património Mundial, o Centro Histórico de Évora é objecto de uma política de Salvaguarda e Valorização Patrimonial, através do Plano de Urbanização, da responsabilidade da Câmara Municipal de Évora. No Plano de Urbanização de Évora, o Centro Histórico é identificado como "um grande conjunto de valor patrimonial" sendo "um elemento primordial de estruturação, caracterização e identificação da cidade de Évora".<sup>5</sup>

Este conjunto de valor patrimonial é identificado como "A Cidade Intramuros" que é delimitada pela "área envolvente, a norte e poente, e pela cerca medieval e, a sul e a nascente, pela muralha do Século XVII/XVIII, coincidindo com o espaço classificado Património Mundial da Unesco em 26 de Novembro de 1986 e considerado o melhor exemplo de cidade da idade de ouro portuguesa pelo ICOMOS. Inclui 35 imóveis classificados por decreto, entre 190 elementos de valor patrimonial."<sup>6</sup>

Para além da Vocação Patrimonial, a Cidade Intramuros "deverá manter a sua plurifuncionalidade com a presença da habitação, do terciário, equipamento, comércio e serviço, hotelaria e indústria artesanal"<sup>7</sup> e todas as "obras relativas a edificações deverão procurar compatibilizar uma atitude de salvaguarda e

---

<sup>3</sup> Declaração de Valor do Centro Histórico de Évora, UNESCO 1986, para consulta em: [www.cmevora.pt/pt/conteudos/areas%20tematicas/centro%20historico/Patrim%20%b3nio%20da%20Humanidade.htm](http://www.cmevora.pt/pt/conteudos/areas%20tematicas/centro%20historico/Patrim%20%b3nio%20da%20Humanidade.htm)

<sup>4</sup> Declaração de Valor do Centro Histórico de Évora, UNESCO 1986

<sup>5</sup> Plano de Urbanização de Évora, artº8, nº1, para consulta em: <http://www.cmevora.pt/NR/rdonlyres/000111bb/hraqqnkjwlnqivbxvuttbevkyqpkpdev/PlanodeUrbanizacao.pdf>

<sup>6</sup> Plano de Urbanização de Évora, artº8, nº1, para consulta em: <http://www.cmevora.pt/NR/rdonlyres/000111bb/hraqqnkjwlnqivbxvuttbevkyqpkpdev/PlanodeUrbanizacao.pdf>

<sup>7</sup> Plano Urbanização de Évora, Capítulo III

valorização do património com o objectivo de dotar todos os edifícios de boas condições de habitabilidade”<sup>8</sup>.

Por “Património” entende "todos os espaços, conjuntos, edifícios ou elementos pontuais cujas características morfológicas, ambientais ou arquitectónicas se pretende preservar e como tal sejam identificados"<sup>9</sup> e deverão "ser salvaguardados e valorizados em todas as intervenções a efectuar na cidade"<sup>10</sup> isto é, a Salvaguarda e Valorização Patrimonial consiste na “preservação do carácter e dos elementos determinantes que constituem a sua imagem adaptando-os à vida contemporânea”<sup>11</sup> sendo todas as intervenções condicionadas "em função do património, das transformações do seu espaço envolvente".<sup>12</sup>

Este conjunto de grande valor patrimonial, onde estão inseridos 35 imóveis classificados e 190 elementos de valor patrimonial, todas as intervenções estão condicionadas à sua função patrimonial, através da preservação das características morfológicas, ambientais e arquitectónicas, isto é, valorizar e salvaguardar o seu carácter<sup>13</sup> visual. A preservação das características morfológicas, ambientais e arquitectónicas são de acordo com a classificação dos edifícios e das fachadas, conforma a figura nº1:

---

<sup>8</sup> Plano Urbanização de Évora, artº8, nº1

<sup>9</sup> Plano Urbanização de Évora, artº62

<sup>10</sup> Plano Urbanização de Évora, artº66, nº1

<sup>11</sup> Plano Urbanização de Évora, artº5, nº1

<sup>12</sup> Plano Urbanização de Évora, artº7, nº1

<sup>13</sup> Plano Urbanização de Évora, artº7, nº2, a)

Figura nº1 – carta de valores patrimoniais



Fonte: Câmara Municipal de Évora

Os edifícios são classificados como Monumentos Nacionais e de valor patrimonial E1, E2 e E3. Quanto aos Monumentos Nacionais apenas poderão ser objecto de “obras de conservação, restauro e eventualmente de reabilitação”<sup>14</sup>, os edifícios com valor patrimonial E1 e E2 apenas serão objecto de “obras de conservação, restauro e reabilitação, com preservação integral da fachada”<sup>15</sup>, os edifícios com valor patrimonial E3 apenas serão objecto de “obras de conservação, restauro e reabilitação que poderão estender-se à fachada”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Plano Urbanização de Évora, artº7, nº2, b)

<sup>15</sup> “Character” is at the same time a more general and a more concrete concept than “space”. On the one hand it denotes a general comprehensive atmosphere, and on the other the concrete form and substance of the space-defining elements...We have pointed out that different actions demand places with a different character.” in Schulz, Christian Norberg, *Genius Loci, Towards a phenomenology of architecture*, 1984: 14

<sup>16</sup> Plano Urbanização de Évora, artº13

Assim, os projectos de intervenção deverão cumprir os objectivos gerais de defesa do património, mesmo quando se trate de dotar um edifício de condições mínimas de habitabilidade, isto é, alterar um edifício para dotar de iluminação e ventilação natural ou ampliar o edifício para ter uma dimensão mínima de habitabilidade como um T0, conforme o Regime Geral de Urbanização Urbana, a solução projectada não poderá contrariar as razões que determinaram a classificação do edifício. Por outro lado, caso sejam encontrados elementos arquitectónicos que valorizem o edifício, as regras anteriores não se aplicam.

Para além dos edifícios classificados, também são objecto de salvaguarda e valorização as fachadas de valor patrimonial, sendo classificadas de F1 e F2. As fachadas classificadas de F1 deverão ser preservadas e as F2 poderão sofrer alterações controladas, mas não podem perder o traçado anterior ou o seu perfil de conjunto. Para as fachadas classificadas que estejam em ruína recomenda-se a demolição e a consequente reconstrução de acordo com as características da fachada, através de um projecto rigoroso do existente e respectiva documentação fotográfica.

Para além do edificado, existem zonas verdes de valor patrimonial que deverão ser preservadas com as características da época ou épocas de construção. Contudo, todo o Centro Histórico deverá ter acompanhamento histórico/arqueológico nas intervenções no subsolo e nas estruturas dos edifícios, pois caso se verifique a descoberta de elementos patrimoniais arquitectónicos ou achados arqueológicos, o Município de Évora poderá suspender as intervenções, para o respectivo estudo, identificação e registo dos elementos encontrados. Só após o estudo, identificação e registo dos elementos poderão prosseguir as intervenções.

Também existem elementos de valor patrimonial com classificação por P que deverão ser conservados e valorizados, tais como, chaminés, platibandas, reixas, grades de ferro decoradas em varandas, açoteias, mirantes e contramirantes.

Resumindo, todas as intervenções no Centro Histórico de Évora seguem um projecto de arquitectura de acordo com as regras urbanísticas específicas, devendo todas as intervenções nele promovidas, ter como premissa e condicionante, a salvaguarda e valorização das características expressas e deverá ser objecto de programas específicos de salvaguarda e valorização<sup>17</sup>.

### **1.1. Programas específicos de salvaguarda e valorização do Centro histórico de Évora: REHABITA**

O Centro Histórico de Évora é, sem dúvida, um centro urbano único, pela sua beleza, homogeneidade e dimensão, e pelo valor do seu património cultural e

---

<sup>17</sup> Plano Urbanização de Évora, artº8, nº 3

arquitectónico, mas entre os 35 imóveis classificados por decreto e 190 elementos de valor patrimonial, existe a "arquitectura menor, dos sécs. XVI, XVII e XVIII que se exprime globalmente num conjunto de casas térreas, brancas de cal, cobertas de telhas ou terraços, apertadas ao longo de ruas estreitas que seguem a estrutura medieval no núcleo antigo e ilustram o crescimento concêntrico até séc. XVII"<sup>18</sup> onde habitam pessoas.

Segundo o estudo, realizado pela Câmara Municipal de Évora em 2001, para conhecer as condições de habitabilidade dos edifícios no Centro Histórico, que é Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística desde 1997, concluiu-se que os edifícios com más condições de habitabilidade, eram habitados por:

- pessoas que residem há mais de 40 anos - 38% da população residente;
- pessoas residentes com mais de 65 anos - 40% da população;
- pessoas residentes com contratos de arrendamento muito antigos - 38% da população;
- pessoas residentes com rendimentos inferiores a um salário mínimo nacional - 36% da população.

Assim, conhecendo as condições de habitabilidade no Centro Histórico, a Câmara Municipal de Évora celebrou o acordo de colaboração com o INH (Instituto Nacional de Habitação, que posteriormente transitou para o actual IHRU – Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana) e com os proprietários dos edifícios, para a implementação do Programa REHABITA

Através do programa REHABITA, o Município de Évora criou condições para a reabilitação dos imóveis degradados dos moradores que residem à mais de 40 anos, com mais de 65 anos, com rendimentos inferiores a 1 Salário mínimo nacional e sobretudo, inquilinos com contrato de arrendamento muito antigos (<1980) com rendas muito baixas. Isto é, os edifícios com contratos de arrendamento para habitação anteriores a 1980 (em vigor) tiveram acesso ao programa REHABITA para a realização de obras de conservação (ordinárias e extraordinárias). As obras de conservação (ordinárias e extraordinárias) são obras de prevenção na conservação dos imóveis, tais como: a limpeza e conservação de coberturas, caixilharias, limpezas de fachadas e limpezas gerais das partes comuns dos imóveis. Estas obras de conservação não carecem de licenciamento, apenas a comunicação prévia da sua realização.

Para além das obras de conservação, o programa REHABITA apoiou obras de beneficiação e de reconstrução de edifícios. As obras de beneficiação e

---

<sup>18</sup> Declaração de Valor do Centro Histórico de Évora, UNESCO 1986, para consulta em:  
[www.cmevora.pt/pt/conteudos/areas%20tematicas/centro%20historico/Patrim%c3%b3nio%20da%20Humanidade.htm](http://www.cmevora.pt/pt/conteudos/areas%20tematicas/centro%20historico/Patrim%c3%b3nio%20da%20Humanidade.htm)

reconstrução são de intervenção profunda, isto é, obras curativas das patologias dos edifícios. Estas obras curativas nos imóveis foram ao nível das estruturas, das coberturas, das infra-estruturas, etc. Estas intervenções de beneficiação e de reconstrução necessitaram de licenciamento no município e do IGESPAR, com os respectivos projectos de arquitectura, de estruturas, infra-estruturas e diversas especialidades.

A gestão dos processos de reabilitação foi longa no tempo, desde a realização do processo de licenciamento da obra à realização do processo de candidatura REHABITA para o financiamento da reabilitação. Assim, a gestão de processos de reabilitação, geralmente foram dois e mais anos de gestão participativa desenvolvida pelo Município de Évora:

- Com o IHRU e os proprietários com respectivos técnicos contratados para o processo de licenciamento da reabilitação;
- Com todos os interessados na reabilitação desde os técnicos do município e os técnicos privados, os proprietários, os inquilinos;

No desenvolvimento da gestão participativa, os moradores não foram apenas observadores na realização dos projectos<sup>19</sup> mas participantes em todas as etapas dos projectos de reabilitação. Como os processos de reabilitação são longos no tempo (2 a 4 anos), a gestão participativa entre todos os interessados, transforma-se em gestão relacional através do envolvimento gerado entre todos dos interessados para o mesmo fim: a reabilitação do edifício.

### **1.1.1. A experiência do corpo enquanto expressão emocional**

Com o tempo, a gestão participativa transforma-se em gestão relacional<sup>20</sup>, que foi essencial no âmbito dos processos de reabilitação profunda, cujos moradores saíram temporariamente das suas casas. No âmbito do processo de realojamento, os moradores manifestaram comportamentos de desorientação, de angústia, de ansiedade, de tristeza, de melancolia, de choro, de dúvidas, de revolta e incertezas quanto aos projectos de reabilitação das suas casas.

---

<sup>19</sup> "...o projecto pode ser definido como "a intenção de uma transformação do real, guiada por uma representação do sentido dessa transformação tendo em consideração as condições reais, e animando as práticas." As emoções estão ligadas aos projectos e integram-nos na medida em que "uma sociologia dos projectos deve ser, em larga medida, uma sociologia das emoções", in Guerra, Isabel, Fundamentos e Processos de Uma Sociologia da Acção, O planeamento em Ciências Sociais, Principia, Cascais: 118

<sup>20</sup> Mourão, Susana, Do projecto de reabilitação de edifícios habitacionais ao projecto de reabilitação emocional - REHABITA, in actas do 2º Congresso Internacional da Habitação em Espaço Lusófono, 2013

Através da manifestação deste comportamento, verifica-se que estas casas estão preenchidas pelo sentido humano de habitar e o carácter destas casas, não é apenas uma imagem, mas sim, um carácter significativo para quem as habita. Estas casas são fenómeno do dia a dia da vida humana, e o seu carácter não pode ser reduzido à estrutura física, isto é, às suas características morfológicas, ambientais e arquitectónicas, mas como, a estrutura física se relaciona com a estrutura psicológica de quem habita enquanto envolvente significativa.<sup>21</sup>

Assim, no âmbito da gestão relacional<sup>22</sup> desenvolvida nos projectos de reabilitação, possibilitou participar nesta experiência<sup>23</sup> com os moradores do Centro Histórico de Évora, que revelaram a sua subjectividade<sup>24</sup> através da experiência do seu corpo enquanto expressão emocional.<sup>25</sup>

Assim, recusando a privação sensorial e a passividade corporal<sup>26</sup> e dando lugar à subjectividade<sup>27</sup> dos moradores, surgiu a possibilidade de realizar práticas

---

<sup>21</sup> “Man dwells when he can orientate himself within and identify himself with an environment, or, in short, when he experiences the environment as meaningful” in Schulz, Christian Norberg,: 5

<sup>22</sup> “A gestão participativa dos projectos de reabilitação dos edifícios habitacionais é essencial a participação dos interessados no processo. Com o tempo, a gestão participada entre os interessados (técnicos, proprietários e inquilinos) transforma-se em gestão relacional de envolvimento entre as partes para o mesmo fim: a reabilitação do edifício. Esta transformação de gestão participada para gestão relacional é essencial, nomeadamente quando passamos à execução das obras de reabilitação.” In Mourão, Susana, actas congresso internacional de habitação em espaço lusófono, LNEC, Do projecto de reabilitação de edifícios habitacionais ao projecto de reabilitação emocional – REHABITA, 2013

<sup>23</sup>“a noção corrente de experiência é ambígua e vaga, sobretudo porque ela evoca dois fenómenos contraditórios que, no entanto, importa ligar. Num primeiro sentido, a experiência é uma maneira de sentir, de ser invadido por um estado emocional suficientemente forte para que o actor deixe de ser livre descobrindo ao mesmo tempo uma subjectividade pessoal... uma segunda significação: a experiência é uma atividade cognitiva, é uma maneira de construir o real e, sobretudo, de o verificar, de o experimentar” in François Dubet, 1996: 94-95

<sup>24</sup>“a experiência social constituída a partir de um princípio de subjectivação onde o indivíduo nas suas emoções, nos seus sentimentos, na sua indignação, no seu sofrimento, na sua distância e no seu empenhamento” in François Dubet, 1996: 261

<sup>25</sup>“a sociologia da experiência social só pode ser uma sociologia dos actores. Ela estuda representações, emoções, condutas e as maneiras como os actores as explicam. Ela é uma sociologia da subjectividade cujos objectos práticos, dados pelas categorias sociais banais, têm todas as probabilidades de surgirem como problemas sociais, como experiências em que as condutas não correspondem às expectativas e aos papéis atribuídos, em que a subjectividade não remete para os modelos das atitudes e das representações propostas” in François Dubet, 1996: 262-263

<sup>26</sup> “Fui tentado a escrever essa história sem levar em conta um problema contemporâneo: a privação sensorial a que aparentemente estamos condenados pelos projectos arquitectónicos dos mais modernos edifícios; a passividade, a monotonia e o cerceamento táctil que aflige o ambiente urbano. Essa carência dos

audiovisuais exploratórias, para entender esta experiência corporal com expressão emocional dos sujeitos<sup>28</sup>, no âmbito dos processos de reabilitação das suas casas.

Para a realização destas práticas audiovisuais, os moradores não foram apenas objectos de estudo, mas sujeitos desta experiência, e o filme exploratório desenvolveu-se segundo as fases do processo de reabilitação<sup>29</sup>, que começaram com a preparação da mudança para a casa temporária, com a casa temporária, com a casa vazia, com a casa em obras, com a casa reabilitada e por último, com o regresso à casa.

Para a realização das filmagens,<sup>30</sup> foi essencial a colaboração de Marta Galvão Lucas, escultora, que se assumiu como parte integrante dos processos<sup>31</sup> de

---

sentidos tornou-se ainda mais notável nos tempos modernos em que tento se privilegiam as sensações do corpo e a liberdade de movimentos. Minhas investigações sobre como o espaço pode tolhe-las sinalizaram um problema que de início parecia falha profissional – em seus projectos, urbanistas e arquitectos modernos tinham de alguma maneira perdido a conexão com o corpo humano.”in Sennett, Richard, 2003: 15

*27“o estudo objetivo da subjectividade dos actores determina uma relação particular nos indivíduos desde o momento que lhes sejam reconhecidas certas capacidades, especialmente as de construírem a sua própria experiência. A recusa de uma concepção radical de ruptura epistemológica leva a conceber a pesquisa sociológica como uma forma de debate entre os actores e investigadores que reconhecem ao mesmo tempo o que têm de comum e o que os separa.” in François Dubet, 1996: 263*

*28 “Rouch propõe que os seus actores, «antes objectos de estudo. Feitos sujeitos» representem a sua própria vida perante a câmara e para a câmara e colaborem no modo de no processo de filmagem, seguindo o modelo Flaterty na rodagem de Nannok (1922), de modo que o argumento vá adquirindo forma durante o próprio processo de produção do filme, que incluiria a participação das pessoas filmadas a quem mostrava as imagens («feedback», «antropologia partilhada».”in Ribeiro, José da Silva, 2004: 146*

*29 “No desenvolvimento do processo exploratório é fundamental um bom conhecimento do terreno, das pessoas e dos lugares. Não um conhecimento apenas teórico, mas um terreno vivido. Fundamental, também é uma linha de orientação. Pode ser ténue, mas deve existir para organizar a experiência de terreno, gerar auto-confiança e a confiança das pessoas participantes.” in Ribeiro, José da Silva, 2004:143, 144*

*30 para a realização das filmagens era necessário que a “câmara saísse da imobilidade expectante e observadora (observação exterior de uma totalidade fechada, reificada e [des]historizada, se tornasse câmara viva, relacional, adaptando-se à acção em função do espaço e do processo observado, que penetrasse na realidade e não apenas assistisse ao seu desenrolar perante o observador.” .” in Ribeiro, José da Silva, 2004: 146*

*31 “...a observação objectiva é um mito e qualquer situação de pesquisa fabrica o seu material independente mesmo dos postulados teóricos e das hipóteses do*

reabilitação, recusando assim, a sua passividade corporal e a sua privação sensorial. Por outro lado, foram assumidos os meios que tínhamos, uma Câmara de Filmar Sony, Digital Handycam e cassetes Mini DV, que foram essenciais, para a realização de filmagens exploratórias em torno da subjectividade dos moradores.

Figura 2: A Câmara de Filmar



Fonte: Mourão, Susana, 2008

## 2. Uma prática audiovisual a partir da reabilitação do Centro Histórico de Évora

Todos os processos de reabilitação no âmbito do programa foram desencadeados pelos moradores. Em 2001, a moradora na Rua do Cano 75, no Centro Histórico de Évora, enviou uma carta à Câmara Municipal de Évora, a dar conhecimento das más condições de habitabilidade, conforme a figura que se segue:

---

investigador. Qualquer pesquisa é já uma relação social na qual o observado observa também o observador." in François Dubet, 1996: 101

Figura 3 e 4: A carta da moradora

C. M. EVORA  
17/ABR/143210  
ENTRADA  
Exmo. Senhor / 4. /  
Presidente da Câmara  
Municipal de Évora

Évora, 16 Agosto de 2001

Fu, Henriqueta Maria Vieira dos Santos, moradora na Rua do Cano n.º 75 em Évora, não obstante ter solicitado ao senhor Sr. Eng. Abel Albuquerque, residente na Quinta dos Meninos Os Paços, em Évora, a execução das obras necessárias ao suprimir deturpações e anomalias actualmente existentes no prédio, não obtive da parte daquele senhorio qualquer resposta.

Confrontado com situação tão grave, e considerando em absoluto o estabelecido no Decreto-lei n.º 321-B/90, de 15 de Out, cuja alternativa não está prevista a de vir solicitar a J. Ex.ª se digue ordenar as necessárias diligências para que o respectivo proprietário seja instigado a executar no prédio as obras que lhe solicite e que lhe remeta a cópia da carta enviada ao proprietário, e que se assumo ao arranjo do pedido para melhorar as condições de habitabilidade, visto estar em lista de ruína.

Juntam-se fotocópia da carta enviada ao senhorio que não obtive resposta, e de que o senhorio recebeu a carta

---

No dia 2 de Agosto de 2006, cópia  
do último recibo da renda.

Com os melhores cumprimentos e espero  
da parte de V. Exa a maior brevidade  
possível, visto pu renunciada e  
ter 70 anos e poucas posses para  
remedia a situação.

Henriqueta Maria Dina dos  
Santos

Ps: Não envio cópia do recibo de  
recuperação, visto o conteúdo já-lo perdido.  
Foi entregue aos Comissários do  
respeitivo aviso, logo que o recibo  
enviarem a V. Exa Sr. Presidente do Município  
Municipal de Évora.

Fonte: Câmara Municipal de Évora

No seguimento desta carta, apenas em 2006, o processo de reabilitação começou no âmbito do programa REHABITA. A habitação estava em mau estado de conservação e não tinha condições de habitabilidade: não tinha casa de banho, não tinha condições de higiene e salubridade, sendo necessária uma intervenção profunda.

Este edifício está inserido em zona de protecção contígua ao Monumento Nacional "Aqueduto da Água de Prata" e a sua fachada é Classificada de F1, sendo que deverá ser preservada. Apesar de ter 2 pisos, edifício é de influência rural, com 70 m<sup>2</sup>, ocupando um lote de 3,5 m de largura e 10 m de comprimento.

A fachada tem poucas aberturas, apenas a porta de entrada e uma janela no 1º piso, sendo marcante a chaminé alta situada à face da rua, sem elementos decorativos. O projecto de arquitectura direccionou-se na criação de um saguão para a criação de luz natural e ventilação do edifício, para a construção de uma casa de banho e de uma cozinha, e alterou a escada de acesso ao piso 1.

Neste sentido, propõe-se manter a estrutura do edifício e adaptar a cobertura de forma a criar o saguão e melhorar as condições de isolamento térmico, conservando o tipo de telha existente e com particular preocupação com a inclusão de rulos e caleiras. Quanto à fachada é mantida na sua essência, mas propõe a construção uma janela no piso 0, idêntica à existente no piso 1.

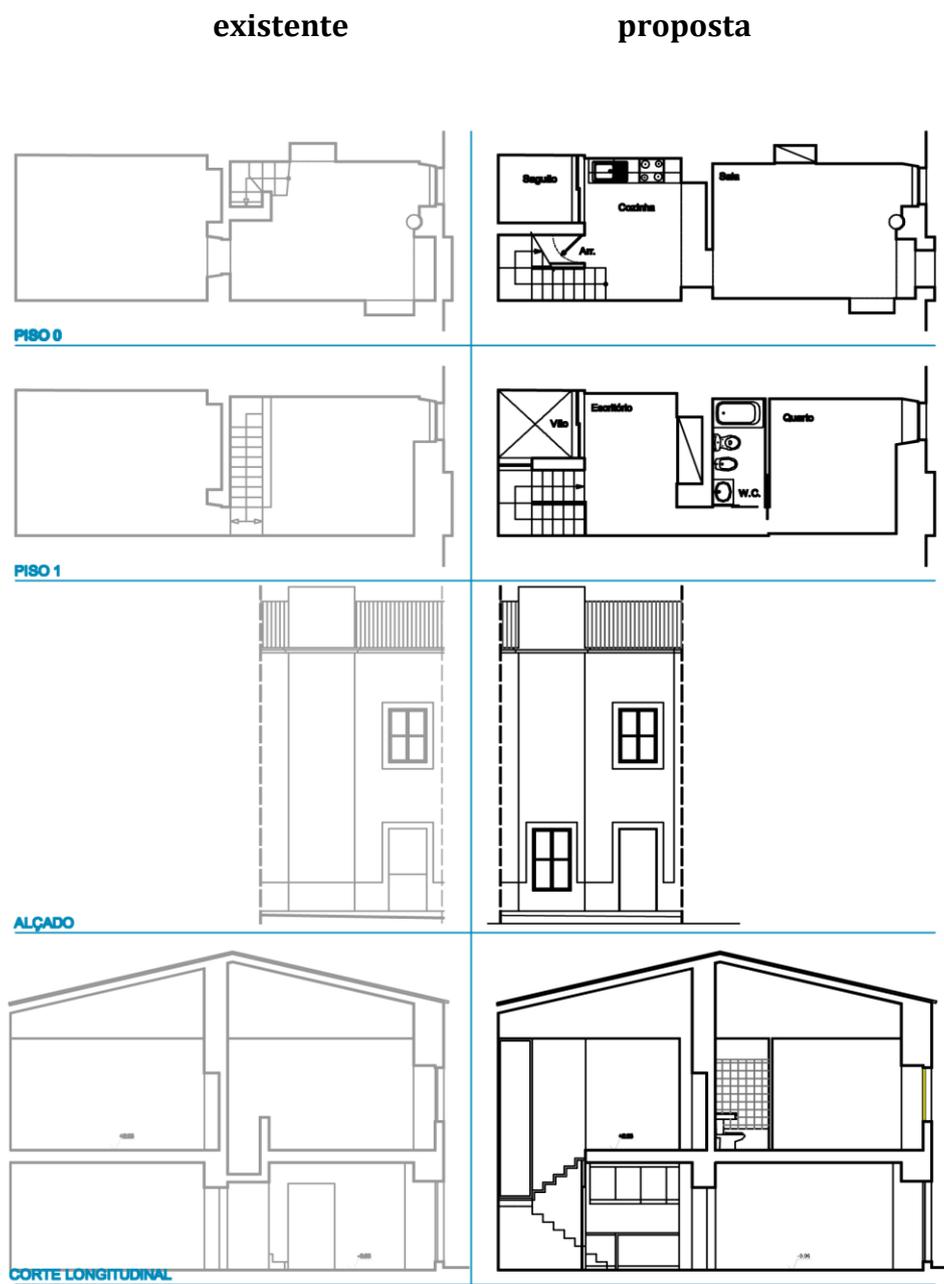
No interior do edifício mantêm-se os arcos de suporte da estrutura à vista, e as paredes serão revestidas a gesso cartonado com isolamento. A nova escada será em estrutura metálica e forrada a madeira.

Os pavimentos serão substituídos por mosaico no piso 0 e no piso 1 será de madeira flutuante. As canalizações serão construídas assim como os esgotos, e a instalação eléctrica será alterada. Com esta intervenção, pretende-se ao nível do piso 0 as áreas comuns, sala e cozinha e arrumo, ao nível do piso 1 a área privativa, o quarto, a casa de banho e um pequeno espaço multifuncional.

Ao longo deste projecto de arquitectura verificamos que se pretende preservar o carácter visual do património, ao mesmo tempo, que propõe a adaptação do edifício à vida contemporânea da função habitar.

Por outro lado, através do projecto de reabilitação do edifício situado na Rua do Cano 75, apenas sabemos a sua localização, as condicionantes patrimoniais, o mau estado de conservação e as más condições de habitabilidade, conforme a figura 5. Para além disto, o espaço deste edifício apresenta-se como “vazio”, e a partir deste espaço “vazio” projecta-se um desenho rigoroso condicionado às questões patrimoniais e às condições contemporâneas da função habitar.

Figura 5 – Plantas com o existente e proposta de reabilitação da Rua do Cano 75, em Évora



Fonte: Arquitecto Pedro Marques, autor do projecto

Figura nº 6 - Entrada no edifício na Rua do Cano 75 em Évora



Fonte: Mourão, Susana, 2008

A partir da aprovação deste projecto de reabilitação profunda, fomos ao edifício antes das obras e entramos por esta porta. Quando entramos, verificamos que o espaço apresentado como “vazio” no projecto de arquitectura está cheio de “coisas” como móveis, roupas, utensílios e objectos.

Figura nº7: Uma casa cheia de “coisas”



Fonte: Mourão, Susana e Lucas, Marta, in vídeo still “Henriqueta, uma cartografia íntima” Prática Documentada, 2007112, in <http://vimeo.com/68550730>

Estas "coisas", como móveis, roupas, utensílios e objectos são de Henriqueta Vieira Santos, que nasceu nesta casa em 5 de Junho de 1931. Desde este dia que Henriqueta habita nesta casa. Em 2007, com 77 anos de idade, ela vai mudar-se pela primeira vez da casa onde nasceu e sempre viveu, porque a sua casa não tem condições de habitabilidade.

### **2.1. A descoberta da dimensão existencial nesta casa**

Henriqueta está a preparar a sua mudança para a habitação temporária. Ela tem consciência<sup>32</sup> que tem muitas “coisas”, como no roupeiro que está cheio deroupa. Através das suas roupas, Henriqueta recorda determinados momentos da sua vida, ela recorda a sua mãe que já faleceu, ela conta quando comprou as roupas, como as pagou, de quem eram, quem lhe ofereceu e por vezes, encontra “coisas” que não via há muito tempo... e até coisas que nunca estreou. Henriqueta abre a porta do roupeiro e diz a rir-se:

“olhe como isto está tudo, olhe como isto está tudo, olhe como isto está tudo (abre gavetas) olhe, não me lembrava desta blusa, até fato de banho

---

<sup>32</sup>“a percepção pelo organismo do seu próprio ser e do ambiente que o rodeia” in Damásio, António, O sentimento de si, 1999: 21

tenho...está picado do bicho (o roupeiro) então e camisas de dormir, olhe lá o que aqui vai, está tudo limpinho e estão arrumadinhas, ou não? Olhe camisas de dormir, coisas de seda... depois é a minha irmã, uma blusa não lhe serve, toma lá, outra blusa não lhe serve, toma lá, e aqui ajunto estas coisas todas...olhe para isto (blusas nos cabides) olhe para isto, olhe, olhe, esta blusa trouxeram da ilha da madeira o bordado e depois eu mandei fazer, é muito bonita, quando vou ao médico e assim....tenho aqui coisas que não estrio, ainda tenho sapatos da minha mãe, veja lá (abre uma caixa) estes aqui são para quando eu morrer, já disse às minhas irmãs (abre outra caixa) outros novos (abre outra caixa) olhe, estes são da minha mãe, eu tenho pena de aventar fora, mas não me servem, coitadinha da minha mãe, morreu sem uma perna (abre outra caixa) aqui tenho outros de verniz, olhe tenho outros para igualar à mala, quer ver...olhe, comprei estes para igualar à mala...agora tenho que dar aqui uma grande escolha, em blusas e casacos, olha, esta há mais de quanto tempo que o comprei e aqui está novo, custou-me isto em prestações uns 70 contos (350 euros) ali numa senhora na rua de torres, olhe para isto, olhe para isto, olhe para estas camiseiras, olhe para isto...ainda bem que mexi aqui, que eu não sabia do meu blusão, este é mesmo de cabedal (cheira) isto é mesmo de cabedal, blusas de malha, ai meu deus onde vou meter tanta coisa...e os fatos e os vestidos que mandei fazer, pouco ou nada o vesti e já não me serve, todo bordado e gostava muito dele (fecha o roupeiro) está a ver esta rouparia....

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68640949>

Henriqueta repete compulsivamente “olhe, olhe, olhe para isto...” contudo, perante algumas roupas, ela tem um comportamento diferente: ela retira do roupeiro para mostrar, como os sapatos da sua mãe, o casaco de cabedal e dois vestidos que não veste, mas gosta muito, e as “roupas” que ainda não estreou.

Este roupeiro não é apenas um espaço de acumular “roupas”, de ordem quantitativa ou matemática, mas sim, de ordem qualitativa porque são as suas roupas guardadas, ao longo do tempo. Por outro lado, o carácter deste roupeiro não é apenas uma imagem “olhe, olhe, olhe para isto...”, mas um carácter significativo para a moradora, porque são roupas que fazem parte da biografia do corpo de Henriqueta. Neste roupeiro, apenas o corpo de Henriqueta se orienta e se identifica com as suas roupas<sup>33</sup> porque fazem parte do seu *self autobiográfico*<sup>34</sup>, isto

---

<sup>33</sup> “When man dwells, he his simultaneously located in space and exposed to a certain environmental character. The Two psychological functions involved, may be called “orientation” and “identification.” in Schulz, Christian Norberg, *Genius Loci, Towards a phenomenology of architecture*, 1984: 19

é, este roupeiro guarda um arquivo de memórias autobiográficas de são da moradora. As roupas que estão neste roupeiro é como uma colecção de memórias que são apenas de Henriqueta.

Figura nº 8- A descoberta da dimensão existencial do lugar



Fonte: Mourão, Susana e Lucas, Marta, in vídeo still “Henriqueta, uma cartografia íntima” Prática Documentada, 2007112, in <http://vimeo.com/68640949>

Henriqueta tem que seleccionar as suas “coisas”, os seus móveis, as suas roupas, os seus utensílios e os seus objectos, para levar para a habitação temporária. Ela não sabe onde meter os seus móveis e questiona o futuro da sua casa:

Ai meus ricos quartos tão grandes ... uma bela janela para a rua .. abro aqui assim (levanta-se, fecha e abre a portada da janela) e fica aqui uma claridade ... veja lá, quantas coisas que eu tenho aqui neste quarto ... uma cómoda, duas cadeiras, três banquinhas de cabeceira, duas camas, uma mesa, um guarda fato, e mais a cadeira dos lençóis...isto parecem umas salas, como as casas ficarão?

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68640949>

---

<sup>34</sup>“...é o desenvolvimento da memória autobiográfica, um agregado de arquivos disposicionais que descreve quem nós temos sido fisicamente, quem nós temos sido em termos comportamentais, e quem tencionamos ser, no futuro” in Damásio, António, O sentimento de si, 1999: 213

Ela tem consciência e quantifica os móveis que tem no quarto: 1 cómoda, 2 cadeiras, 3 banquinhas de cabeceira, 2 camas, 1 guarda fatos, etc. Henriqueta tem que seleccionar uma cama para levar para a casa temporária. Ela escolheu levar a cama que era da sua mãe:

“...esta a ver pinte a minha cama ... esta a ver, pinte a minha caminha, esta cama era a da minha mãe, nunca a desmanchei, veja lá, estive aqui sempre ao meu lado, é verdade, e também só agora a desmanchei, a mesinha de cabeceira, ainda estava tudo igual como ela montou, com os retratos dos netos estava tudo aí...”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68640949>

A partir desta cama, começamos a descobrir a estabilidade das “coisas” desta casa, porque pela primeira vez, Henriqueta tirou a cama que era da sua mãe, do lugar onde sempre esteve. A estabilidade das “coisas” nesta casa foi fundamental para o desenvolvimento do *self autobiográfico* de Henriqueta.

Figura nº 9- A descoberta da estabilidade deste lugar



Fonte: Mourão, Susana e Lucas, Marta, in vídeo “Henriqueta, uma cartografia íntima” Prática Documentada, 2007/112, in <http://vimeo.com/68640949>

Para além da cama, Henriqueta guarda os sapatos que eram da sua mãe. Ela não consegue deitar fora e recorda a morte da sua mãe:

“...tenho aqui coisas que nunca estreei, ainda tenho sapatos da minha mãe, estes aqui são quando eu morrer (abre caixa), estes são novos (abre caixa)

estes são da minha mãe (abre caixa) tenho pena de aventar fora, mas não me servem, coitadinha da minha mãe, morreu sem uma perna (abre outra caixa) ...”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68640949>

Como sabemos, Henriqueta nasceu e sempre viveu nesta casa. Neste contexto, o seu sentido de si - sentido de *self*<sup>35</sup> - do agora e aqui, sempre esteve ligado ao o lugar estável onde se desenvolveu o seu *self autobiográfico*<sup>36</sup>, isto é, na sua casa. Assim, para além do seu sentido de si – sentido de *self*- Henriqueta desenvolveu memórias autobiográficas ao longo da sua vida, e neste momento e na sua casa, ela revela a sua subjectividade através das suas “coisas” estáveis na sua casa.

Figura nº 10- A descoberta da dimensão existencial do lugar



Fonte: Mourão, Susana e Lucas, Marta, in vídeo “Henriqueta, uma cartografia íntima” Prática Documentada, 2007112, in <http://vimeo.com/68640949>

Nesta casa apenas o seu corpo<sup>37</sup> de Henriqueta se relaciona com a estabilidade das suas “coisas” e através dela descobrimos a dimensão existencial deste

---

<sup>35</sup> “a espécie mais simples, a que chamo consciência nuclear, fornece ao organismo um sentido de self num momento – agora – e num lugar- aqui. O âmbito da consciência nuclear é o aqui e agora.” in Damásio, António, O sentimento de si, 1999: 35

<sup>36</sup> “o self autobiográfico baseia-se na memória autobiográfica, constituída por memórias implícitas de múltiplos exemplos de experiência passada individual e de futuro antecipado. Os aspectos invariantes da biografia de um indivíduo formam base da memória autobiográfica” in Damásio, António, O sentimento de si, 1999: 214

<sup>37</sup> “propriedade e capacidade de acção estão também inteiramente relacionadas com um corpo, num determinado instante e num determinado tempo. As coisas que possuímos estão perto do nosso corpo, ou deveriam estar, de forma a poderem permanecer nossas. A capacidade de acção

lugar<sup>38</sup>porque apenas ela se orienta e se identifica com os significados existenciais<sup>39</sup> das suas “coisas”.

Para além do roupeiro, da caixa de sapatos da sua mãe, Henriqueta antecipa o futuro do quadro que está na parede para casa temporária. Este objecto vai ficar por cima dos sofás...

“Esse quadro, não acha que fica muito grande?...Não fica muito grande por cima do sofá?... trouxe o meu irmão de Angola, ele esteve em Angola, pois... tenho que o limpar todo, como um bocadinho de água e polo ali à sombra...”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68640949>

Para além de antecipar o futuro do quadro, Henriqueta conta mais uma história individual do seu passado que viveu nesta casa. Ela recorda que contava histórias a partir deste quadro, aos sobrinhos quando eram pequenos para se deixarem dormir:

Era uma vez, um senhor e uma senhora metido num cavalo, vai ali outra senhora a abanar-se, eram as conversas que eu tinha com os gaiatos para se deixarem dormir...

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68640949>

Ao lado do tapete, estão vários retratos, entre os quais, o retrato da sua irmã Esmeralda quando era nova. Henriqueta recorda a sua irmã:

Aquela é a minha irmã quando era mais nova, a minha Esmeralda... a minha esmeralda era tão alegre, aquela minha irmã era a mais alegre da gente todas...

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68640949>

Na selecção das suas “coisas” a levar para a habitação temporária, Henriqueta sente o aqui e agora, e em simultâneo, tem uma visão abrangente entre o seu

---

requer um corpo que actua no tempo e no espaço e não faz sentido sem ele.” in Damásio, António, O sentimento de si, 1999:169

<sup>38</sup>“To gain an existential foothold man has to be able to orientate himself; he has to know where he is. But he also has to identify himself with the environment, that is, he has to know how he is in a certain place.” in Schulz, Christian Norberg, Genius Loci, Towards a phenomenology of architecture, 1984: 19

<sup>39</sup> “Nos organismos complexos como o nosso, equipados com uma vasta capacidade de memória, os fugazes momentos de conhecimento através dos quais descobrimos a nossa existência são factos que podem ser entregues à memória...” in Damásio, António, O sentimento de si, 1999: 212

passado e o seu futuro. E nesta viagem entre o seu passado e o seu futuro, algumas “coisas” têm uma ligação emocional<sup>40</sup> mais forte do que outras.

Assim, Henriqueta começou por levar para a casa temporária um quadro cheio de fotografias da sua família, e descreve quem são:

“Esta aqui é a minha irmã que está doente, deixa ver se eu a vejo...ai minha irmã... (com uma vassoura Henriqueta indica quem são) esta é a minha irmã, estas são as minhas sobrinhas, este é o meu pai e a minha mãe, esta é a filha da minha irmã, que está doente, este é o meu irmão que está doente e viúvo...aqui está a minha irmã vestida de preto quando tirou o bilhete de identidade de viúva...e aqui, é a minha sobrinha quando teve o bebé (ri-se) que tiram quando estava no hospital, e ela deu-me esta fotografia... esta é minha sobrinha, que eu criei lá, que casou com este senhor muito mais velho, e ali a minha mãe e o meu pai, este é que é o meu sobrinho, o tal que me quer ajudar às coisas, e esta é a mãe das gaiatas, desta e desta, a Beatriz e a outra não me lembro do nome dela ...

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68554733>

Através deste quadro cheio de retratos familiares, Henriqueta recorda os seus familiares e o momento em que tiraram aquelas fotografias. Este objecto, evoca uma memória autobiográfica como um arquivo organizado dos principais aspectos da biografia de Henriqueta: quem foram os seus pais, os seus irmãos, os seus sobrinhos. Neste sentido, este objecto faz parte das memórias de um passado invariante de Henriqueta: a sua família.

---

<sup>40</sup> “ ...todos os objectos são passíveis de uma ligação emocional, mas alguns objectos são mais passíveis do que outros.” in Damásio, António, *O sentimento de si*, 1999: 79

Figura nº11 – Os primeiros objectos da mudança



Fonte: Mourão, Susana e Lucas, Marta, in vídeo em “Henriqueta, uma cartografia íntima” Prática Documentada, 2007112 in <http://vimeo.com/68554733>

Ao longo deste processo de mudança, o corpo de Henriqueta está envolvido com as suas “coisas” e ela tem consciência dos seus sentimentos, como a tristeza...

“Isto dá-me uma tristeza, isto dá-me uma tristeza, não vejo uma casa arranjada, não vejo... isto tem que ser aos poucos e poucos... as minhas vizinhas já me disseram, Henriqueta nós vamos estranhar muito... mas deixe lá, que eu passo por aqui e falo, tenho então uma que vai chamar-me para beber o café... a casa está quase composta, os meus retratinhos da minha família...”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68554733>

Através das suas palavras, do seu olhar aguado, do sorriso no rosto, do tom de voz ao recordar os momentos passados na sua casa, o corpo de Henriqueta manifesta expressões emocionais de tristeza, ansiedade, melancolia, desorientação, etc. Ela tem consciência que o lugar estável que a protegeu e foi protegido por ela, está a desaparecer aos poucos, com a retirada das suas “coisas” como os seus móveis, as suas roupas, os seus utensílios e os seus objectos.

Henriqueta sente que o seu corpo vai deixar de estar perto da sua casa, porque vai desaparecer e fazer parte das suas memórias autobiográficas, isto é, do seu *self autobiográfico*. Neste sentido, o seu *sentido de si – sentido de self* – do aqui e agora, está em constante interrogação, através das suas “coisas” que são objectos do seu passado pessoal, que facilmente confirmam a sua identidade e a sua subjectividade<sup>41</sup> isto é, “coisas” que serão eternamente re-evocadas através das memórias pessoais de Henriqueta.

Por outras palavras, o corpo de Henriqueta manifesta emoções de perda que são equivalentes ao sentimento de luto, porque o lugar onde o seu corpo se orientou e se identificou vai desaparecer. Assim, podemos afirmar que a sua casa é equivalente simbólico ao seu corpo<sup>42</sup> onde as suas “coisas” que são objectos antropomórficos<sup>43</sup> pela capacidade que têm de ir além da sua presença – aqui e agora – são capazes de gerar um sentido autobiográfico passado, como um abrigo protector que se projecta para um futuro incerto, que Henriqueta questiona a cada momento no seu processo de realojamento.

## 2.2. A emergência da dimensão existencial

Com a mudança para a habitação temporária, a casa ficou vazia: o lugar que protegeu e foi protegido por Henriqueta já não tem as suas “coisas”, os móveis, as roupas, os utensílios nem os objectos. Este lugar apenas existe na memória de Henriqueta. O seu corpo nunca sentiu a sua casa vazia. Ela sabe que a sua casa vai ser demolida.

Henriqueta abre a porta da sua casa vazia e começa a chorar e a limpar as suas lágrimas:

“Ai a minha casa, ai a minha casa (chora, limpa o rosto, silencio)...”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68844274>

---

<sup>41</sup>in Damásio, António, *O sentimento de si*, 1999: 238

<sup>42</sup> “Os objectos têm assim - os móveis especialmente - além de sua função prática, uma função primordial de vaso, que pertence ao imaginário e a que corresponde a sua receptividade psicológica. São portanto o reflexo de toda uma visão do mundo onde cada ser é concebido como um “vaso de interioridade” e as relações como correlações transcendentais das substâncias – sendo a própria casa o equivalente simbólico do corpo humano, cujo poderoso esquema orgânico se generaliza em seguida em um esquema ideal de integração das estruturas sociais.” in Baudrillard, Jean “O sistemas dos objectos”, 2002: 34

<sup>43</sup> “Seres e objectos estão aliás ligados, extraíndo os objectos de tal conluio uma densidade, um valor afectivo que se convencionou chamar a sua “presença”. Aquilo que faz a profundidade das casas de infância, sua pregnância na lembrança, é evidentemente esta estrutura complexa de interioridade onde os objectos despenteiam diante de nossos olhos os limites de uma configuração simbólica chamada residência. A cesura entre o interior e o exterior, sua oposição formal sob o signo social da propriedade e sob o signo psicológico da imanência da família faz deste espaço tradicional uma transparência fechada. Antropomórficos, estes deuses domésticos, que são objectos, se fazem, encarnando no espaço os laços afectivos da permanência do grupo, docemente imortais até que uma geração moderna os afaste ou os disperse ou às vezes os reinstaure em uma actualidade nostálgica de velhos objectos” in Baudrillard, Jean “O sistemas dos objectos”, 2002: 22

Dentro da sua casa apenas ficaram as marcas deixadas pelos móveis e objectos que estavam nas paredes. Dentro da casa estava um poço escondido junto à porta, agora está à vista. Henriqueta recorda momentos passados e repete comportamentos, como ver se o poço tem água:

“Graças a deus ninguém teve tendência para se deitar dentro do poço, depois eu não sei como os bombeiros tiravam daí uma pessoa... vamos lá espreitar se o poço tem muita água (atira uma pedra e ri-se) mas tem água...”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68844274>

Henriqueta continua chorosa e limpa as lágrimas. Subitamente ela tem consciência da necessidade de obras da sua casa, e apesar da sua casa vazia, ela continua a lembrar momentos passados:

“(chorosa) ela agora precisava de ser caiada, mas há dois anos que ele me dizia, d. Henriqueta não caie e isto breve será caiado para obras, mas se eu pudesse eu caiava... (chorosa)...isto há muitos anos que não levava obras, as obras que faziam era o meu pai, o meu pai mandava cimentar o chão (chorosa) a casa já levou plátex e já foi comigo (chorosa) o que eu ganhava a servir e a minha mão também a trabalhar mandamos o pedreiro fazer (chorosa)...

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68844274>

A moradora conta as origens da sua casa:

“... Esta casa era uma manjedoura, tinha aqui uma manjedoura e era uma casa de peles, para forrarem de peles, e compravam peles e curavam com sal, e a minha mãe está claro, quando casou com o meu pai, para aqui que veio, aqui criaram toda a gente e aqui casaram, e eu fiquei (chora e silêncio)”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68844274>

A irmã de Henriqueta apoia-a para não chorar, e ela conta:

“A minha irmã diz que eu tenho que me animar, tu vais ficar com uma casa nova, e eu digo, eu não precisava de uma casa nova, que me tratassem das paredes e dos telhados, eu já não queria nova...”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68844274>

No quarto vazio, Henriqueta conta a história dos tectos:

“Eu mandei forrar os tectos a platex, os tectos eram altos e custavam muito a caia-los, eram só pingas no chã, pingas em cima da gente e eu

mandei forrar os tectos... (silencio) o chão sempre foi assim, nunca o pinteí,  
lavava-o... (Silencio, melancolia, infinito....)”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68844274>

Henriqueta está a despedir-se da sua casa. Através da sua casa vazia, ela manifesta o seu *self autobiográfico* mais profundo da sua existência, através das origens profundas da sua casa.

Figura nº 12 – A despedida da casa



Fonte: Mourão, Susana e Lucas, Marta, in vídeo “Henriqueta, uma cartografia íntima” Prática Documentada, 2007112 in <http://vimeo.com/68844274>

Ela recorda a sua casa através do tempo que os seus pais foram viver para ali, quando nasceram os seus irmãos, quando os seus irmãos se casaram, quando os seus irmãos foram embora, quando os seus pais morreram e ela ficou ali, sozinha na sua casa.

Henriqueta precisa de tempo e de espaço existencial, porque este tempo e espaço – aqui e agora - é outro ... ela apenas se orienta e se identifica através da memória deste lugar, a sua casa já faz parte do seu *self autobiográfico*. agora vazio mas cheio de memórias profundas da sua existência...

Este tempo e espaço existencial - aqui e agora - é para o seu corpo fazer a sua travessia<sup>44</sup>entre o seu *self autobiográfico*, a sua casa vazia cheia de memórias profundas da sua existência e o seu futuro incerto, cheio de desorientações, desejos, anseios e muitas dúvidas...

Figura nº13 – A despedida da casa



Fonte: Mourão, Susana e Lucas, Marta, in vídeo “Henriqueta, uma cartografia íntima” Prática Documentada, 2007112 In <http://vimeo.com/68844274>

---

<sup>44</sup>“Contudo, ter substituído a questão do património na perspectiva antropológica que é a sua, não coloca mais isso por à nosso disposição os meios de reapropriação da competência de edificar, que dizer, de empreender a travessia concreta e prática do espelho patrimonial, que resta agora evocar. Esta travessia não pode ser tentada senão através da mediação do nosso corpo. Ela passa, precisamente, por um corpo a corpo, o corpo humano com o corpo patrimonial. Ao primeiro, cabe mobilizar e recolocar em alerta todos os sentidos, restabelecer a autoridade do toque, da cinestesia, da cinética, da audição e do próprio odor e recusar, conjuntamente, a hegemonia do olhar e as seduções da imagem fotográfica ou numérica. Ao segundo, incumbiria um papel propedêutico: fazer aprender ou reaprender as três dimensões do espaço humano, as suas escalas, a sua articulação, a sua contextualização, na duração das travessias, de voltas e percursos comparáveis aos par couer (de cor) da memória orgânica, doravante negligenciados pela instituição escolar e que permitiam aos académicos de outrora que se apropriassem do seu património literário.” in Choay, Françoise, 2000: 224

Figura nº14 – A despedida da casa



Fonte: Mourão, Susana e Lucas, Marta, in vídeo “Henriqueta, uma cartografia íntima” Prática Documentada, 2007112 in <http://vimeo.com/68556997>

Enquanto projecto, é necessário transmitir a Henriqueta uma ideia de futuro, quanto à reabilitação da sua casa, para ela começar a ter uma imagem mental do futuro da sua casa, *in loco*. O Arquitecto Pedro Marques vai mostrar-lhe as transformações da sua casa e retirar dúvidas. Henriqueta começa por lhe contar que deitou fora muitas “coisas” e quer saber se as casas vão ficar pequeninas:

“...aventar fora roupa minha, aventar fora mobílias, e agora quando vier para cá de certeza que as casas vão ficar mais pequeninas não é verdade, Sr. Arquitecto?”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68844274>

Quando está na cozinha ela confessa que ainda não acredita que a sua casa vai ser reabilitada:

“...ainda parece mentira Sr. Arquitecto.”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68844274>

No quarto vazio, a moradora continua a contar a origem da sua casa:

“(no quarto) esta casa não tinha água, não tinha luz, não tinha vidros na janela, não tinha o corrimão, lá em baixo era uma manjedoura, quer dizer, a minha mãe casou para aqui, aqui teve tantos filhos, e casaram os meus irmãos, eu fiquei solteira, a sofrer isto tudo, está a perceber, e morreram os meus pais, mas se deus quiser vai correr bem...”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68844274>

Ela quer saber se no futuro quarto irão caber as duas camas:

“(ela questiona o arquitecto) aqui não vai caber duas camas pois não?...a cama da minha mãe de ferro e uma de casal que era do meu pai e da minha mãe...”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68844274>

Figura nº15 – A casa no futuro



Fonte: Mourão, Susana e Lucas, Marta, in vídeo “Henriqueta, uma cartografia íntima” Prática Documentada, 2007112 in <http://vimeo.com/68556997>

O realojamento temporário é próximo da sua casa em reabilitação. Esta proximidade permite que a moradora mantenha as suas relações de vizinhança, ao mesmo tempo que acompanha o processo de reabilitação da sua casa. Manter esta

ligação com a reabilitação da sua casa é essencial, porque reabilitar é sinónimo de habitar<sup>45</sup>.

Figura nº16- Visita à obra



Fonte: Mourão, Susana e Lucas, Marta, in vídeo “Henriqueta, uma cartografia íntima” Prática Documentada, 2007112 in <http://vimeo.com/68642524>

Com a visita à obra, Henriqueta entra e começa a falar da sua casa, nomeadamente onde irá colocar as suas coisas e recorda onde tinha algumas das suas “coisas” antes da obra:

“Aqui fica este arco e ali é que fica a buraca....eu estou para ver, o meu sobrinho vai-me dar um cadeirão novo que não o quer, e eu estou a ver aqui assim, se cabe o cadeirão.... este bocado aqui era da minha máquina de lavar...”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima” , <http://vimeo.com/68642524>

Henriqueta tem consciência que não reconhece a sua casa. Ela recorda a meia porta que estava sempre aberta, e que os vizinhos entravam porque existe uma relação familiar, na Rua do Cano 75:

---

<sup>45</sup> Segundo Heidegger, “construir é, em seu ser, fazer habitar. Realizar o ser do construir é edificar lugares mediante a agregação de seus espaços. Só quando podemos habitar é que podemos construir” in Choay, Françoise, 2005: 348

“... já derrubaram um bocado da parede da chaminé, ainda bem, a ver se tenho a minha porta sempre fechada, a porta fica no mesmo tamanho, não fica meia porta ... estou muito bem (casa temporária) estou com a porta sempre fechada, aqui levantavam sempre a cortina e espreitar, a mim não me fazia diferença ... já moram aqui há tantos anos, isto é quase tudo uma família ...”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima” , <http://vimeo.com/68642524>

Contudo, Henriqueta recorda a sua mãe:

“A minha mãe casou para aqui, a minha mãe já era casada já esta casa era velha...”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima” , <http://vimeo.com/68642524>

As vizinhas aparecem assim que a moradora vai ver a obra da sua casa. Segundo uma vizinha e Henriqueta a casa está cheia de arcos, e por isso deve ficar “histórica”, o imaginário da questão Patrimonial está presente nos moradores do Centro Histórico de Évora:

Henriqueta : “Esta minha casa é tudo arcos, é tanto arco, tanto arco”

Vizinha: “é mal empregada não ficar histórica! histórica?...sim com os arcos tudo assim...”

Henriqueta: “ah”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima” , <http://vimeo.com/68642524>

Em 2012, Henriqueta regressa e reabita a sua "casa". Com ela vieram as suas “coisas”, os seus móveis, as suas roupas, os seus utensílios e os seus objectos, que a acompanharam durante o processo de reabilitação da sua casa.

Figura nº 17- Regresso à casa



Fonte: Mourão, Susana e Lucas, Marta, in vídeo “Henriqueta, uma cartografia íntima” Prática Documentada, 2007112 in <http://vimeo.com/68858065>

O roupeiro regressa e fica no seu quarto assim como, a cama que era da sua mãe. Henriqueta tem consciência que tem muita roupa:

“Ahahahah, três guarda fatos, que eu não sei, com tanto fato e ando sempre com o mesmo, quase com o mesmo não, também o lavo, pois com certeza, ... então e o que há aqui debaixo da cama, caixas e além mais caixas com roupa...agora já passei as blusas para no verão para as vestir...”

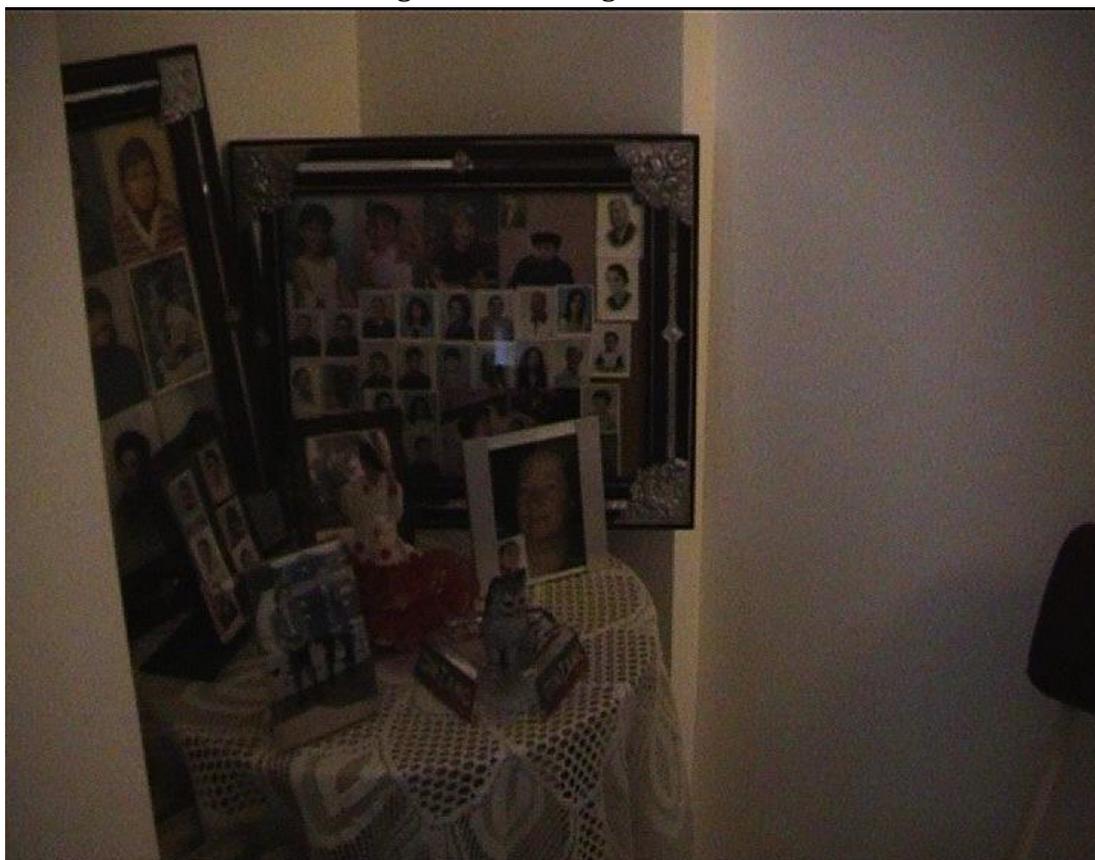
in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68858065>

Para além do roupeiro, Henriqueta traz os seus quadros cheios de fotografias. Mais uma vez, a moradora fala da sua família grande:

“... aqui é o meu irmão quando andava na tropa, este o zé Manuel, este que está aqui, esta era a minha São, olha lá o cabelo (ri-se) tinha o cabelo tão ondulado, não gostava nada de se pentear, ali é a minha mãe com a primeira neta ao colo, aquele é o meu irmão que faleceu, ali são as minhas sobrinhas, esta é aquela que toda coisa, cheia de energia, sempre foi gorda ... Estas duas aqui são filhas dela, esta e esta são filhas dela, este é o meu pai e a minha mãe, ai...tenho uma família tão grande tão grande...”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68858065>

Figura nº 18 - Regresso à casa



Fonte: Mourão, Susana e Lucas, Marta, in vídeo “Henriqueta, uma cartografia íntima” Prática Documentada, 2007112 in <http://vimeo.com/68858065>

Segundo Henriqueta, a sua casa está decorada com fotografias, e através delas ela recorda o momento em que foram tiradas e como era a sua casa antes das obras:

“A minha casa está composta só de retratos, só de retratos ... olha, além é o meu João, coitadinho andavam ali uma pessoas a tirar umas fotografias, e eu tinha-o cá, e havia uma lado aqui assim, onde eu tinha a máquina e desviei a máquina para onde eu fazia o comer, e pu-la ali a um canto, e andavam ali uns senhores à pergunta de quem queria tirar retratos cá em casa, e eu mandei cá o senhor e estava a dar de comer ao meu João, e eu tinha esta camila com este pano até, (mostra a fotografia no porta retrato) e tinha aqui o meu João, que agora está a tirar o mestrado, e eu estava a dar-lhe de comer .... esta é a minha sobrinha que me ajuda também...”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68858065>

Henriqueta também comprou “coisas” novas, como móveis, roupas, utensílios e objectos. A sua casa ficou com novas funcionalidades como uma cozinha nova com equipamento fixo, uma casa de banho completa, um roupeiro novo e ela comprou

“coisas” novas para as novas funções e uso do dia a dia. Na cozinha ela tem um fogão contemporâneo e já sabe trabalhar com ele:

“o nove é o máximo ... este é melhor que este...”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68858065>

Figura nº19 : O regresso à casa



Fonte: Mourão, Susana e Lucas, Marta, in vídeo “Henriqueta, uma cartografia íntima” Prática Documentada, 2007112 in <http://vimeo.com/6885806>

Figura nº20: Regresso à casa



Fonte: Mourão, Susana e Lucas, Marta, in vídeo “Henriqueta, uma cartografia íntima” Prática Documentada, 2007112 in <http://vimeo.com/68858065>

No roupeiro novo, Henriqueta guarda a sua roupa e mostra a roupa nova e aquela que nunca estreou. [Após mostrar a sua roupa, a moradora conta que deitaram muitas “coisas” suas para o lixo: os seus móveis, os seus utensílios...](#)

“O quarto do meu irmão aventaram tudo fora, foi cama, foi banco, foram banquinhas de cabeceira, foi tudo fora, aquele armário que eu tinha branco em frente da porta, também o aventaram fora, as coisas velhas vizinha a minha sobrinha, as coisas velhas não vão para a casa nova, aventaram muita coisa, até caces, os batedores dos bifés, tachos velhos, velhos não, mas já se compram pretos e ficavam pretos, faziam-se lá umas omoletes que pareciam um bolo, eu sei lá o que me aventaram, foi pires, foi chávenas, foi copos partidos com falhas, ela aventaram tantas coisas, eu não sei, eu ultimamente é que tenho achado falta das coisas...”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68858065>

Com a sua roupa, Henriqueta tem uma relação muito forte. Ela diz que não quer que lhe tirem a roupa para o lixo. Ela tem consciência que muitas “coisas” mas são dela:

“É assim, e agora qualquer dia vou aí escolher um fato, e só fica aí um fato no guarda fatos, disseram-me elas (ri-se) aventem lá as suas coisas e deixem lá as minhas e escutem, quando eu morrer , quando eu morrer, faz favor não aventem nada, chamem as cáritas e deem as coisas às cáritas, já disse à minha irmã, e já disse às minhas sobrinhas, não aventem nada para o lixo, que eu estimava a minha roupa (silencio) deem às cáritas, foi o que a minha sobrinha fez com a minha irmã, deu sacos e sacos de roupa (silencio) eu ainda tenho algumas coisas dela, minha sobrinha também me deu algumas coisas da minha irmã (silêncio) ...sinto falta das coisas, uma vez , tinha cá uma saladeira quando juntava cá 10 e 11 pessoas , onde eu temperava a salada , até essa saladeira não aparece , e era os tachos que eu tinha que eram tão bons que não pegavam , aventaram tachos, eram copos rachados, a minha irmã diz que as coisas chegam-me bem para mim, é verdade, de certa forma eu estou sozinha...”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68858065>

As “coisas” que deitaram para o lixo, como os seus móveis, as suas roupas, os seus utensílios e os seus objectos, foram aqueles que perderam a sua função e o seu uso, como a meia-porta que estava na sua casa:

Figura nº 21 : A meia porta que foi deitada fora



Fonte: Mourão, Susana e Lucas, Marta, in vídeo “Henriqueta, uma cartografia íntima” Prática Documentada, 2007112 in <http://vimeo.com/68858065>

Henriqueta tem consciência da falta da meia porta, porque agora tem uma porta diferente e ela sente-se sozinha em casa. Quando tinha a meia porta, ela tinha a porta sempre aberta, e agora tem a porta sempre fechada:

“Então eu não lembro da minha cozinha, ali à frente a fazer o comer, a minha meia porta, a minha mãe bastante fotografias lhe tiravam ali, até os estrangeiros lhe tiravam retratos à minha mãe, é verdade, até os estrangeiros (silencio)... Mas estranho a meia porta, estranho a meia porta, estou sempre aqui fechada, esta gente nem sabe que eu cá estou, pois, se não batem à porta...às vezes abro a porta, elas dizem, não abra a porta vá à janela, olhe que isto anda aí uma vadiagem, senão qualquer dia, empurraram-na e deixam-na cair e fazem-lhe mal e está aqui sozinha, mas por enquanto não ...”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68858065>

Todos os dias Henriqueta afirma que se lembra das suas “coisas” até dos objectos quotidianos da sua cozinha:

“Então e o batedor, até o batedor dos bifés, estou farta, até a minha irmão, olha estou farta de te ouvir, toma lá um cace novo, até me deu um cace novo, toma lá um cace novo e deixa lá de falar no cace , estou farta de te ouvir falar no cace, eu tinha dois caces agora não aparece nenhum, até o ralo de bater os coentros, o deitaram fora... Eu todos os dias me lembro de coisas, todos os dias me lembro de coisas, lá vens tu, lá vens tu dizer que te faltam coisas, ainda tens lá coisas que sobram...”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68858065>

Por outro lado, Henriqueta reclama das paredes brancas:

“Pois, isto agora das paredes, eu quero coisas nas paredes, isto parece uma casa não sei de que não ter nada nas paredes, as coisas nas paredes também compõem as coisas ? (silencio)”

in “Henriqueta, uma cartografia íntima”, <http://vimeo.com/68858065>

Após 6 meses da mudança definitiva, para a sua Casa na Rua do Cano 75, Henriqueta fala da sua vivência. A idosa está em adaptação às novas funções da sua casa. Ela fala das suas “coisas”, dos seus móveis, dos seus utensílios, das suas roupas e dos seus objectos que não fazem parte da sua casa reabilitada.

Henriqueta recorda das “coisas” que tinha na sua casa. Ela recorda estas histórias passadas da sua vida porque o seu corpo deixou de sentir as suas “coisas”, os seus móveis, as suas roupas, os seus utensílios e os seus objectos. O seu corpo sente falta porque já não estão ali. Foram deitados para o lixo.

Figura nº22: O Regalo com as panelas que foi deitado fora



Fonte: Mourão, Susana e Lucas, Marta, in vídeo “Henriqueta, uma cartografia íntima” Prática Documentada, 2007112 in <http://vimeo.com/68858065>

É como o regalo que ela tinha na cozinha. Henriqueta tem uma cozinha nova adaptada a todas as funções mas o seu corpo desorienta-se e procura o regalo onde tinha as panelas à vista.

Para terminar, através de Henriqueta podemos afirmar que podemos deitar para o lixo as “coisas” como os móveis, as roupas, os utensílios e os objectos que perderam a sua função e o seu uso, mas não perderam a sua função emocional, de recordar, de viver, de sentir a sua dimensão existencial.

### **3. Considerações finais**

Em 2012, com o regresso da moradora à sua casa na Rua do cano 75, em Évora, esta prática audiovisual foi mostrada à Henriqueta e à sua família, que aceitaram a apresentação pública deste trabalho. Assim, surgiu o documento “Henriqueta, uma cartografia íntima” 2008 | 2012, ao longo das diferentes etapas do processo de reabilitação da sua casa.

Como sabemos, este edifício está situado no Centro Histórico de Évora, Património da Humanidade desde 1986 pela UNESCO, que é um conjunto de valor patrimonial, onde estão inseridos 35 imóveis classificados por decreto e 190 elementos de valor patrimonial, sendo um elemento primordial de estruturação, caracterização e identificação da cidade de Évora.

O Centro Histórico de Évora é objecto de uma política de Salvaguarda e Valorização Patrimonial, no Plano de Urbanização de Évora, que assenta na preservação do seu carácter e dos elementos que determinam a sua imagem, isto é, todas as intervenções devem seguir o rigor de um projecto de arquitectura condicionado às regras urbanísticas específicas, de acordo com as diferentes classificações patrimoniais.

O edifício na Rua do Cano 75, foi reabilitado pelo programa REHABITA enquanto programa específico para a Salvaguarda e Valorização Patrimonial. Neste edifício, como sabemos, nasceu e sempre viveu Henriqueta Vieira Santos. Olhando para o projecto de arquitectura, nada nos diz sobre quem vive nesta casa. O espaço deste edifício é projectado como um vazio, mas está cheio de “coisas”, como móveis, roupas, utensílios e objectos que são de Henriqueta.

Entrar na casa de Henriqueta, só foi possível através da gestão relacional desenvolvida no âmbito do processo de reabilitação da sua casa, que permitiu participar nesta experiência com a moradora. Henriqueta teve consciência desde o início do projecto de reabilitação, que ela tinha de sair temporariamente da sua casa, para a realização das obras.

Como sabemos, quando começou o processo de realojamento, ela teve consciência que tinha muitas “coisas” na sua casa. Ao seleccionar as suas “coisas” como os seus móveis, roupas, objectos e utensílios, naquele momento e naquele lugar – aqui e agora – Henriqueta começou a recordar as memórias do seu passado autobiográfico, ao mesmo tempo que questionava a estabilidade das suas “coisas”.

Neste contexto, não só Henriqueta saíu pela primeira vez da casa, onde nasceu e sempre viveu, como as suas “coisas” saíram pela primeira vez, do lugar onde sempre estiveram. Através do seu *sentido de si – sentido do seu self* – Henriqueta teve consciência que estava naquele momento na sua casa – agora e aqui – e a partir da estabilidade das suas “coisas”, ela viajou pelo seu passado autobiográfico ao mesmo tempo que questionou o seu futuro incerto.

Nesta viagem, entre o seu passado e o seu futuro incerto, onde apenas o seu corpo se orientava e identificava na sua casa, descobrimos a dimensão existencial deste lugar. Naquele momento e naquele lugar, Henriqueta questionou compulsivamente, o seu *sentido de si – o seu sentido de self* – manifestando a sua subjectividade.

Com o esvaziar da sua casa, Henriqueta foi tendo consciência que o lugar estável da sua vida foi desaparecendo. Aos poucos, aquela orientação e identificação foi fazendo parte das suas memórias autobiográficas -*self autobiográfico*.

Na casa vazia, Henriqueta apenas se orientou e se identificou com a sua casa através da sua memória. O seu *sentido de si – sentido de self* do aqui e agora já é outro... Na casa vazia, Henriqueta recordou as origens mais profundas da sua existência, os seus pais quando foram viver para esta casa, os seus irmãos que nasceram aqui, os seus irmãos que se casaram, os seus irmãos foram embora e apenas ela ficou, ali sozinha...

O corpo de Henriqueta chorou...ela precisou de tempo e espaço existencial para fazer a sua travessia entre as suas memórias mais profundas da sua casa e o seu futuro incerto, cheio de desejos, anseios e muitas dúvidas... O corpo de Henriqueta não sentia a suas “coisas” próximas, por isso, ela precisou de se despedir da sua casa!

Por outro lado, foi essencial mostrar o futuro da sua casa, para ela manter uma ligação corporal com o seu futuro. A moradora acompanhou a reabilitação e as transformações da sua casa, ao mesmo tempo que manteve as ligações com as suas vizinhas. Ao longo deste processo, Henriqueta manteve sempre a viagem pelas memórias autobiográficas e teve consciência da transformação da sua casa.

Em 2012, com a casa reabilitada, Henriqueta regressou definitivamente à sua casa e com ela as suas “coisas” que a acompanharam no processo de realojamento. Ela comprou “coisas” novas para as novas funcionalidades e usos da sua casa. Contudo, deitaram para o lixo as “coisas” de Henriqueta que perderam o seu uso e a sua função. Ela reclama compulsivamente pelas suas “coisas” como os móveis, utensílios, roupas e objectos. Ela recorda compulsivamente as suas “coisas” através do seu arquivo autobiográfico. O seu corpo sente falta.

Neste sentido, através de “Henriqueta, uma cartografia íntima” podemos afirmar que deitamos fora “coisas” como móveis, objectos, roupas e utensílios que perderam a sua função e uso, mas não perderam a sua função emocional, de recordar, viver, sentir a sua dimensão existencial.

Com “Henriqueta, uma cartografia íntima” reagimos à política de Salvaguarda e Valorização do Centro Histórico de Évora, que assenta na preservação de uma imagem Patrimonial e esquece que este lugar é fenómeno do dia a dia da vida humana. Sendo assim, o Centro Histórico de Évora é um lugar habitado e habitar num lugar, o seu espaço não é de ordem quantitativa mas sim de ordem qualitativa, e o seu carácter não é apenas uma imagem mas sim um carácter significativo para quem habita.

Deste modo, esta política de Salvaguarda e Valorização assenta na contemplação passiva e narcísica da sua imagem patrimonial, e esquece a dimensão existencial de quem vive no Centro Histórico de Évora.

Para terminar, a partir de “Henriqueta, uma cartografia íntima” 2008 l 2012, é urgente pensar, que intervir nas cidades é equivalente sinónimo de intervir no corpo de quem habita nos lugares, sendo urgente o seu direito à dimensão existencial.

### **Bibliografia**

BAUDRILLARD, Jean “O sistemas dos objectos”, Edições Perspectiva, São Paulo, 1973

CHOAY, Françoise, O Urbanismo, utopias e realidades, Uma antologia, Editora perspectiva, 3ª edição, São Paulo, 1965

CHOAY, Françoise, A Alegoria do Património, edições 70, Lisboa, 2000

DAMÁSIO, António, O sentimento de si, Corpo, emoção e consciência, Circulo de leitores, 1999

DUBET, François, A sociologia da experiência, Edições Piaget, 1996

GUERRA, Isabel, Fundamentos e Processos de Uma Sociologia da Acção, O planeamento em Ciências Sociais, Principia, Cascais, 2001

SCHULZ, Christian Norberg, Genius Loci, Towards a phenomenology of architecture, Rizzoli International Publications, New York, 1984

SENNET, Richard, O corpo e a civilização ocidental, Editora Record, São Paulo, 2003

SILVA, Jorge Ribeiro, Antrologia Visual, Da minúcia do olhar ao olhar distanciado, Edições Afrontamento, Porto, 2004

MOURÃO, Susana, A emergência da dimensão existencial nas cidades, Uma proposta a partir do Centro Histórico de Évora, in revista infohabitar, LNEC, 2013

MOURÃO, Susana, Do projecto de reabilitação de edifícios ao projecto de reabilitação emocional – REHABITA, in actas do 2º congresso Internacional da Habitação em Espaço Lusófono, 2013

# La imagen urbana de Bogotá. Reflexiones sobre el desarrollo histórico de la capital en virtud de su condición de «cerebro y corazón del país» a finales del siglo XIX y comienzos del XX

**Adriana María Suárez Mayorga.**

Doctora en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

Docente de Postgrado. Universidad de La Salle. Bogotá, D.C., Colombia.

Email: am\_suarezm@yahoo.com

**Fecha de recepción: 21 de mayo de 2015**

**Aceptación final del artículo: 5 de octubre de 2015**

*El propósito del artículo es analizar el carácter histórico de Bogotá a la luz de su condición «de cerebro y corazón del país», partiendo de la premisa de que este calificativo se encuentra estrechamente ligado a la noción de Atenas Suramericana aplicada a la capital bogotana a fines del siglo XIX. La manera de abordar el problema se fundamentó en la recopilación e interpretación de fuentes primarias y secundarias, haciendo especial énfasis en la prensa de la época.*

*La conclusión principal del estudio es que de la exaltación de la imagen urbana de Bogotá como Atenas Suramericana encarnó el triunfo rotundo de la ideología regeneradora. Una ideología que se fundamentó en la preeminencia de lo espiritual sobre lo material, generando con ello no sólo la conformación de una nación fragmentada y antimoderna, sino sobre todo, sustentada en el recelo de las regiones hacia la capital del país. La persistencia en nuestra historiografía de una concepción errada de que Bogotá se confabuló con el Gobierno para oprimir a las regiones, ha sido además la responsable de que esa animadversión de la periferia frente al centro siga vigente entre los colombianos.*

**Palabras clave:** Bogotá, Regeneración, Atenas Suramericana, imagen urbana, nación, siglos XIX y XX.

***The urban image of Bogotá. Reflections about the historical development of the city by virtue of its position as «brain and heart of the country» at the end of the nineteenth century and the beginning of the twentieth century.***

*The purpose of this article is to analyze the historical character of Bogotá in the light of its condition «of brain and heart of the country», having in mind the premise that this qualification is closely linked to the notion of Atenas Suramericana applied to Bogotá at the end of the nineteenth century. The approach to the problem was based on the searching and interpretation of primary and secondary sources, doing special emphasis in the press of the period.*

*The main conclusion is that the exaltation of the urban image of Bogotá as Atenas Suramericana represented the triumph of the Regeneración ideology. Due to the fact that this ideology was based on the primacy of the spiritual over the material, this not only caused the formation of a fragmented and anti-modern nation, but also encouraged the mistrust of the regions to the capital. The persistence of the misconception in our historiography about the agreement between Bogotá and the government to oppress the regions, has also been responsible of the persistence of that animosity of the periphery against the center among Colombian people.*

**Key word:** *Bogotá, Regeneración, Atenas Suramericana, urban image, nation, nineteenth and twentieth century.*

La premisa de la cual parten las reflexiones que se harán a continuación es que la condición «de cerebro y corazón del país» que históricamente se le ha otorgado a Bogotá se encuentra estrechamente ligada a la noción de Atenas Suramericana utilizada después de la segunda mitad del siglo XIX por los letrados de la época - tanto extranjeros como nacionales- para describir a la capital<sup>1</sup>. Quienes se han dedicado a estudiar este tema han centrado su interés en dilucidar qué autor acuñó inicialmente dicha denominación y en qué circunstancias lo hizo, pero hasta el momento no se han interesado por indagar acerca de la imagen urbana que se construyó en torno a ella<sup>2</sup>. La pretensión de las páginas que siguen es dilucidar esta cuestión con el fin de ahondar en la «dimensión simbólica de la ciudad» (Lacarrieu, 2007: 48).

---

<sup>1</sup> Los letrados, término utilizado siguiendo los planteamientos de Ángel Rama (1984), son aquellos personajes que a través de sus escritos reflexionaron sobre la realidad nacional y por su posición en la sociedad tuvieron cierta incidencia en ella.

<sup>2</sup> Según Mónica Lacarrieu (2007), las imágenes urbanas son “construcciones espaciales, culturales y sociales producto de campos de luchas simbólicas. No son la realidad, sino la representación de la realidad que se constituye a partir del resumen de evaluaciones, concepciones del mundo, preferencias, homogeneizando una idea de ciudad. Así, toda imagen urbana es un cúmulo de estereotipos, de cuya sumatoria emerge una imagen estereotipada de la ciudad en cuestión y por ello es una falacia: no es mentira, pero no es absolutamente cierta” (51).

Teniendo en cuenta lo anterior, el argumento que aquí se sostiene es que, allende si fueron los franceses Charles Saffray o Elisée Reclus, el argentino Miguel Cané o el español Marcelino Menéndez Pelayo quienes la bautizaron de ese modo, la imagen de urbe ateniense establecida a finales de la centuria decimonónica terminó instituyéndose en una suerte de sello distintivo de los colombianos que se ha mantenido vigente hasta el día de hoy<sup>3</sup>.

Un elemento que es preciso remarcar, en procura de abordar este problema, es la singularidad del caso bogotano; si bien es innegable que existen aspectos comunes entre las distintas ciudades latinoamericanas, también lo es que las particularidades de la capital colombiana son manifiestas. La Historia urbana reciente ha demostrado que es un error pretender entender a Bogotá desde el conocimiento de otras urbes del continente que, desde la superficie, parecen semejantes. Las comparaciones ligeras que se basan en realidades disímiles deben prescindirse: la comprensión adecuada del entorno capitalino sólo es posible desde la especificidad de su proceso histórico.

La historiografía tradicional tiende a sobrevalorar los cambios que se dieron en la urbe a fines de la centuria decimonónica haciendo incluso caso omiso a los propios testimonios de la época. La capital que entró al siglo XX no fue una ciudad de grandes edificios, de importantes monumentos o de obras de infraestructura notables; tal como se ha demostrado en investigaciones precedentes, ni siquiera la mentada modernización reyista implicó una modernización<sup>4</sup>.

La Bogotá de los años en estudio fue una capital nacional signada por su carácter paradójico, pero profundamente consecuente con el proyecto político de la Regeneración: la imagen urbana que los regeneradores concibieron, fomentaron y consolidaron “desde arriba”, hizo visible lo inmaterial no sólo porque el desarrollo material de la ciudad era modesto, sino sobre todo, porque en la lógica regeneradora, «el desarrollo moral era el que traía consigo la civilización verdadera, síntesis final del progreso en todas sus formas», y «obra inseparable del sentimiento religioso» (Núñez 1945: 357)<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> El término Atenas Suramericana fue empleado por primera vez a comienzos de la década de 1860. Ver: Montenegro González, 2003: 133-143. Un análisis de la historiografía sobre la materia, así como de los extranjeros y connacionales que avalaron o refutaron esa imagen, se encuentra en: Suárez Mayorga, 2008.

<sup>4</sup> Al respecto, véase: Suárez Mayorga, 2006a; Suárez Mayorga, 2006b; y Suárez Mayorga, 2015. La historiografía tradicional sostiene que Rafael Reyes fue el modernizador de Bogotá, pero en otro texto he demostrado que esta aserción es producto de una visión apologista del régimen reyista que no se condice con el proceso histórico bogotano.

<sup>5</sup> Vale anotar que «las imágenes urbanas son mayormente construcciones oficiales y oficializadas que operan como instrumentos de poder y control» (Lacarrière, 2007: 55).

La Atenas Suramericana fue, en consecuencia, producto de una estrategia política, orientada a legitimar un determinado orden: el regenerador. Y su pervivencia en el tiempo es la prueba fehaciente del triunfo de la ideología regeneracionista; una ideología caracterizada por preconizar que el progreso moral (término entendido dentro de la estricta obediencia a la doctrina católica) era más importante que el progreso material, pues para los líderes de la Regeneración –Rafael Núñez, Miguel Antonio Caro y Carlos Holguín- la existencia del primero aseguraba, tarde o temprano, la consecución del segundo<sup>6</sup>.

Fundándose en esta certeza, los regeneradores hicieron suyo el discurso de aquellos letrados que exaltaban la cultura, el lujo, la comodidad, que se percibía al interior de las casas de la élite capitalina -en contraposición al desaseo, la miseria, que exhibían las calles de la ciudad- para reivindicar, con base en la naturaleza «cultiva, inteligente e instruida» de la sociedad bogotana que acogía en su seno a nacionales y extranjeros por igual, la primacía del centro (la capital) sobre la periferia (las regiones) (Cané, 1992: 171)<sup>7</sup>. Tan hondo caló entre los colombianos esta representación inmaterial de la ciudad, que en 1959 el historiador y diplomático Daniel Ortega Ricaurte concluyó su libro “Cosas de Santafé de Bogotá” diciendo lo siguiente:

Hemos recorrido la hidalga y amada ciudad de Santafé de Bogotá (...). Ciudad legendaria y galante, blasonada **como la muy noble y muy leal capital de la República, justamente llamada por su sabiduría la Atenas Suramericana. Bogotá, orientadora espiritual de Colombia**, la domina desde la cima de los Andes como **paradigma de la cultura nacional**. Iniciada con doce bohíos, por **su hospitalidad ha crecido en provecho de la Nación y de todos los colombianos** (...) siempre “**acogedora y amable, ejemplar en su patriotismo** y única en su desprendimiento, madre generosa que por igual acoge y protege” (Ortega Ricaurte, 1990: 415)<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Historiográficamente existen diversas posturas sobre el espacio temporal que cubrió la *Regeneración*, no obstante, la periodización que aquí se adopta comienza con la promulgación de la Constitución de 1886 y se extiende hasta 1910. Un estudio detallado sobre el pensamiento de los líderes de la Regeneración se halla en: Suárez Mayorga, 2015.

<sup>7</sup> Miguel Cané y Martín García Mérou fueron quienes conceptualizaron esa contraposición entre los hogares de la élite bogotana y el espacio físico de la ciudad, cuando ejercieron como diplomáticos en suelo colombiano. Este proceso, el cual denomino la “dicotomía interior-exterior”, es fundamental para entender la nación que surge del proyecto regenerador. Importa remarcar que esta antítesis centro-periferia remite a la dicotomía civilización-barbarie que ha sido ampliamente estudiada en América Latina desde distintos ángulos. La literatura es extensa, por lo que me limitaré a mencionar cuatro autores: Ternavasio (2007); Szuchman (2000); Svampa (1994); y Taborda (1933).

<sup>8</sup> Las negrillas son mías. Mónica Lacarrieu (2007) afirma que «lo inmaterial o la cultura expresiva de la ciudad», también contribuye a la definición de cada imagen urbana. Lo que se propone en este

La alusión efectuada en la cita a la sabiduría de los capitalinos, al papel de la ciudad como orientadora espiritual de la nación, a su ejemplar patriotismo y a su actitud hospitalaria con respecto a aquellos que arribaban a su damero, sintetiza a la perfección los principios sobre los cuales la Regeneración construyó la imagen urbana de Bogotá. La urbe ateniense reivindicada por los regeneradores necesitaba constituirse en el cerebro y el corazón de la República para legitimar el poder político del régimen; empero, igual que sucedía con el nacionalismo, que era el partido de gobierno, esa generosidad de la capital escondía tras de sí un carácter segregador que se traducía en la superioridad de unos pocos sobre el resto de la patria. Tal situación acabó dando origen al surgimiento de una correlación ciudad-nación que desde entonces se ha mantenido intacta en la mente de los colombianos: Bogotá impone, Bogotá decide, Bogotá oprime a los demás.

La realidad histórica es, sin embargo, otra. Bogotá siempre se resistió a ser el bastión de esa segregación porque, gracias a la mencionada correlación, la ciudad no sólo quedó subsumida al poder central, sino que además se erigió en el foco de todas las críticas proferidas desde las regiones. Interesa llamar la atención sobre el carácter paradójico que encierra dicha cuestión porque, en contrapartida a lo que tradicionalmente se ha aseverado, la más perjudicada con el centralismo regenerador fue la capital. Historiográficamente se insiste en que Bogotá se benefició con la centralización político-administrativa ejercida por el Estado colombiano durante la Regeneración, pero esta es una apreciación errada: el Municipio no empezó su modernización urbana tempranamente no tanto a causa de la falta de impuestos, a la complejidad del territorio o a la quiebra del país (factores que incidieron en ello), sino sobre todo a causa de la subordinación en la que se encontraba con respecto al poder central<sup>9</sup>.

Las fuentes recopiladas demuestran que las autoridades municipales promulgaron medidas encauzadas a propender por el desarrollo urbano capitalino, pero el Gobierno las obstaculizó, bien fuera emitiendo leyes de carácter nacional que derogaban los Acuerdos sancionados por los regidores, o bien fuera anulando las potestades conferidas en la carta magna al ámbito local. Tanta trascendencia alcanzó este devenir que es posible afirmar que en el momento en que la capital intentó separarse del vínculo indivisible que tenía con el Estado nacional, la autoridad gubernamental incrementó su dominio sobre ella impidiéndole

---

artículo es que la imagen de la urbe ateniense está construida sobre un discurso que reivindica lo inmaterial (la cultura, la civilidad de los bogotanos) para expresar la valía de la capital de la República como centro neurálgico del país.

<sup>9</sup> El lema de la Constitución de 1886 era *centralización política y descentralización administrativa* pero su aplicación fue un rotundo fracaso; es por esto que aquí se utilizan ambos términos como distintivos de la doctrina regeneradora.

progresar: la condición de Bogotá como cerebro y corazón del país acabó por limitarla para que ni pensara ni sintiera autónomamente<sup>10</sup>.

La falta de interés de la historiografía nacional por ahondar en el conocimiento del entorno local es, sin lugar a dudas, lo que ha estimulado la persistencia del error. La correlación ciudad-nación no se fundamentó en una amalgama de ambas esferas sino que adquirió tres dimensiones distintas: la de nación, esgrimida desde el Estado centralizado típico de la Regeneración; la de la región, profesada desde las secciones que sentían a Bogotá como la personificación de la opresión y la corrupción estatal; y la municipal, enunciada desde la administración capitalina para luchar por su autonomía<sup>11</sup>.

La preeminencia de las dos primeras vertientes en la literatura sobre el tema ha generado que se le otorgue un papel significativo al espacio bogotano pero desde un enfoque negativo, es decir, para señalar el excesivo centralismo que ejerció la localidad sobre el resto del país. Incluso, algunos investigadores fundamentan en este hecho la incapacidad que tuvo Bogotá de imponerse a lo largo del siglo XX como el principal polo de desarrollo de la patria -a manera de lo que sucedió, como lo señala Miguel Ángel Centeno, con Buenos Aires en Argentina- con el propósito de argüir que esa debilidad explica la lentitud con la que Colombia ha progresado a lo largo de su historia<sup>12</sup>. La connotación perniciosa que se le ha dado a la capital puede rastrearse tanto en el pasado como el presente; y es precisamente tal permanencia lo que en este artículo se está poniendo a discusión<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> El ejemplo más tangible fue lo que sucedió con las aguas del río Fucha, pues a pesar de los esfuerzos del burgomaestre y de los cabildantes, los dueños del predio por donde pasaba la corriente, Gonzalo Arboleda y José Domingo Ospina Camacho, no fueron expropiados debido a que el dignatario de la época, José Manuel Marroquín, dictó una Resolución en donde revocaba la orden del Tribunal de Cundinamarca de devolverle el caudal al Municipio (Suárez Mayorga, 2010).

<sup>11</sup> Tanto la dimensión nacional como la regional han sido mencionadas en nuestra historiografía, pero la tercera es inédita, por lo que encarna uno de los aportes más importantes de este texto a la discusión académica actual.

<sup>12</sup> En su libro "Sangre y deuda. Ciudades, Estado y construcción de la nación en América Latina" Miguel Ángel Centeno llega a aseverar, de manera poco afortunada, que la incapacidad de la capital nacional de gobernar las regiones es lo que ha propiciado que «Colombia se esté desintegrando rápidamente» (Centeno, 2014: 30). Las críticas que se le pueden hacer a este texto son numerosas por los errores de apreciación frente a la realidad colombiana, pero sobre todo, por su total desconocimiento de la realidad local. Véase, al respecto: Fernán E. González, 2014: 22; y Jymy Alexander Forero, 2009: 240.

<sup>13</sup> Muestra de ello fue la última campaña presidencial: a Juan Manuel Santos se le criticó que tanto él como su Vicepresidente, Germán Vargas Lleras, fueran bogotanos y peor aún, que encanaran a la élite tradicional de la capital.

### **El contexto necesario**

La alusión más antigua de Bogotá como «cerebro i corazón del pueblo colombiano» se remonta a 1874, año en el que Miguel Samper escribió un artículo en el Diario de Cundinamarca en el que responsabilizaba al Estado cundinamarqués de la «mugre, oscuridad e inseguridad» que el Municipio exhibía. La trascendencia de su disertación radicaba en que denunciaba la injusticia que constituía que «el Estado tratara a la capital como no querría ser tratado por la Nación» (X.Y.Z., 1874: 1161)<sup>14</sup>. La convicción que primaba en su razonamiento era que la localidad representaba la médula de la patria, circunstancia que además de otorgarle una posición hegemónica dentro del entorno nacional, la convertía en un claro reflejo de lo que éramos pues, desde su perspectiva, las carencias urbanísticas que el damero ciudadano denotaba, eran la prueba fehaciente de las falencias que teníamos como país.

Unos años más tarde, Miguel Cané y Martín García Mérou, construyeron relatos tendientes a legitimar esa preponderancia de la capital sobre el resto del territorio colombiano. Fruto de ello fue la aparición, partir de los años ochenta, de un discurso que reivindicaba dicha oposición basándose en lo que he denominado la dicotomía interior-exterior. Tal diferenciación se manifestó tanto en relación con la fisonomía de la ciudad (las casas de la élite en contrapartida a las calles capitalinas), como en lo concerniente a la función que cumplía Bogotá como centro neurálgico de la «cultura moral e intelectual» de la patria (García Mérou, 1989: 117-119)<sup>15</sup>.

La promulgación de la Constitución de 1886, base fundacional de la «revolución moral» propugnada por la Regeneración, hizo de esa contraposición su piedra de toque: el pasar de un régimen federalista a otro de tipo centralista no sólo significó modificar el ordenamiento administrativo hasta entonces vigente, sino también supuso exaltar el carácter hegemónico de la capital aduciendo que la intelectualidad de los connacionales se concentraba en Bogotá (Francisco, 1983: 181). Interesa recalcar que esta cuestión no pasó inadvertida en la época; desde la prensa y desde la academia se hicieron numerosos cuestionamientos al respecto, esencialmente centrados en la contradicción que suponía erigir una República moderna basándose en la primacía de lo intelectual sobre lo material pues, según los regeneradores, priorizar «el reinado de las ideas» era el medio más eficaz para instituir una sociedad moral, respetuosa del orden y católica (La Opinión, 1900: 210-211).

---

<sup>14</sup> Téngase en mente que entonces regía un sistema federalista. Bogotá era la capital de Cundinamarca pero también la capital de los Estados Unidos de Colombia.

<sup>15</sup> También es importante en esta conceptualización el suizo Ernest Röthlisberger, quien arribó a Colombia por la misma época que los dos diplomáticos argentinos.

Las críticas esgrimidas no redundaron, empero, en un cambio de rumbo político porque el movimiento regenerador, aparte de cimentar su legitimidad en la preeminencia del centro (el Estado) sobre las secciones (el poder regional), utilizó tales preceptos para justificar el letargo que mostrábamos en comparación con otros países hispanoamericanos. La nación moderna que la Regeneración quería erigir no sólo era antimoderna, sino que además se fundaba en la reivindicación de nuestra falta de progreso material. Carlos Holguín lo sustentaba como sigue:

**Debemos aprender (...) a vivir con lo que tenemos, y a no vivir atormentados con el espejismo del extraordinario progreso material de otros países.** Ni la riqueza es por sí sola elemento de felicidad para los pueblos, como no lo es tampoco para los individuos, ni a su consecución se pueden sacrificar otros bienes de orden superior. Colombia sería uno de los países más felices de la tierra, con sólo que nos diéramos cuenta de nuestra felicidad. (...) puedo decir que somos muy felices, que no cambiaría **nuestro atraso por la prosperidad de ninguno de los países que he visitado.** (...) (Martínez, 2001: 467)<sup>16</sup>.

La singularidad colombiana radicó precisamente en este punto: llamar a Bogotá el cerebro i corazón de la patria no era un acto de originalidad porque otras capitales (como Buenos Aires) habían sido designadas así a fines del siglo XIX para indicar la importancia que albergaban en la conformación nacional<sup>17</sup>. Una buena infraestructura, un notable crecimiento urbano, una arquitectura imponente, eran elementos imprescindibles para dar la imagen adecuada de esa nación moderna que se quería consolidar<sup>18</sup>.

Nosotros, por el contrario, asumimos una imagen urbana (la de la urbe ateniense) que afianzaba la centralización política concebida por los regeneradores sin que entrañara un proceso de modernización: la exaltación de la capital estaba fundamentada en el progreso moral, no en el material. Un par de consecuencias se desprenden de esto: por un lado, que la imagen en torno a la cual la Regeneración edificó la República no era unificadora sino disgregadora en la medida en que

---

<sup>16</sup> Las negrillas son mías.

<sup>17</sup> Oscar Terán (2008) explica que el proceso de modernización que experimentó Buenos Aires al final de la centuria decimonónica estimuló que algunos integrantes de la «Generación del 80» (como Eduardo Wilde) vaticinaran su conversión en «la Atenas de Sudamérica» (25). En relación con el desarrollo urbano porteño, se recomiendan dos autores: Adrián Gorelik (2004) y Luciano de Privitellio (2003). Ambos tienen posturas disímiles con respecto a la polarización entre el Concejo Deliberante y la Intendencia, pero considero que estos debates son los que permite construir una historiografía urbana mucho más sólida y consecuente con el decurso histórico local.

<sup>18</sup> Mónica Lacarrieu (2007) explica este proceso para el ámbito porteño a partir del concepto de «una imagen-síntesis dura». En función de ésta, Buenos Aires se convierte «en el espejo de lo que será la nación argentina» al «recrearla» como la «ciudad del progreso, asociada a la generación de 1880» (51-52).

desconocía la valía de lo regional para erigir sobre esa negación la relevancia de Bogotá; por el otro, que el desarrollo urbano capitalino quedó postergado. La ciudad evidenció desde finales de la centuria decimonónica hasta las postrimerías de la primera década del siglo XX una infraestructura precaria, testimonio de lo cual es que las denuncias acerca de la carencia de agua, el desaseo, la insalubridad, la falta de alumbrado, etc., proferidas en la década de 1890 siguieron siendo las mismas hacia 1910<sup>19</sup>.

Tener una capital «robusta», como lo decía «José Hernández al apoyar la federalización porteña en la Legislatura provincial, era tener una nación poderosa» (Passalacqua, 1996: 41), pero la Regeneración reinterpretó esta afirmación: en vez de conformar una nación poderosa, fundó una nación endeble que se fundamentaba en la segregación de la periferia frente al centro; y en vez de formar una capital robusta, estableció una capital que en su fisonomía era insalubre, desaseada, tipificada por la presencia de «asquerosos muladares», «focos de infección» que repartían «miasmas gratuitamente en todas las direcciones» (Aben-Abó, 1904: s.p.)<sup>20</sup>.

Inscrita en este marco, quiero señalar que el examen sistemático de los periódicos bogotanos de estos años obliga a recalcar dos cuestiones: la primera, que difícilmente los cambios urbanos que se dieron en Bogotá hasta comienzos de la centuria pasada pueden verse de manera lineal, como si el siglo XIX fuera un siglo continuo en el que no hubieran ocurrido puntos de inflexión importantes que marcaron un rumbo diferente. La Bogotá post-independentista no es la misma del régimen federalista ni mucho menos la misma que la de Regeneración. Los diferentes procesos históricos que se sucedieron en cada una de esas etapas deben ser estudiados en su contexto, pues de lo contrario se continuará escribiendo una historia anacrónica.

---

<sup>19</sup> Interesa recalcar, sin embargo, que en el ámbito hispanoamericano finisecular la imposición de una ciudad hegemónica que encarnaba la prosperidad nacional no estuvo exenta de contrariedades precisamente porque esto implicaba que la urbe «dejaba de ser para los locales para pasar a pertenecer» a todo el país. No obstante, allende las dificultades que existieron en las repúblicas hermanas, lo cierto es que en el continente se comprendió que era esencial poder expresar materialmente esa condición. La afirmación precedente no desconoce que las críticas para convertir a Buenos Aires en la capital de la Argentina fueron múltiples; empero, al igual que sucedió con lo que hoy es México D.F., ambas pudieron consolidarse como «síntesis del país» porque exhibieron en su infraestructura, en su damero, en su administración, esa hegemonía (Passalacqua, 1996: 41-43).

<sup>20</sup> La utilización de estos términos no es contingente, sino que responde a la manera en que se expresaban tanto las crónicas como la prensa del período en estudio sobre el aspecto de la urbe. Hacia 1902 Manuel José Patiño escribía en su *Guía práctica de la capital*: “De los muladares y sucios extramuros, y de las desaseadas calles y plazas, se entra a las habitaciones particulares, en ellas Bogotá tiene otra faz” (Martínez Silva, 1978: 121).

La segunda, es que es necesario reconsiderar la importancia que buena parte de la historiografía le ha dado a ciertos hitos urbanos decimonónicos que han sido enaltecidos con base en una lectura superficial de las fuentes de la época. Mencionaré un par de ejemplos: a) la preocupación de los bogotanos finiseculares fue la falta de agua en la ciudad, carencia que no obedeció a la inexistencia de caudales cercanos que pudieran ser utilizados para proveer el líquido, sino a los intereses que estaban en juego. Testimonio de ello es que el Gerente del Acueducto, Ramón B. Jimeno, se negó reiteradamente a pactar con la administración municipal una renegociación del contrato que permitiera un mejoramiento del servicio, situación que propició que únicamente hasta 1914 pudiera darse solución al problema al concretarse la municipalización de la empresa<sup>21</sup>; b) la introducción del tranvía suscitó desde el comienzo críticas entre la población. Los reproches de los bogotanos, inicialmente centrados en que «las líneas ocasionarían el empeoramiento de los pavimentos», pronto derivaron en denuncias recurrentes por «el sobrecupo, el desaseo, los accidentes, las restricciones en el horario, pero sobre todo, por los abusos de la compañía». El descontento generalizado alcanzó tal magnitud que en 1910, y en respuesta a la agresión sufrida por un postillón a manos de Mr. Martin, los capitalinos organizaron un boicot que culminó con la compra por parte del Municipio de la Empresa del Tranvía (Mejía Pavony, 2000: 147; y Suárez Mayorga, 2006a: 139)<sup>22</sup>.

Los planteos precedentes, si bien ponen de manifiesto hasta dónde la historiografía ha estimulado una visión apologética de los cambios percibidos en el entorno ciudadano, no pretende, sin embargo, negar la transformación más relevante del período en estudio, completamente ignorada –hasta ahora– por la literatura sobre el tema: a saber, la conformación de una administración local comprometida con la defensa de los intereses comunales, así esto le supusiera entrar en conflicto con las distintas instancias gubernamentales.

La historia bogotana es otra si se mira desde este ángulo; no es lo material, no es lo visible, lo que marcó la entrada al siglo XX de la capital. La persistencia en el tiempo de la imagen de Bogotá como Atenas Suramericana así lo atestigua.

---

<sup>21</sup> La empresa del Acueducto fue instituida mediante el Acuerdo 23 de 1886 y los problemas con el servicio surgieron casi de inmediato, prueba de lo cual es la revisión al contrato que se llevó a cabo el 23 de noviembre de 1887. No obstante, las modificaciones allí acordadas quedaron a la larga sin aplicación.

<sup>22</sup> La primera línea de tranvía se inauguró en 1884 para comunicar a Chapinero con la ciudad (Mejía Pavony, 2000: 144). Vale anotar que no se puede desconocer el papel que cumplió el resentimiento que por entonces sentían los bogotanos frente a los «yanquis» en el éxito del boicot (Suárez Mayorga, 2006a: 141).

## Los ecos en el presente

Tal como se mencionó con anterioridad, uno de los rasgos esenciales de la imagen de la urbe ateniense es el patriotismo. La capital del país, por su condición de cerebro y corazón de la República, debió asumir la responsabilidad de dar ejemplo al resto del territorio patrio. La oportunidad de demostrar esto llegó con la pérdida de Panamá, suceso ocurrido el 3 de noviembre de 1903, es decir, al año de firmado el Tratado de Wisconsin, que dio por terminada la Guerra de los Mil Días.

Tras conocerse la noticia, José Manuel Marroquín promulgó el Decreto 998 de 1903 por medio del cual se declaraba turbado el orden público en Bogotá. Los regidores capitalinos de inmediato se aprestaron a ofrecer la considerable suma de «quinientos mil pesos del Tesoro municipal» para invertirla en «el equipo, armamento y traslación» de las tropas que debían partir desde la ciudad para aplacar la insurrección, dinero que se obtendría de la «suspensión de las obras públicas» y de la «reducción» de los sueldos de los empleados distritales (Gobernador de Cundinamarca, 1904: XXXI)<sup>23</sup>.

La entidad además alentó a los habitantes para que apoyaran económicamente al Ejecutivo a través de aportes voluntarios, moción que los cabildantes bogotanos respaldaron otorgando cada uno, de su propio patrimonio, cinco mil pesos, suma que a la postre fue utilizada como monto base de una suscripción nacional (Registro Municipal, 1903: 19)<sup>24</sup>. La postura asumida por la Municipalidad fue exaltada por el mandatario, actitud que generó que en las regiones se acentuaran los resentimientos hacia la capital.

La proximidad de las elecciones presidenciales que iban a verificarse en 1904 se erigió en la oportunidad perfecta para que los diarios departamentales empezaran a culpar a Bogotá de «los males que nos aquejaban». El postulado que al respecto sostenía el periódico *El Norte*, editado en Cartago, sugería que era en su suelo donde «por desgracia y desde tiempo inmemorial, todo, hasta la honradez de la patria y la integridad del territorio, se posponía o subordinaba a las intrigas de los círculos políticos» que allí residían (*El Orden*, 1904: s.p.)<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> José Manuel Marroquín era el Presidente de la República, pero firmaba como Vicepresidente porque era el cargo para el cual había sido elegido en 1898, es decir, dos años antes de que le diera el golpe de Estado a Manuel Antonio Sanclamente.

<sup>24</sup> Para dar una idea acerca de lo exorbitante de la cifra, es preciso indicar que en 1904 el Departamento de Cundinamarca esperaba ingresar al Tesoro seccional en todo este año por concepto de rentas \$167,329 pesos, es decir, casi una tercera parte de lo que estaba ofreciendo la Municipalidad (Gobernador de Cundinamarca, 1904: 25).

<sup>25</sup> La abreviación s.p. significa que la publicación no tiene página. Nótese que la identificación de la urbe con el Gobierno que se traslucía en estas palabras retomaba la correlación ciudad-nación decimonónica entendida desde la dimensión *de la región*.

La proliferación de artículos que hacían eco del mismo tema originó que la prensa citadina se pusiera en pie de lucha, aduciendo que quienes proferían estos comentarios omitían que la urbe había sido la principal damnificada de la centralización instituida por la Regeneración. Uno de los periódicos que abordó enérgicamente este tópico fue *El Comercio*, el cual publicó un escrito en donde aseguraba que eran aquellos compatriotas que venían de provincia los que, una vez en el poder, se encargaban de asfixiar a las regiones:

La causa de los infortunios que estamos saboreando no se halla en Bogotá exclusivamente; aún más, creemos que elementos de la vida bogotana han sido los factores más eficaces para impedir que esos males se extremen, y no vacilamos en aseverar, que si ellos no han producido el total agotamiento, el marasmo absoluto del alma nacional, á Bogotá en gran parte se le debe. (...) De fuera vienen quienes, acogidos con la hospitalidad generosa que saben dispensar los pueblos cultos, se revuelven después, convertidos en autoridad, como azote sobre las mismas provincias que fundaron en ellos una esperanza (*El Comercio*, 1904: s.p.).

La alusión a la hospitalidad generosa de los capitalinos, propia de la imagen urbana de Bogotá como Atenas Suramericana, era utilizada por el redactor de la nota para remarcar que los bogotanos no eran los culpables de la crisis que experimentaba el país, pues buena parte de ellos ni siquiera tenían participación en los círculos políticos que tanto desprecio suscitaba entre los connacionales. Fundado en este planteamiento, aquél igualmente abogaba porque al Municipio se lo desligara del nexo indivisible que lo ataba al Gobierno, en aras de que la localidad estuviera en igualdad de condiciones con el resto del territorio patrio para reivindicar, ante las autoridades gubernamentales, su autonomía municipal:

Al régimen central é irresponsable es evidente que le corresponde no escasa parte en los males que afligen á la Patria. De que ese régimen haya matado el espíritu de iniciativa, haya absorbido todos los elementos de vida que flotaban en el ambiente nacional, haya desmoralizado todas las clases sociales (...) no es responsable Bogotá, no puede serlo. ¿Será racional culpar á la capital porque en ella se reunieron los legisladores del 86 y siguen reuniéndose los Congresos regeneradores que han complementado la labor liberticida de aquéllos? Lejos de [esto] acaso debemos pensar que esa labor no se ha extremado y aun ha llegado en ciertos momentos a paralizarse, gracias al medio ambiente bogotano, que jamás ha sido propicio al terrorismo ni a las dictaduras (*El Comercio*, 1904: s.p.).

Los racionios del articulista estaban encaminados a mostrar que la institucionalidad que personificaba la urbe no debía confundirse con la responsabilidad de lo ocurrido: por ser la sede del poder central, la ciudad había sido protagonista del decurso político que había arrastrado a la República a la penosa situación en que se hallaba, pero los errores cometidos para llegar hasta ese punto eran producto de todos los colombianos. La elección de los

constituyentes, de los congresistas, de los dignatarios que nos habían conducido por esa senda era de carácter nacional, así que en su opinión, no era justo que los bogotanos fueran objeto de tanta animadversión.

La pertinencia de estas palabras mantiene su vigencia aún en la actualidad. Hace un par de meses atrás el reconocido escritor Héctor Abad Faciolince publicó un editorial en el periódico El Espectador en el que afirmaba lo siguiente:

No soy regionalista, pero cuando desde Bogotá intentan imponernos a los antioqueños algún esperpento corrupto como candidato a la Gobernación de mi departamento, dan ganas de volverse “antioqueñista” (...) y mandar al carajo al poder político de la capital.

Es una infamia que desde Bogotá, el señor Horacio Serpa o el señor Vargas Lleras nos quieran imponer un candidato nefasto (...) y otra infamia que desde su cuartel de la policía en Bogotá el expresidente Uribe y bogoteños de su “Centro Democrático” (...) hayan puesto en la baraja a una candidata famosa por su podredumbre familiar para orientar políticamente esta región. (...)” (Abad Faciolince, 2015)<sup>26</sup>.

Ha pasado más de un siglo desde que el articulista de El Comercio publicó su texto denunciando el daño que le había hecho a los capitalinos la mala interpretación de la correlación ciudad-nación engendrada por el régimen regenerador, pero todavía en la mente de los colombianos persiste la idea de que Bogotá es la que impone, la que centraliza, la que ejerce una fuerza hegemónica sobre el resto de los departamentos.

Las reflexiones efectuadas en este escrito encuentran dentro de este contexto su sentido: la pretensión ulterior era demostrar que el mantenimiento de esa concepción, producto del desinterés de la historiografía nacional por ahondar en el conocimiento de la historia bogotana, no sólo fue perjudicial para la ciudad durante la Regeneración, sino que continúa siendo perjudicial para el país. La proliferación de publicaciones que reproducen el precepto de que la capital ejerció un control absoluto sobre el territorio patrio, sin detenerse a analizar cuál fue el alcance real de esa centralización, han sido las responsables del surgimiento de una concepción errada de su proceso histórico que ha dificultado que nos identifiquemos como parte de una misma nación.

No puede negar, empero, si se analiza el problema a la luz de la conceptualización teórica con la que se dio inició a este artículo, que la pervivencia entre nosotros de la imagen urbana de la Atenas Suramericana es la prueba fehaciente del triunfo rotundo de la ideología regeneradora; pese a ser una patria fragmentada, atrasada, antimoderna, fuimos profundamente consistentes con la aceptación de estos

---

<sup>26</sup> Téngase en cuenta que Álvaro Uribe Vélez es antioqueño y Horacio Serpa es santandereano.

principios, al grado que ni la guerra, ni la separación de los panameños hizo posible que el odio de las regiones hacia la capital desapareciera, o al menos, aminorara. Mirado a la luz del presente, creo que este tópico es esclarecedor para dilucidar no sólo por qué nos consideramos un país de regiones, sino especialmente, por qué históricamente ha sido tan complejo el proceso de modernización urbana de Bogotá. Llamar la atención sobre el desconocimiento que existe al respecto es el paso inicial para fomentar la discusión académica e incentivar que se replanteen ciertos supuestos sobre la materia.

### **Bibliografía**

ABAD FACIOLINCE, Héctor (2015). "Con la A de Antioquia". (Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/de-antioquia> Consultado el 20 de octubre de 2015).

ABEN-ABÓ. "Charla bogotana" (1904). Sur América. Año I. Serie I. No. 7. 20 de enero: s.p.

CANÉ, Miguel (1992). Notas de viaje sobre Venezuela y Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

CENTENO, Miguel Ángel (2014). Sangre y deuda. Ciudades, Estado y construcción de nación en América Latina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos.

FRANCISCO (1983). Bases teóricas de la "Reforma política en Colombia". Medellín: s.e.<sup>27</sup>.

GARCÍA MÉROU, Martín (1989). Impresiones. Bogotá: Academia Colombiana de Historia, Alcaldía Mayor de Bogotá e Instituto Distrital de Cultura y Turismo.

GOBERNADOR DE CUNDINAMARCA (1904). Informe del Gobernador del Departamento a la Asamblea en sus sesiones ordinarias de 1904. Bogotá: Imprenta de Vapor.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Fernán E. (2014). Poder y violencia en Colombia. Bogotá: Odecofi-Cinep.

GORELIK, Adrián (2004). La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.

"En defensa de Bogotá" (1904). El Comercio. Año IV. No. 211. 18 junio: s.p.

---

<sup>27</sup> La abreviación s.e. significa que no tiene editorial. El texto está mecanografiado.

FORERO, Jymy Alexander (2009). "La formación de los estados-nación modernos: modelos y enfoques interpretativos desde la perspectiva comparada". Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, 36, 1, pp. 229-250.

"La Administración" (1900). La Opinión. Año I. No. 53. 20 octubre: 210-211.

LACARRIEU, Mónica (2007). "La "insoponible levedad" de lo urbano". Revista Eure, XXXIII, 99, pp. 47-64.

MARTÍNEZ, Frédéric (2001). El nacionalismo cosmopolita. La referencia europea en la construcción nacional en Colombia, 1845-1900. Bogotá: Banco de la República.

MARTÍNEZ SILVA, Carlos (1978). Bogotá reseñado por cronistas y viajeros ilustres (1572-1948). Bogotá: ESCALA.

MEJÍA PAVONY, Germán (2000). Los años del cambio. Historia urbana de Bogotá, 1820-1910. Bogotá: CEJA.

MONTENEGRO GONZÁLEZ, Augusto (2003). "La 'Atenas Suramericana'". Búsqueda de los orígenes de la denominación dada a Bogotá". Memoria y Sociedad. Revista del Departamento de Historia y Geografía, 7, 14, pp. 133-143.

NÚÑEZ, RAFAEL (1945). La reforma política en Colombia. Tomo I. Vol. 2. Bogotá: Editorial Antena.

ORTEGA RICAURTE, Daniel (1990). Cosas de Santafé de Bogotá. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

PASSALACQUA, Eduardo (1996). "La autonomía de Buenos Aires. Un ensayo de Historia institucional sobre las ideas y las formas de un cambio, y una tentativa de descripción. Resultados actuales y potenciales". En Hilda Herzer. Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y descentralización. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC, pp. 41-107.

PRIVITELLIO, Luciano de. (2003). Vecinos y ciudadanos. Política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

RAMA, Ángel (1984). La ciudad letrada. Hanover: Ediciones del Norte.

"Sesión del día 9 de noviembre de 1903" (1903). Registro Municipal. Año XXIX. No. 942. 27 noviembre: 19.

SUÁREZ MAYORGA, Adriana María (2006a). La ciudad de los elegidos. Crecimiento urbano, jerarquización social y poder político. Bogotá, 1910-1950. Bogotá: Editorial Guadalupe.

SUÁREZ MAYORGA, Adriana María (2010). "El poder en disputa. Una mirada a las tensiones surgidas en la administración bogotana a comienzos del siglo XX". Cuaderno Urbano 9. Espacio, cultura y sociedad, pp. 131-149.

\_\_\_\_\_ (2008). "Excavando el mito de la Atenas Suramericana. Reflexiones sobre la cultura bogotana de finales del siglo XIX". Revista Criterios. Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional, 1, pp. 63-99.

SUÁREZ MAYORGA, Adriana María (2006b). La escenificación del poder en el espacio urbano capitalino. Bogotá, 1870-1910. Tesis de Grado en la Maestría en Historia, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, D.C., Colombia.

\_\_\_\_\_ (2015). Bogotá en la lógica de la Regeneración. Indagando sobre el papel cumplido por el Municipio en la conformación del Estado nacional a partir del análisis de la administración capitalina. 1886-1910. Tesis de Grado en el Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

SVAMPA, Maristella (1994). El dilema argentino. Civilización o barbarie. De Sarmiento al revisionismo peronista. Argentina: Ediciones El Cielo por Asalto.

SZUCHMAN, Mark D. (2000). "Construyendo la ciudad, construyendo el Estado: transición política y arquitectónica en la Argentina urbana, 1810-1860". En Luis Javier Ortiz Mesa y Víctor Manuel Uribe Urán. Naciones, gentes y territorios. Ensayos de historia e historiografía comparada de América Latina y el Caribe. Medellín: Universidad de Antioquia, pp. 370-406.

TABORDA, Saúl (1933). La crisis espiritual y el ideario argentino. Argentina: Instituto Social de la Universidad Nacional del Litoral.

TERÁN, Óscar (2008). Vida intelectual en el Buenos Aires fin-de-siglo (1880-1910). Derivas de la "cultura científica". Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

TERNAVASIO, Marcela (2007). Gobernar la revolución. Poderes en disputa en el Río de La Plata, 1810-1816. Argentina: Siglo XXI Editores.

"Voces de afuera" (1904). El Orden. Año I. Serie I. No. 2. 23 enero: s.p.

X.Y.Z. "Bogotá i los fueros municipales" (1874). Diario de Cundinamarca. Año V. No. 1,463. 23 octubre: 1161.

# La mezcla improbable. Regreso a la ciudad y gentrificación en el Centro Histórico de Ciudad de México

**Ibán Díaz Parra**

Becario posdoctoral CONICET. Instituto Gino Germani,  
Universidad de Buenos Aires  
Email: ibandipar@gmail.com

**Fecha de recepción: 17 de mayo de 2015**

**Aceptación final del artículo: 5 de octubre de 2015**

*La asociación de la gentrificación en América Latina a la difusión de políticas neoliberales procedentes de países anglosajones es conocida. Asimismo, en el caso de ciudades con una fuerte carga histórica y patrimonial, existe una vinculación con discursos cultural-patrimonialistas que procede en mayor medida de la Europa mediterránea y de instituciones internacionales como la UNESCO. Estos discursos incluyen una defensa de la mezcla social y de la repoblación de las áreas centrales, que en algunos casos podría estar justificando procesos de gentrificación. Esta proposición se comprueba para la intervención reciente sobre el Centro Histórico de la Ciudad de México a través de un estudio de caso. El trabajo muestra la complementariedad entre el discurso progresista de la protección y mejora del patrimonio colectivo con el pragmatismo político neoliberal. Al mismo tiempo se señalan los aparentes límites de las políticas de mezcla social y las consecuencias y amenazas que implican este tipo de procesos para la población más vulnerable.*

**Palabras clave:** *gentrificación, centros históricos, mezcla social, desplazamiento.*

## ***Improbable mixture. Back to the city and gentrification in the historic city center of Mexico City***

*Gentrification in Latin America is strongly linked to neoliberal policies, imported from Anglo-Saxon countries. Besides that, in cities with rich history and cultural assets, recent social transformations are involved in heritage discourses, coming from Mediterranean Europe and international institutions, such as UNESCO. Those discourses imply arguments favorable to social mixture and repopulation of central areas, which in some cases would be justifying gentrification processes. This proposition is explored in relation to recent political interventions in the historical center of Mexico City through case study. The paper shows the link between progressive heritage protection discourses and pragmatic neoliberal politics. As well,*

*the work points the apparent limits to social mixture in big cities and the outcome and threats of these processes for vulnerable populations.*

**Key words:** *gentrification, historical city centers, social mixture, displacement.*

## **1. Introducción**

### ***Planteamiento general***

Hoy día, los debates sobre la gentrificación han superado las viejas fronteras del ámbito anglosajón. En Latinoamérica, en los últimos tres años, se han producido los primeros coloquios y congresos que utilizan esta terminología, así como los primeros volúmenes y capítulos monográficos de revistas. La proliferación de tesis, proyectos de investigación y artículos se venían haciendo notar desde algo antes. Más allá de la inquietud de jóvenes investigadores particulares, este auge ha venido espoleado por el llamamiento de investigadores de referencia a explorar el desarrollo de este tipo de procesos en el *Sur Global*.

En las discusiones más recientes, el rol del agente público en la gentrificación ha ganado un notable protagonismo (Hackworth y Smith, 2001 o Lees, 2012). Por su parte, en la bibliografía existente en castellano, desde un primer momento se ha destacado la importancia de las políticas públicas, llegando a ser casi un rasgo característico de este ámbito (Díaz Parra, 2014a). Teniendo esto en cuenta, la evaluación de las consecuencias positivas y negativas de los procesos desencadenados resulta un problema de primer orden, sobre el cual se está muy lejos de alcanzar un consenso. La discrepancia es notable entre los que defienden la reinversión de los centros históricos como una recuperación de espacios degradados para el conjunto de la sociedad y los que ponen el énfasis en los procesos de desplazamiento y aburguesamiento, que se habrían producido como consecuencia de las políticas de renovación y rehabilitación. Es entre los segundos que en los últimos años se ha extendido el uso del término gentrificación. Sin embargo, aunque algunos autores lo reivindican como un concepto fundamentalmente crítico, otros autores, tanto anglosajones como latinoamericanos, han puesto el foco sobre el saldo positivo que en muchos casos pueden conllevar estos procesos. Dentro de esta cuestión, la pretensión de generar mezcla social mediante intervenciones planificadas es una cuestión central. En relación a lo anterior, el autor de este texto no pretende ubicarse en una posición imparcial, el trabajo está animado por una honda preocupación social y por un espíritu crítico hacia la práctica y los discursos del urbanismo.

El objetivo del artículo es doble. En primer lugar, profundizar en el conocimiento sobre la forma en que determinadas políticas urbanas se difunden y traspasan fronteras estatales y continentales, tratando en concreto los discursos y concepciones sobre el regreso a la ciudad central en el urbanismo. En segundo

lugar, valorar las consecuencias sociales de este tipo de políticas, prestando atención en concreto a las posibilidades de mezcla social que acompañan ciertos discursos urbanísticos. Para desarrollar los objetivos del trabajo se instrumentaliza el caso de Ciudad de México y de la intervención sobre su centro histórico, intentando responder a las siguientes preguntas: ¿Qué tipo de políticas se han implementado aquí y que conexión tienen con las desarrolladas en otros ámbitos geográficos? ¿Qué discurso social existe detrás de estas políticas? ¿Coincide este discurso con la realidad que están generando las intervenciones?

La discusión se sustenta en un trabajo de campo desarrollado entre 2013 y 2014 en el Centro Histórico de la Ciudad de México (CHCM). Sobre el sector elegido se realizó un estudio en profundidad, reconstruyendo el caso, atendiendo a los obstáculos y potencialidades de cambio social y a las posibles consecuencias sobre la población vulnerable preexistente en la zona. El planteamiento analítico general partió del análisis de determinadas concepciones del espacio enmarcadas en las políticas urbanas (públicas y privadas) y su confrontación con la realidad observable y las percepciones de los habitantes del sector objeto de intervención urbanística. En primer lugar, se analizaron una serie de documentos de política urbana clave, cuya información se complementó con entrevistas en profundidad con profesionales vinculados a la intervención. Por otro lado, se trabajó con los datos censales de 2000 y 2010, observando la existencia de cambios demográficos y sociales. Esta información, recogida para el conjunto de la Ciudad de México, justificó la elección de un sector específico del área central para su estudio en profundidad, donde los cambios socio-demográficos, indicativos de gentrificación, coincidieran con intervenciones en política urbana de relevancia. Sobre el sector delimitado, el acopio de información se realizó a partir de una triple estrategia. En primer lugar, la colaboración del investigador como voluntario de la Fundación Centro Histórico, de carácter privada y dirigida a colaborar en la regeneración-revitalización de este área. En segundo lugar, la colaboración con agentes del Movimiento Urbano Popular opuestos a los planes de renovación urbana sobre el barrio de La Merced (arrabal histórico). Por último, la relación directa con jóvenes adultos que se han trasladado al sector de forma reciente. La información recogida a partir de la participación en estos espacios se complementó con 20 entrevistas en profundidad. A través de las entrevistas se buscó información sobre agentes implicados en la transformación del barrio, capaces de aportar datos clave y cubriendo una variedad de perfiles: técnicos vinculados a las políticas urbanas, activistas sociales, comerciantes y vecinos de la zona.

### ***Referencias teóricas***

Actualmente, lo que podríamos denominar como un regreso a la ciudad central o a la ciudad construida, es un hecho incontestable, tanto en cuanto a los discursos técnicos y académicos como en cuanto a las inversiones públicas y privadas. La existencia de procesos similares en regiones urbanas tan dispares puede

responder a diversas razones. La más evidente es la difusión de estrategias políticas particulares, generalmente desde las regiones centrales hacia las periféricas. Son estas cuestiones las que están captando en mayor medida la atención de los académicos que han decidido investigar la gentrificación en América Latina. Es el caso de los autores agrupados en torno a la red *Contested Cities*, que han realizado gran parte de la producción académica sobre gentrificación en castellano, adoptándola como nuevo paradigma crítico que refiere las formas de producción de ciudad en el marco neoliberal (Salinas, 2013, Olivera, 2013 o Casgrain y Janoschka, 2013). No obstante, la interpretación que estos autores hacen de los cambios recientes en los centros urbanos es sustancialmente diferente de la de otros autores veteranos que se centran en mayor medida en la cuestión patrimonial (ver Carrión, 2010). Sin negar la importación de políticas de corte neoliberal o postfordista con origen en el mundo anglosajón, para el caso específico de las ciudades con un peso patrimonial importante en sus áreas centrales, aquí se baraja que los discursos urbanísticos de carácter culturalista-patrimonialista podrían aportar bastante al conocimiento sobre la manera en que se implementan las políticas de revitalización urbana en esta región.

El discurso del regreso a la ciudad construida procede en gran medida de la crítica al urbanismo funcionalista en la década de los setenta (Lefebvre, 1976 o Rossi, 1982). De forma muy sintética, este discurso y esta práctica se oponen a la zonificación típicamente funcionalista, a la homogenización de los fragmentos urbanos y al desdén por el patrimonio, la identidad y los centros históricos. Tiene una primera concreción en los planes integrales para varios centros históricos italianos en la década de los setenta y, posteriormente, en los planes urbanísticos de los primeros ayuntamientos democráticos en España, donde se plantea un regreso a la ciudad construida frente al crecimiento urbano de las décadas previas. Más allá del Mediterráneo europeo, tiene una contundente difusión a través de las conferencias internacionales sobre el patrimonio y el influjo de algunos organismos supranacionales, principalmente la UNESCO. No obstante, a pesar del contenido progresista inicial de los planes, su aplicación a lo largo de la década de los ochenta sufrió un giro pragmático, en el cual se fue perdiendo el contenido social, sustituido por las nuevas tendencias neoliberales en materia de políticas urbanas: planeamiento por proyectos, marketing urbano, etcétera (ver García, 2004, Salinas, 1994, Gaja, 1992 y Díaz Parra, 2014b). Esto se produce en un contexto de reestructuración económica, en el cual la política urbana gira hacia la competición entre ciudades para atraer inversiones y turistas, aprovechando las ventajas específicas del lugar (Harvey, 2007 o Brenner, 2009).

La influencia de estas tendencias se deja notar en América Latina sobre todo a partir de la década de los noventa, tanto en los planes de rescate de las áreas históricas como en la producción académica (ver las compilaciones en Carrión,

2000 y 2001). El énfasis en el mantenimiento de la función residencial y de la heterogeneidad social y de usos en los centros urbanos es un elemento clave de estos discursos. Esto recuerda a uno de los debates más arduos dentro del campo de la gentrificación en la última década, en torno al concepto de gentrificación positiva, muy vinculado a las políticas públicas dirigidas a propiciar la mezcla social. En general esta es una polémica bastante conocida, tanto en el ámbito anglosajón como en el hispano-parlante, en este último por lectura de las polémicas del primero.

Para empezar, se ha acusado, tanto a textos técnicos como académicos, de obviar el término gentrificación y buscar alternativas para realizar una representación positiva de las consecuencias sociales de los planes de revitalización de las áreas centrales. En esta línea se encontraría el concepto de *renacimiento urbano*, con origen en el nuevo laborismo británico. En el plano académico, se ha criticado el término *residencialization* (Bromlye, Tallon y Thomas, 2005) que haría pasar la gentrificación por una repoblación de vacíos preexistentes (Slater, 2006). Esta cuestión viene a menudo vinculada a la creación de enclaves culturales y a la emergencia de una "clase creativa", como panacea de la revitalización económica de las ciudades castigadas por la desindustrialización (Florida, 2003). En esta línea, Rius (2008: 188), estudiando la formación de enclaves culturales, afirma que el barrio histórico de El Raval de Barcelona "está viviendo una mezcla intensa y fructífera entre los tres colectivos que lo forman: los habitantes de toda la vida, los inmigrantes y los nuevos vecinos de clase media". No obstante, los trabajos de Zukin (1987) o Smith (1996) han tendido a vincular los enclaves de artistas y el ambiente bohemio con la gentrificación, implicando por lo general, además de aburguesamiento, el desplazamiento de la población más vulnerable.

Más recientemente, el uso de la palabra gentrificación ha dejado de implicar una connotación negativa para algunos autores. El término "gentrificación positiva" es introducido para referir la implementación de políticas públicas de desconcentración de la pobreza en Reino Unido (Cameron 2003), políticas que también se han popularizado mucho en EEUU (Davison, 2008). Además, en este último país, publicaciones relevantes han argumentado la falta de pruebas de desplazamiento o de consecuencias negativas para la población preexistente (Freeman, y Braconi, 2004 y Freeman, 2008). Por otro lado, también se ha defendido la gentrificación como un proceso positivo en relación al desarrollo de cierta industria cultural como motor de la revitalización de barrios degradados (Cameron y Coaffe, 2005) o al potencial emancipatorio para ciertas clases medias progresistas (Caulfield, 1989). Respecto de estas cuestiones, Slater (2009) ha desarrollado una agria polémica contra Hamnett (2009), argumentando la existencia de una diversidad de formas indirectas de desplazamiento: residentes o nuevos núcleos familiares con arraigo que no pueden acceder a la vivienda por el

encarecimiento de las rentas, desaparición de las redes sociales, cierre de comercios tradicionales, etcétera.

Algunos autores han trasladado ya esta discusión a América Latina. Sabatini et. al. (2008 y 2012) por ejemplo, anuncian la existencia de una gentrificación sin expulsión. Este argumento opondría una gentrificación negativa, la de los discursos generados en Europa, a una gentrificación positiva, la latinoamericana, basada en la excepcionalidad que se le supone a este espacio geográfico. La gentrificación serviría a la integración social, al favorecer la convivencia entre grupos de diferentes niveles sociales, reduciendo los niveles de segregación. Esta línea ha tenido menor seguimiento en los textos en castellano, aunque pueden encontrarse otros ejemplos, como el de Lorenzen (2014) o Delgadillo (2014) en México, que si bien cuestionan la existencia de desplazamiento, no atienden a otras consecuencias negativas de la gentrificación. Por el contrario, otros autores han afirmado la existencia de desplazamiento simbólico y de usuarios pertenecientes a las clases populares (Hernández, 2012) como un rasgo indisociable de la gentrificación. Partiendo de la existencia de un cierto aburguesamiento residencial en el CHCM, aunque limitado a sectores muy concretos y con intensidad también reducida, es el interés de este texto comprobar tanto la posibilidad de mezcla social como de consecuencias negativas para las clases populares.

## **2. El rescate del CHCM en perspectiva histórica**

De forma similar a otras grandes ciudades, durante la mayor parte del siglo XX el CHCM sufrió lo que, desde los discursos técnicos y políticos del urbanismo, se considera como un declive en términos socioeconómicos, urbanísticos y demográficos. A medida que la ciudad y la centralidad se expandían sobre los bulevares de la avenida de la Reforma, dando lugar a nuevos barrios burgueses, el centro se fue proletarizando, en primer lugar, y terciarizando, más adelante; ambos procesos fueron acompañados de la desinversión y el deterioro de la edificación y una cierta tugurización en la segunda mitad del siglo XX.

Los primeros indicios de una renovada atención sobre este espacio provienen de las declaratorias patrimoniales. En 1980 se establece un primer perímetro de protección y en 1987 la vieja cuadrícula colonial es declarada patrimonio de la humanidad por la UNESCO. El CHCM queda en manos del Instituto Nacional de Historia y Antropología, que impone una política fuertemente proteccionista. Esta política se relaja a partir del terremoto de 1985, que acelera el proceso de ruina de la edificación, además de desembocar en procesos de ocupación ilegal de predios y en el apogeo del movimiento vecinal de la ciudad (Tomas, 1991 o Delgadillo, 2011). El resultado fue el Programa de Renovación Habitacional Popular, que permitió reconstruir viviendas para sectores de bajos ingresos y su acceso a la

propiedad, aunque concentrado en su mayor parte en el área pericentral y, en menor medida, en lo que vino a denominarse perímetro A (cuadrícula central del CHCM). No obstante, fuera del acceso a la propiedad y el mantenimiento de la población tradicional, el programa no tendría un efecto significativo en cuanto a mejoramiento del entorno urbano (según se lamenta el Programa para el Desarrollo Integral del CHCM en Coulomb, 2000: 9). En 1990 la proporción de viviendas en alquiler seguía siendo importante, un 42 %, y la principal función era la residencial, seguido por las bodegas. El 30% de la población habitaba en vecindades, un 11% del parque habitacional contaba con baños comunes y para 1997 un nueve por ciento de la población que alquilaba su vivienda enfrentaba un juicio de desalojo. En los noventa, esta zona seguía siendo el principal destino de la inmigración rural y acogía a una gran cantidad de personas sin techo y prostitución (*Ibidem*: 38-40). Por lo tanto, desde el punto de vista de la administración pública, el problema continuaba.

Los diversos documentos de planeamiento que se redactaron durante los noventa, culpaban de la degradación del CHCM a la entrada de grupos humildes durante las décadas anteriores y a la subdivisión de las viviendas que “convierte los antiguos palacios y casonas en vecindades, deteriorando su imagen y su estructura” (Delegación de Cuauhtémoc, 1997: 40). También se señalaba la progresiva introducción, durante el siglo XX, de nuevas actividades informales y de “calidad inferior” a las anteriores, y se apuntaban como factores del deterioro “la proliferación del ambulante y la economía informal que alejan la inversión, degradan la imagen urbana y propician la inseguridad” (Gobierno del D. F., 2003: 37-40).

En la primera mitad de los años noventa, junto con otros grandes proyectos de reestructuración urbana, el gobierno de Salinas de Gortari planteó la intervención sobre el CHCM. Para ello se creó un fideicomiso privado, dependiente de un paternariado, destinado a canalizar fondos públicos y privados. Sin embargo, el “rescate” hubo de esperar a 1997, al primer gobierno autónomo de la ciudad, con Cuauhtémoc Cárdenas a la cabeza. Este último asignaría a René Coulomb la dirección de la intervención, la cual se coordinaría con otros centros de América Latina, especialmente con Quito y La Habana, conformando una red que culminaría con la creación de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos, que tiene como principal ideólogo a Fernando Carrión (según el propio Coulomb, entrevistado para este trabajo). El planteamiento general para las intervenciones dentro de esta red ha sido evitar la museificación y apostar por una rehabilitación que mantuviese el uso residencial y la heterogeneidad. En palabras de Coulomb, el objetivo es mantener habitado el centro y “(...) que esté habitado de forma plural. (...) el centro no puede ser habitado solamente por una población de bajos ingresos. Tiene que haber una mezcla social. No solo una heterogeneidad de usos, sino también a nivel habitacional.”

La influencia de la UNESCO resulta determinante en el discurso y en las formas de intervención. Esta doctrina se fragua en las Cartas y congresos sobre el patrimonio, así como como en jornadas más concretas de debate. Coulomb apunta lo siguiente:

“Yo había llegado en el 97 al CHCM. En el 98 hubo un evento interesante que cuajó ciertas cosas entre varios de nosotros. El gobierno francés, con la UNESCO y el BID, nos trajo quince días, una encerrona, a representantes de como 25 centros históricos de América Latina. Ahí creo, en ese evento (...) se cuajó un equipo latinoamericano.”

René Coulomb decide conservar el Fideicomiso en la medida en que, a pesar de estar mal coordinado con el patronato y de carecer de recursos, había conseguido establecer un vínculo con los propietarios y comerciantes de la zona. El Fideicomiso hacía de intermediario entre el proteccionista INAH y los propietarios de inmuebles, manteniendo una posición flexible y pragmática respecto a la rehabilitación del patrimonio. La línea ideológica de la institución quedó plasmada en el texto del Programa para el Desarrollo Integral del CHCM, redactado en el año 2000, documento de planeación estratégica encargado al Fideicomiso bajo la dirección de Coulomb. En su redacción intervinieron urbanistas de gran prestigio: empezando por el propio Coulomb, Víctor Delgadillo, Daniel Hiernaux, Alejandro Suarez Pareyón y otros. Aun después de la salida de Coulomb, la actividad posterior del Fideicomiso se habría ceñido en gran medida a lo planteado por este documento. De acuerdo al mismo, los problemas del sector pasaban, en primer lugar, por la despoblación, consecuencia de la falta de mantenimiento de la edificación, la terciarización, la inseguridad y la mayor accesibilidad de la vivienda en propiedad en las periferias metropolitanas. En segundo lugar, el “deterioro” de la zona favorecería “las conductas antisociales y la violencia urbana”, lo que se asociaba seguidamente con la concentración del “comercio en la vía pública” (Coulomb, 2000: 11). Por otro lado, las potencialidades de este espacio justificaban una sobreinversión de recursos: es un centro simbólico, que reúne el patrimonio construido y la riqueza histórica de la ciudad. Se buscaba generar una nueva centralidad en el área, fomentando un centro plurifuncional y heterogéneo. El mantenimiento de la función habitacional era un elemento clave, dentro del cual se incluía la búsqueda de una mayor diversidad entre los vecinos. Para ello se propuso generar una nueva oferta de vivienda en alquiler para estratos sociales medios, que asegurase la sustentabilidad económica del proceso de regeneración, dirigiéndose a una demanda potencial que no había encontrado hasta el momento una oferta adecuada a sus necesidades:

“La experiencia internacional muestra que se trata de sectores de clase media, jóvenes, de parejas recién formadas o personas solas, como también de un porcentaje significativo de extranjeros (...) dispuestos a soportar ciertos

inconvenientes de vivir en el centro y que, incluso, tienden a valorar el estilo de vida que la centralidad ofrece” (*Ibídem*: 29)

No es hasta el segundo gobierno de centro-izquierda (con Andrés Manuel López Obrador) que se realiza una inversión importante en el Fideicomiso, además de producirse la entrada definitiva de Carlos Slim (multimillonario presidente del Grupo Carso) como gran mecenas. En el marco de esta alianza público-privada se llevó a cabo una inversión estatal a fondo perdido de 500 millones de pesos. El Fideicomiso se constituiría como responsable del Programa para la Rehabilitación del CHCM, marco para instrumentalizar la coordinación entre el Estado y los inversores privados en la rehabilitación de inmuebles. Asimismo, el Grupo Carso adquiriría y rehabilitaría más de 60 edificios para diversos usos, de los cuales 55 llegarían a albergar 620 departamentos de uso habitacional (VVAA, 2011). Por su lado, la inversión pública se dirigió a la remodelación del espacio público y la mejora de las fachadas. Al cambio escénico, a partir de 2007, se le suma la reubicación del comercio ambulante. La fortaleza de la organización de comerciantes había retrasado esta intervención desde principios de los noventa y finalmente consigue la reubicación de la mayor parte de los puestos en plazas cerradas. También se introduce un programa de seguridad pública, con la colaboración de la empresa de telecomunicaciones de Slim, que implica: la creación de un cuerpo de policía especial para el CHCM en 2002, la instalación de una red de 110 cámaras de circuito cerrado y el incremento de las unidades policiales a 1.400 efectivos (*Ibídem*). Finalmente, en 2011 se publica el Plan de Manejo para el CHCM, que parte de un compromiso del gobierno de la ciudad con la UNESCO. El nuevo documento estratégico incluye una clara apuesta por el turismo y por la dinamización del sector inmobiliario (ver Autoridad del CHCM, 2011).

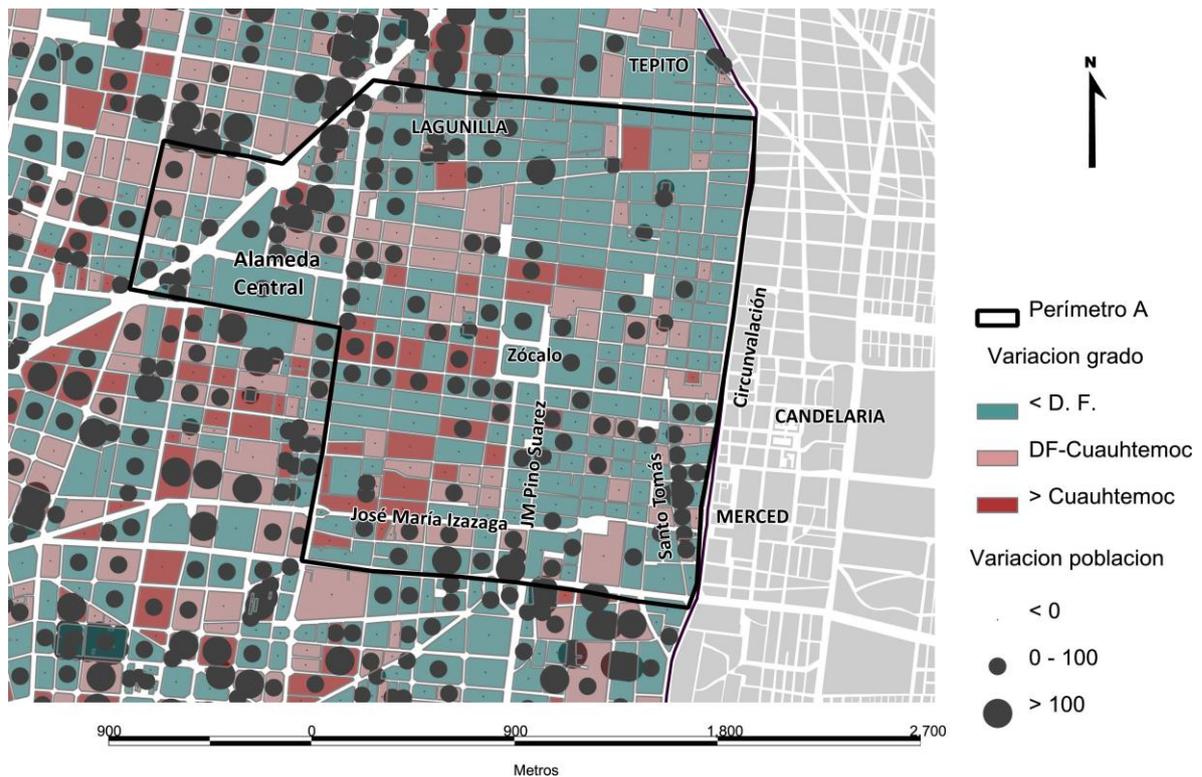
Aunque la mejora de los espacios públicos ha sido muy contundente, la intervención residencial ha encontrado más obstáculos e incluso un comportamiento contradictorio entre las instituciones implicadas. Por un lado, el INVI (Instituto de Vivienda del Distrito Federal), desde 1985, viene promoviendo la regularización de ocupaciones y el acceso a la propiedad de las clases populares. Por otro lado, desde el Fideicomiso, tanto como desde las instituciones privadas vinculadas a Carlos Slim, se ha hecho lo posible por introducir vivienda para clases medias. Elena Vega Rangel, arquitecta, técnico del Fideicomiso entre 1997 y 2000 y posteriormente del INVI (Instituto de Vivienda del Distrito Federal), nos señala lo siguiente respecto de la actuación frente a edificios ocupados:

“De repente el INVI y Slim nos peleábamos por los predios, porque Slim quería sacarlos (a los ocupantes) y nosotros queríamos incorporarlos a los proyectos (...) Eran gentes que podían llevar veinte años viviendo allí. Al final, terminaron desalojándolos, no con violencia, sino a cambio de dinero...”

El Director de Desarrollo Inmobiliario del Fideicomiso señala como un logro notable la atracción de nuevos vecinos, fundamentalmente “gente de clase media”. No obstante, existen serias limitaciones a la hora de conseguir créditos en el mercado privado, la normativa de protección del patrimonio puede ser una barrera importante y es común el desinterés de los propietarios, generalmente pequeña burguesía tradicional, de tal manera que actualmente los obstáculos se encuentran en la oferta más que en la demanda:

“Ahorita estas viviendas rehabilitadas están prácticamente ocupadas y, lo que es más, hay más gente que quiere venir a vivir al Centro Histórico. (...) La otra cuestión, es que no hay tanta oferta de vivienda en buenas condiciones.”

Recurriendo a los datos de los censos de 2000 y 2010, los resultados de la intervención son notorios. La tendencia a la pérdida de población, que se arrastraba desde los años cincuenta, se ha revertido y la delegación central de Cuauhtémoc viene creciendo desde finales del siglo XX. Por su lado, el CHCM (Perímetro A) incrementó su población en el segundo lustro de la primera década del siglo XXI, aunque el conjunto de la década se saldó con una ligera pérdida de población. En cuanto al estatus social -considerando el número de años de escolaridad- la delegación central, que partía de unos indicadores ya superiores a la media de la ciudad, se ha alejado de esta, mientras que el perímetro A, con unos indicadores muy bajos, ha sufrido un incremento relativo, aproximándose a la media de la ciudad. Como se puede comprobar en la figura 1, la variación no ha sido uniforme. Dentro del CHCM, las ganancias de la población y, muy notoriamente, los incrementos de estatus social, se concentran en el cuadrante suroeste, donde se han concentrado las inversiones públicas y privadas, mientras que el norte y el este siguen perdiendo población y la variación del estatus social es mínima, por debajo o similar a la del conjunto de la ciudad.

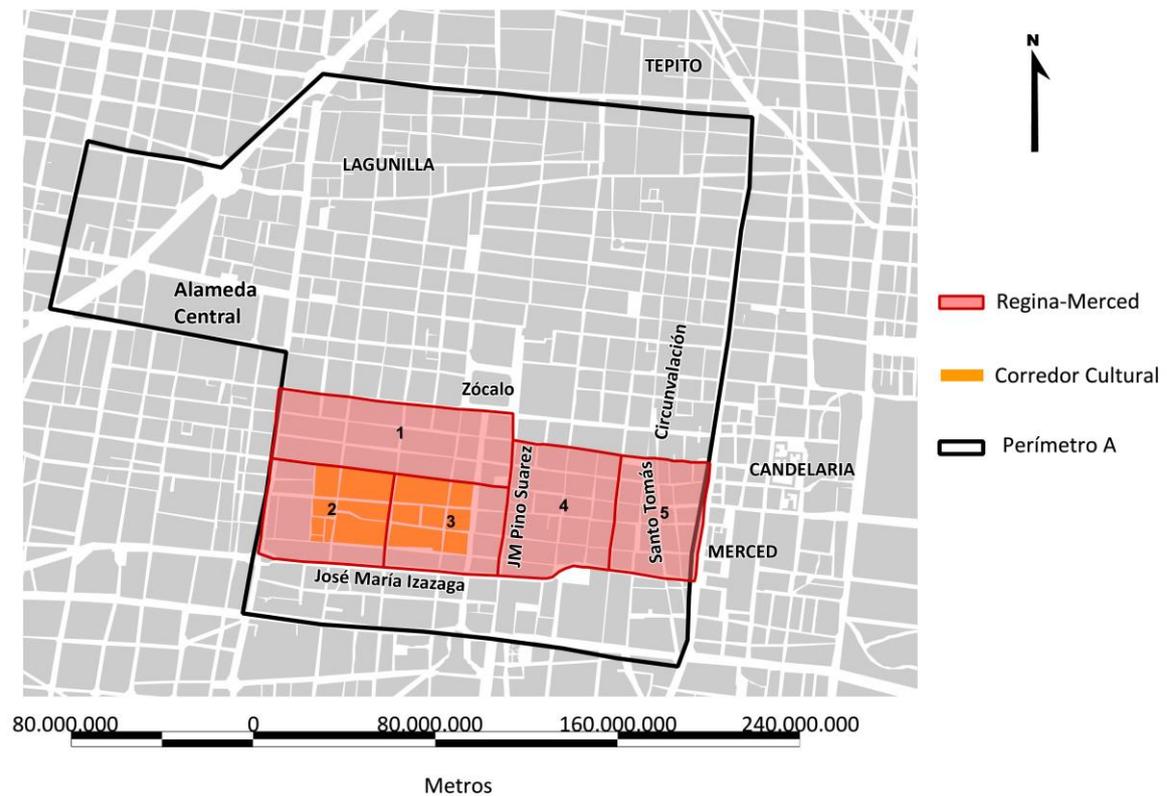


**Figura 1. Variación de población y grado (media de años) de escolaridad por manzana, Perímetro A, 2000-2010.**

Fte: Elaboración propia a partir de los Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010, INEGI.

### 3. Trabajo de campo: Regina-Merced

Esta parte del trabajo se centró en la franja sur del perímetro A del CHCM. La delimitación del sector se apoyó en cinco AGEBS (unidades censales), que permiten complementar la argumentación de este epígrafe con algunos datos estadísticos (ver figura 2). Dentro de la zona delimitada, su zona occidental integra el corredor cultural Mesones-Regina, mientras el extremo oriental coincide con lo que se suele denominar Merced, toponimia que refiere tanto el extremo sur-levante del perímetro A como la zona contigua del perímetro B, ambas con cierto grado de tugurización. La idea que subyace en la elección de este ámbito es el poder comparar ambas zonas para apreciar el proceso de transformación social.



**Figura 2. Área del trabajo de campo**

Fte: Elaboración propia.

### ***Carlos Slim y la intervención del sector suroeste del CHCM***

La primera parte y la mayor intensidad del denominado programa de rescate se centraron en la zona suroccidental del perímetro A del CHCM. Dicho perímetro incluye un centro urbano al oeste fuertemente terciarizado, en torno al cual se dispone una herradura residencial. Al norte y al este, encontramos barrios con un fuerte tejido comercial, densamente poblados, con fuerte identidad y muy populares (Lagunilla, Tepito y Merced). Frente a estos, el sector residencial suroccidental se caracterizaba, según Leal (2007), por una mayor debilidad del asociacionismo y por menores lazos de identificación barrial. Es precisamente en esta zona donde, dentro del plan de “rescate”, se proyecta un corredor cultural con la calle Regina como elemento central. Carlos Slim se convierte en principal promotor de este enclave. La idea detrás del proyecto, enunciada por el empresario ante la prensa, y que varios informantes recordaban al ser interrogados, era crear un *Soho*.

El mecenas, de forma paralela al programa de rescate había desarrollado dos proyectos propios: la Fundación Centro Histórico, dirigida al fomento cultural y social, y la Inmobiliaria Centro Histórico, para la compra y remodelación de

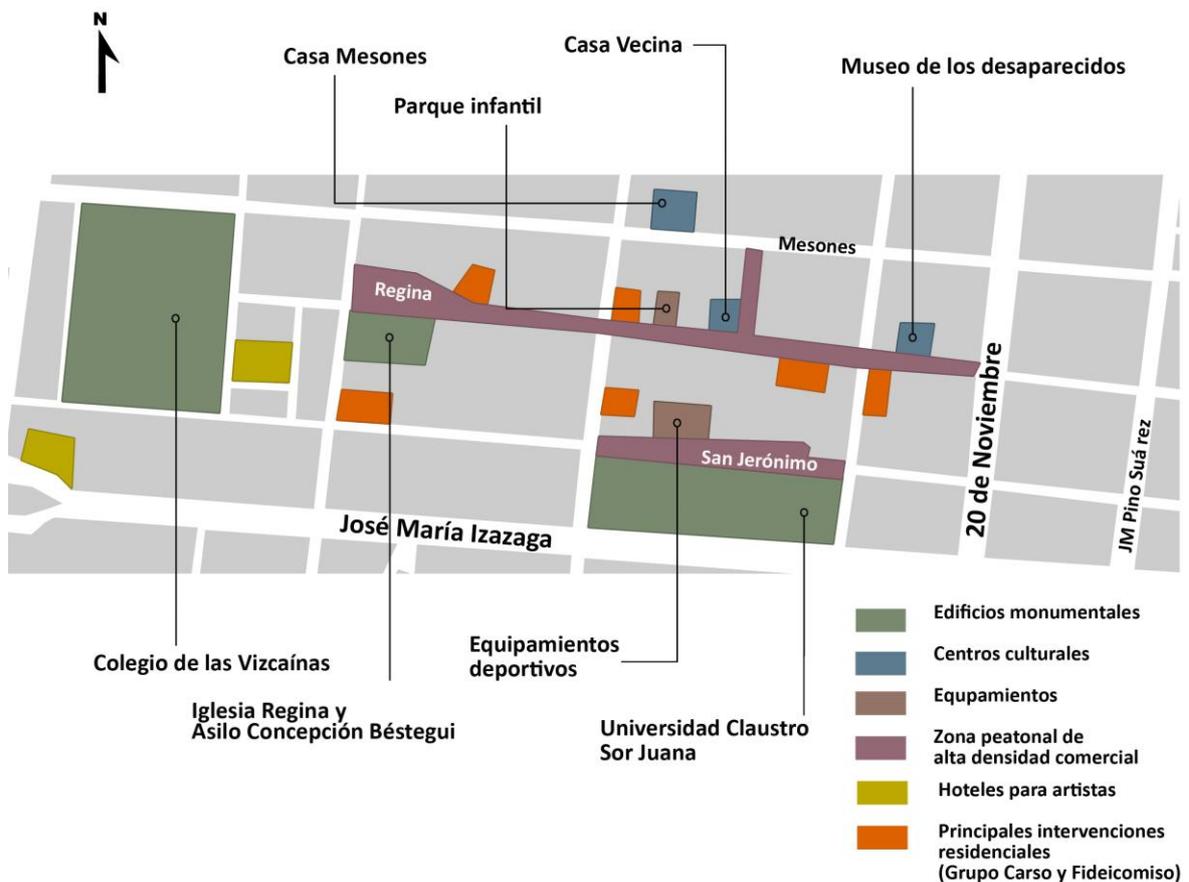
inmuebles para vivienda y comercio, con el objetivo último de reactivar el mercado inmobiliario en la zona. Esta inmobiliaria realizaría inversiones significativas en el corredor cultural, mientras que la Fundación Centro Histórico se volcaría en la promoción de actividades sociales y culturales. El primer proyecto de relevancia, dentro de esta línea de intervención, parte de la compra de dos hoteles en franca decadencia (Virreyes y Señorial) ubicados en el cuadrante sur-poniente del Perímetro A. Estos se remodelan para ser dedicados a acoger estudiantes y artistas. Además, el Grupo Carso adquiere y rehabilita hasta 11 edificios más en la zona, donde establece alquileres reducidos para jóvenes, preferentemente vinculados al mundo de la cultura y el arte. Al mismo tiempo, la Fundación fomenta la apertura de negocios (bares, galerías, librerías, etcétera) entre los nuevos vecinos. Algunos años después empezarían a aparecer iniciativas inmobiliarias dedicadas a un público más pudiente, en la zona perimetral del corredor. Antonio Calera, promotor cultural, fue uno de los jóvenes reclutados en esta primera fase del proceso y abrió el primer bar de nuevo cuño en la zona, llamado La Bota. Al ser consultado sobre cómo se desarrolló el proceso comenta:

“Al principio, te pedían el currículum para ver si tú podías estar ahí. Había intención de atraer a esa gente (vinculados al mundo de la cultura). Y todos los jóvenes que fuimos invitados montamos los negocios. (...) Los edificios se empezaron a llenar de colonos. Junto con el Virreyes y el Señorial, este edificio sobre san Jerónimo, ya en Vizcaínas, se empezó a llenar de colonos. Después vendría el edificio frente al Salón Corona, pero eso fue posterior. Era más *fancy*, para gente mucho más pudiente, permitía vivir en el centro como si estuvieras en NY, tirabas la ropa por un hueco y regresaba ya limpia. Fue en 2008 o 2009. Amigos míos empezaron a vivir allí, pero ya no eran humanistas, ya no eran escritores, (...). No, ya eran ingenieros, profesionistas. Era otro corte, digamos. Que decían, «el centro va a estar bien, el centro va a estar bien»”.

La intervención inmobiliaria es paralela a la urbanística, que tiene su pieza fundamental en la peatonalización de San Jerónimo y Regina entre 2008 y 2011, a la que acompañan diversas intervenciones de equipamiento y el establecimiento en Regina del Museo de la Libertades Democráticas. Todo esto se hizo de forma paralela a un fuerte despliegue policial, al desarrollo de circuitos de videovigilancia, a la eliminación del comercio callejero y al desplazamiento del menudeo con drogas, según los informantes unas pocas calles hacia el este. El “rescate” del sector es un proceso de producción y valorización de este espacio, tanto objetiva (inversión en equipamientos, vivienda, espacios públicos, etcétera), como subjetiva (espacio patrimonial y cultural, histórico y moderno, heterogéneo y seguro).

En 2005 la Fundación invitó a varios artistas, que ya habían estado implicados en las iniciativas anteriores, a imaginar el proyecto de Casa Vecina que se inauguraría

en octubre de ese mismo año. El planteamiento era crear un centro cultural con una vertiente de intervención social sobre el deteriorado tejido comunitario. No obstante, esto iría cambiando con el tiempo. De una primera época en que se combinaba el trabajo social y la promoción artística se pasa a una especialización en este segundo aspecto. Actualmente, la casa acoge talleres para artistas becados, un taller de micro-urbanismo que realiza intervenciones de mejora en la zona, un centro de documentación y un jardín en azotea. Por otro lado, el programa social de la Fundación, anteriormente ubicado en Lagunilla, se trasladó a un nuevo centro social sobre Mesones (ver figura 3), donde se aloja actualmente el Programa de Desarrollo Social Comunitario. El espacio funciona mediante talleres orientados al entretenimiento y la formación. Más allá de esto, un equipo de trabajadores sociales realiza un seguimiento a los colegios y vecindades de la zona. El principal objetivo es evitar la violencia y la conflictividad.



**Figura 3. Corredor cultural Regina-Mesones.**

Fte: Elaboración propia.

### ***Nuevos vecinos: estilos de vida e ideología***

El corredor cultural se establece en torno a la zona peatonalizada, el tramo de San Jerónimo y los varios tramos de Regina, que incluyen una plaza y un callejón también peatonal (donde se localiza Casa Vecina). Allí se produce un cambio paisajístico notable con respecto a la mayor parte del área residencial del CHCM,

con un espacio público muy cuidado y una importante carga de cafés y bares de estética elaborada y europeizante. El enclave encuentra una clara frontera en la avenida Pino Suarez, a partir de la cual el ambiente de clase popular es notorio, a pesar de la rehabilitación de edificios y del espacio público.

El paisaje residencial muestra una alternancia entre edificios patrimoniales, fundamentalmente casas de vecindad de origen modernista, con productos funcionalistas de la segunda mitad del siglo XX. Museos y edificios patrimoniales rehabilitados suponen los emblemas de la intervención del espacio por las instituciones públicas y privadas. Como se encargaba de recordar la revista Km 0, financiada por la Autoridad del CHCM, el patrimonio edilicio de la zona “representa un capital cultural e histórico invaluable” (Palomo, 2012). La apuesta por la cultura incluye también las exposiciones de arte moderno o los eventos culturales de distinto tipo. En los documentos de planeamiento se insiste en la condición de espacio multicultural y en “el reconocimiento de sus valores tradicionales y la reinterpretación de los mismos por las nuevas generaciones” (Gobierno del Distrito Federal, 2011, p. 31). Donovan Hernández, doctorando en filosofía de 30 años, se mudó desde el sur del DF hace cuatro años:

“Este centro tiene algo. A mí me aporta... mucha actividad cultural. Pero sobre todo me interesa mucho el espacio. La historia está muy sedimentada en los edificios, en las construcciones, en los edificios emblemáticos también.... He visto dos centros en los que muy claramente la historia se hace piedra, este y el de Lisboa”.

Si los edificios de los nuevos y jóvenes colonos no son la mayoría de los existentes, sí que tienen un impacto estético apreciable y su presencia es suficiente como para tener una gran repercusión estadística (ver tabla 1). El sector es un espacio privilegiado, con indicadores similares o mejores que la media del Distrito Federal y muy superiores a los datos para el conjunto del perímetro A (un cambio que ha acontecido entre los censos de 2000 y 2010). A pesar de esto, la población con educación básica incompleta es notable -una cuarta parte de los residentes- lo que coincide con la visible permanencia de clases populares en vecindades rehabilitadas por el INVI.

	<b>Población total</b>	<b>% Mayores de 65</b>	<b>% Pob, 15 años y más, educación básica incompleta</b>	<b>Grado promedio de escolaridad</b>	<b>Porcentaje de viviendas que disponen de internet</b>	<b>% de Hogares indígenas</b>
Corredor cultural (secciones 1, 2 y 3)	5,122	10.01	25.94	10.50	41.53	4,9
4	2,218	5.37	31.30	9.30	29.20	14.50
5	5,291	5.84	40.90	8.20	14.80	12.20
Perímetro A	58,488	7.78	28.2	9.37	26.68	5.37
Distrito Federal	8,810,393	7.79	21.9	10.57	38.29	2.70

**Tabla 1. Características socio-demográficas.**

Fte: Elaboración propia a partir del Censo de Población 2010, INEGI.

Gran parte de los nuevos vecinos no están vinculados al proyecto de Slim. Son jóvenes que se han trasladado en los últimos años a otros edificios de la zona, predominando los estudiantes y académicos, muchos de ellos extranjeros, algunos de los cuales accedieron a ser entrevistados para este trabajo. Estos nuevos vecinos comparten el espacio con las vecindades populares rehabilitadas. La convivencia oscila entre la indiferencia y cierta tensión respecto de la presencia de *chakas* (jóvenes pertenecientes a clases populares y de actitud atrevida) manifestada por nuevos vecinos entrevistados y que coincide con lo apreciado en los trabajos de Leal (2007).

Los vecinos entrevistados coinciden básicamente en los elementos que les interesan del centro. En primer lugar, está la cuestión del patrimonio, la edificación histórica y la gran cantidad de museos. El centro cuenta con una vida cultural que no ofrece ningún otro lugar de la ciudad. Otro elemento que se menciona frecuentemente en las entrevistas es el carácter familiar, acogedor y de “barrio”. Los entrevistados se sienten atraídos por un ambiente vecinal, popular y de hecho rechazan otros barrios de moda (Roma o Condesa), por carecer de este elemento. Esto se une a la cuestión del precio. El CHCM es más barato que otros lugares que frecuentan los jóvenes profesionales y universitarios. Graciela, española, empleada por una ONG y residente en la zona, comenta lo siguiente:

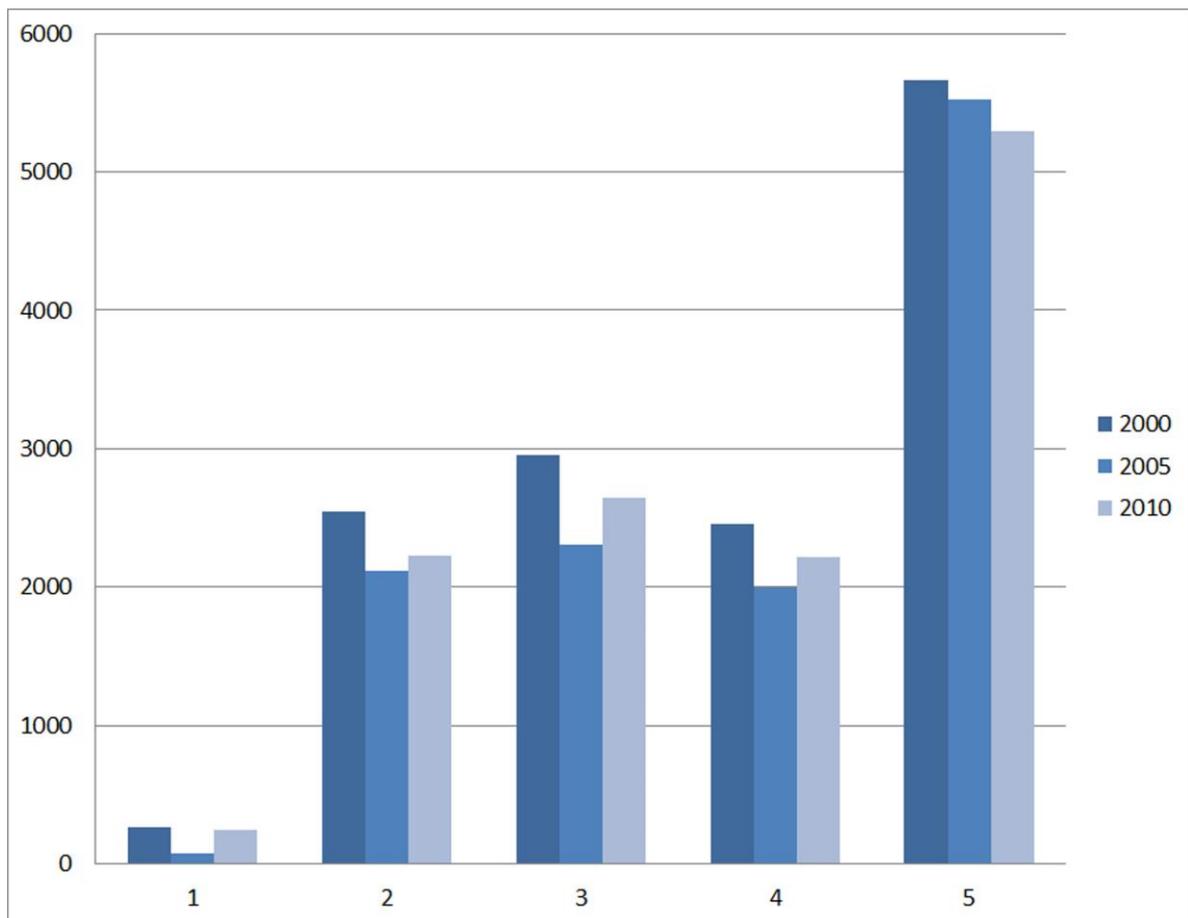
“Me gusta vivir en barrios céntricos. Tiendo a vivir en el centro. En Madrid viví cerca del barrio de Tetuán. Mi costumbre es vivir en barrios céntricos. Me gustan esos lugares (...) que no la Roma o Coyoacán que están bien, pero no son mi estilo. No me siendo identificada. Me gustan los barrios un poco más populares.”

Al mismo tiempo, el aspecto que más rechazo genera es la inseguridad. Todo el mundo puede contar alguna anécdota sobre peleas, tiroteos o secuestros expresos ocurridos en la zona. No obstante, también es generalizada la percepción de cambio. Se ha incrementado la iluminación de las calles y se ha multiplicado la presencia policial. La gente se siente segura en las áreas reformadas, donde caminan con tranquilidad, incluso por la noche. Pero los nuevos vecinos también son conscientes de que hay áreas por las que todavía no se puede pasear a ciertas horas, en concreto los extremos oriental y septentrional del centro.

El entorno peatonal de Regina y San Jerónimo destaca por la abundancia y la diversidad del tránsito. Proliferan los jóvenes alternativos, obreros almorzando, profesionistas en bicicleta, vecinos cargando sus cosas para vender en alguna otra parte de la ciudad, etcétera. No obstante, los diferentes grupos tienen distintas formas de relacionarse con el espacio. Los jóvenes de clase media pueblan los veladores en la calle, mientras los obreros y comerciantes ambulantes pululan por las calles y usan los bancos. Los bares y cafeterías conforman una tupida red con notable éxito. Algunos informantes comentan que la zona siempre ha sido un área de ocio, aunque más orientada a la vertiente de “antros” y pulquerías. La última y más emblemática de la zona, La Risa, fue clausurada mientras se realizaba esta investigación.

### ***Viejos vecinos: marginación y desplazamiento***

Pasando Pino Suarez, a través de las calles Mesones o Regina, el paisaje va cambiando gradualmente. El comercio callejero empieza a aparecer, aunque con serias dificultades, con los *toreros* (comerciantes ambulantes sobre mantas provisionales) siempre pendientes de la llegada de la policía. Los jóvenes de clase media desaparecen, igual que los bares y locales alternativos, y la estética de los edificios y comercios está más descuidada. Conforme nos acercamos al límite del perímetro A, hacia el Este, en Circunvalación, la calidad de la habitabilidad se reduce notoriamente. Aunque se ha incrementado la vigilancia policial, se ha intervenido sobre el espacio público y se ha controlado el ambulante, no se han llegado a desarrollar estrategias dirigidas a la introducción de clases medias. Como se puede comprobar, volviendo a la tabla 1, el polígono 5 cuenta con una proporción muy elevada de población indígena, un nivel educativo muy bajo -más de un 40% de la población adulta con estudios básicos incompletos- una media de edad muy joven y una alta densidad de población. Por su lado, la figura 4 ilustra bastante bien las diferentes dinámicas que operan en la franja sur. Tras muchas décadas de declive demográfico, en el entorno de Regina puede apreciarse una recuperación a partir del segundo lustro de la década de 2000, mientras que en el extremo de Merced (polígono 5) las pérdidas de población persisten.



**Figura 4. Evolución de la población por polígonos. 2000, 2005 y 2010.**

Fte: Elaboración propia a partir de los Censos de Población y Vivienda, INEGI.

En la calle Santo Tomás, el espacio público se encuentra muy deteriorado y las viviendas ofrecen un aspecto decrepito. La ropa está tendida en la calle, lo que supone prácticamente un patio de vecindad más, se encuentran decorados con altares a San Judas Tadeo y a la Santa Muerte. Abundan las edificaciones colectivas funcionalistas, promovidas por el INVI, con su origen en el terremoto del '85, que acogen por lo general a centenares de familias. Algunos de estos edificios ofrecen un aspecto alarmante, con estructuras muy deterioradas y altos niveles de hacinamiento, que apuntan a una ausencia de seguimiento por parte de la institución. También existen vecindades de menor tamaño sobre edificaciones históricas degradadas, huella del proceso de filtrado durante el siglo XX. Los trabajadores sociales de la Fundación Centro Histórico comentan que, en las vecindades, los hogares tienden a alcanzar un número muy elevado de miembros, acogiendo a varias generaciones o allegados. También es común el abandono del hogar por los progenitores, con numerosas madres solteras o abuelas que se hacen cargo de un gran número de nietos. La situación general es de hacinamiento en viviendas pequeñas y mal equipadas. Una de las líderes de la zona, de entre 50 y 60 años, cuidaba a sus 13 nietos en un cuarto de unos 40 m<sup>2</sup> con una entreplanta. La

desestructuración social de la zona parece resultado de la constante llegada de inmigrantes pobres procedentes de las áreas rurales.

En la calle Mesones o en la plaza Juan José Baz los comerciantes se instalan enseñando sus productos sobre mantas, mientras los niños vigilan por si viene la policía. Parece ser una lucha constante. Una gran cantidad de puestos se concentra en los ejes/avenidas de Izazaga/ San Pablo y Circunvalación, pero solo en la acera opuesta al centro, fuera del perímetro A. Mientras se desarrollaba el presente trabajo de campo hubo conflictos entre granaderos y ambulantes varios fines de semana, momento en que la venta y la compra se intensifican.

La zona comercial de Circunvalación a Candelarias, perímetro B limítrofe con el A, cuenta actualmente con una enorme población de prostitutas (alrededor de 3.000). Anteriormente, la prostitución se concentraba dentro del perímetro A, notoriamente en el extremo este y sureste. Varios informantes comentan que “siempre había sido así”. En el extremo este del perímetro A, había un estrecho callejón al que llamaban “la pasarela”. Allí se concentraban las prostitutas, que iban desfilando mientras pasaban posibles clientes. Las expulsaron con el comercio entre 2007 y 2008. Con las personas sin techo ha pasado algo similar. La mayor concentración se encuentra actualmente en el Jardín de la Soledad, en el entorno de Candelarias (Perímetro B). Antes se concentraban en plazas del perímetro A, como en Juan José Baz. Los expulsaron hace unos ocho años. Llegaban por la noche con la policía y los rociaban con agua.

Respecto del desplazamiento residencial, en los últimos años varias vecindades de la zona han sido desalojadas por el gobierno debido a su estado de ruina. Por otro lado, mientras se desarrollaba la investigación, se desalojaron 30 familias de un edificio ocupado sobre Izazaga, dentro de los límites del área de estudio en profundidad. Vivían aproximadamente 150 personas<sup>1</sup>. Siguiendo las noticias de la prensa local, en 2014 se desalojaron otros cuatro edificios ocupados en el entorno del CHCM. Cada uno de ellos con un número superior a los 100 ocupantes.

Ángel es activista de la Central Unitaria de Trabajadores y ocupante irregular de una vivienda del CHCM que tomaron hace 5 años de forma organizada, sabiendo que el predio era propiedad de la Inmobiliaria Centro Histórico. Según él, la estrategia desarrollada por Slim y por otros propietarios ha consistido en hacerse con la propiedad de predios que se encontraban en situaciones irregulares (propietarios desconocidos y similares), que es el caso del edificio tomado por ellos. Han tenido que resistir varios intentos de desalojo. Una vez pagaron a personas de barrios próximos para sacarlos por la fuerza. En otra ocasión frenaron

---

<sup>1</sup> La Jornada, 10 de mayo de 2014 “Desalojo en la Cuauhtemoc”; almomento noticias, 9 de mayo de 2014, “Desalojan 500 granaderos a 150 personas de un edificio del centro” <http://www.almomento.mx/desalojan-500-granaderos-a-150-personas-de-un-edificio-del-centro/>.

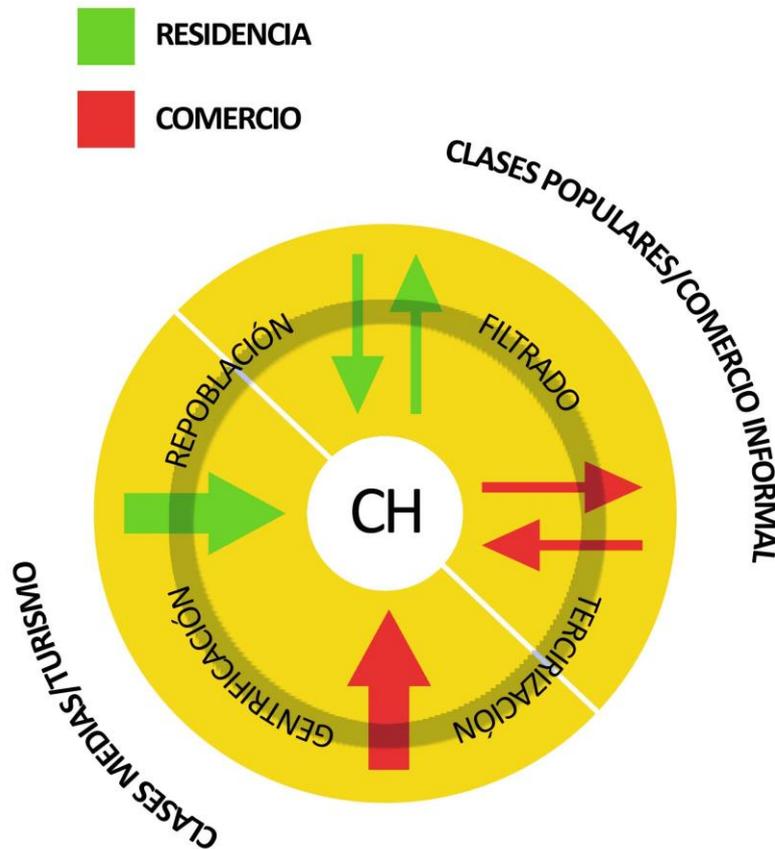
el desahucio de una de las familias ocupantes. Se enfrentaron con la policía en la calle hasta que el gobierno ordenó la retirada de los *granaderos* (policía antimotines).

Más allá de la ocupación irregular, existe mucha presión del comercio sobre la vivienda, por lo que parece normal que sean los edificios del INVI los que han soportado mejor el envite de la terciarización. Los alquileres en la zona son muy caros. Hay quién paga más de 4.000 pesos por una infravivienda de muy reducidas dimensiones. La líder de una vecindad de Santo Tomás afirma que el desplazamiento del comercio callejero les ha “golpeado fuerte”. Afirma haber perdido sus dos puestos de tamales y sobrevivir a duras penas limpiando o cobrando en servicios públicos. Apenas puede pagar el alquiler al INVI en la pequeña vivienda que comparte con sus hijas. Además “el INVI ha cambiado, si no pagas te desalojan”.

Selene López, geógrafa y activista que asesora a los comerciantes de la zona, nos comenta que “Slim es como la figura del capital privado, corren rumores: «a mí me dijeron que Slim ya está comprando aquí». Hay una incertidumbre grande”. La gente teme que se fuerce su desplazamiento. Esto le ocurre principalmente a los comerciantes, pero también a los residentes de las zonas donde se han proyectado nuevas peatonalizaciones. Durante 2014 se realizaron varias reuniones organizadas por activistas del movimiento popular con comerciantes de La Merced (Perímetro B). Estos últimos estaban muy alarmados por los planes del gobierno para intervenir sobre la zona. En una asamblea, diferentes comerciantes se expresaban en los siguientes términos: “nos quieren desaparecer a todos”, “con sus proyectos modernos que traen, nos quieren quitar” o “quieren hacer lo mismo que con el centro”. Daban por supuesto que la reforma supondría la eliminación del ambulante y de una gran parte de los actuales puestos estables, así como el aburguesamiento de la zona de mano de grandes capitalistas. Otro comerciante, con su plaza amenazada de derribo por el plan renovación, afirmaba: “Limpiaron el Centro Histórico y todo se vino para acá (...) todo lo malo (...) no podemos seguir así. Si no cambiamos, nos van a cambiar”.

La información recogida sugiere que la gentrificación convive con procesos de ruina edilicia, filtrado y terciarización que venían desarrollándose con carácter previo. La zona de Merced (perímetro A), aunque pierde población año a año, sigue nutriéndose de la llegada de inmigrantes, mientras que en el Perímetro B, la llegada de usos y personas “marginales”, procedentes de la cuadrícula original de la ciudad, está acentuando las problemáticas sociales. La entrada de inmigrantes está directamente vinculada al comercio, como actividad característica del subproletariado urbano local, al mismo tiempo que su salida también puede estar vinculada a las restricciones sobre el comercio callejero, como han asegurado varios informantes. La información recogida apunta a que, coincidiendo con la

re población del sector por clases medias, las causas de desplazamiento-despoblamiento que actuaban con anterioridad (ruina, presión del comercio sobre los alquileres, etcétera) siguen operando sobre las clases populares (ver figura 5).



**Figura 5. Desplazamiento en el CHCM de Ciudad de México**

Fte: Elaboración propia.

#### 4. Conclusiones

En el CHCM existe una política que viene desarrollándose desde la década de los noventa, que busca el aprovechamiento de su potencial económico, fundamentado en sus recursos cultural-patrimoniales. Las conexiones con discursos y políticas procedentes de los países centrales parecen bastante claras. Se ha mostrado el recorrido del discurso patrimonial-culturalista, desde la periferia europea hacia América Latina, basado en la existencia de una serie de propiedades urbanas comunes (relevancia de los centros históricos). Asimismo, se evidencia la complementariedad con prácticas políticas imperantes en el neoliberalismo urbano: colaboración público-privada, urbanismo por proyectos o aprovechamiento económico de las particularidades geográficas. En el transcurso de la investigación quedó claro el papel determinante de ciertas instituciones

internacionales (UNESCO) y de la difusión de discursos académicos a la hora de propiciar ciertas prácticas políticas. Asimismo, es evidente la existencia de una mera imitación de políticas y procesos observados en zonas centrales por agentes locales. Respecto de esto último, el caso de Regina muestra un intento por racionalizar y desarrollar de forma planificada procesos que, en muchos casos, se han desarrollado de forma más o menos espontánea en ciudades de las regiones centrales.

El discurso culturalista, de raíz progresista, se complementa con las prácticas de eliminación de guetos, pretendiendo propiciar la mezcla social. Uno de los principales objetivos de la política urbana es introducir un usuario de estatus más elevado, así como comercios especializados, turistas y visitantes. Para ello, se fomenta una ideología del hábitat central vinculada al consumo de “cultura”, sea la cultura fosilizada en el espacio monumental, sea la cultura alternativa que interpela a la juventud con elevada formación (proto-clase media), un colectivo estratégico por su fácil movilidad y adaptabilidad a diversas condiciones. El patrimonio y los museos, el ambiente bohemio y el arte vanguardista son elementos complementarios. La representación del espacio del CHCM, propia del discurso patrimonialista del regreso a la ciudad construida, como un lugar patrimonial, de la cultura y de la diversidad, puede tomarse como un proceso de valorización subjetiva que permite su consumo (de diversas formas) por las clases medias. A su vez, puede jugar un papel ideológico similar al del “renacimiento urbano” o la “gentrificación positiva” en otros ámbitos culturales. En este sentido, las estrategias dirigidas a la producción de un cierto consumidor y el trabajo ideológico asociada a las mismas resulta un tema de gran interés y en el que merece la pena seguir profundizando.

Respecto de las consecuencias sociales, el desplazamiento y la gentrificación positiva, se presentan varios problemas. Este debate está condicionado por los diferentes contenidos que se le dan al término gentrificación. No puede ser lo mismo una nueva colonización periférica o el cambio de uso de viejos suelos industriales, que la transformación de un área que ya era previamente residencial y habitada. Para el caso tratado, en primer lugar, la mezcla social muestra claras limitaciones. La introducción de comercios, nuevos usos, y nuevos vecinos jóvenes y de estatus más elevado, parece crear un nuevo enclave, independiente y superpuesto al espacio social anterior. En segundo lugar, las dinámicas de desplazamiento, que existían con anterioridad a la intervención, parecen seguir su curso afectando a la población más vulnerable. Si bien el desplazamiento esperable por incremento de los alquileres ofrece pocas evidencias, los desalojos de edificios ocupados, la presión de la terciarización o la ruina de la edificación siguen afectando a las clases populares. Por último, la población más humilde y los usos marginales asociados a ella, se plantean desde la política urbana como un

obstáculo a la revitalización de estos sectores. Como consecuencia, el desplazamiento de usos y usuarios vinculados a estratos marginales es innegable.

Existen otras tendencias que deben ser tenidas en cuenta. El comercio popular sigue siendo fuerte en la mayor parte del CHCM, sigue llegando población inmigrante y la capacidad organizativa de las clases populares en la zona fuerza al gobierno a negociar cualquier intervención. Asimismo, no todas las políticas del gobierno buscan el aburguesamiento. Las políticas de vivienda del INVI, con sus limitaciones, parecen dirigirse en la dirección contraria. No obstante, las estrategias de puesta en valor de estos sectores, tal como se han concebido, plantean serias dudas respecto a las posibilidades de reproducción social de las clases populares.

### **Bibliografía**

AUTORIDAD del CHCM (2011); *Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de 2011*. Ciudad de México, Gobierno del Distrito Federal.

BROMLEY, Rosemary, TALLON, Andrew y THOMAS, Colin (2005); "City centre regeneration through residential development: Contributing to sustainability." *Urban Studies*, Vol. 42, No 2407.

BRENNER, Neil (2009); *New State Spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*. New York, Oxford University Press.

CAMERON, Stuart (2003); "Gentrification, Housing Redifferentiation and Urban Regeneration: 'Going for Growth' in Newcastle upon Tyne". *Urban Studies*, Vol. 40, No 12. Pags. 2367-2382.

CAMERON, Stuart y COAFFEE, Joan (2005); "Art, Gentrification and Regeneration-From Artist as Pioneer to Public Arts". *European Journal of Housing Policy*, Vol. 5, No 1. Pags. 39-58.

CASGRAIN, Antoine y JANOSCHKA, Michael (2013); "Gentrificación y Resistencia en las ciudades latinoamericanas. El ejemplo de Chile". *Andamios. Revista de investigación social*, Vol. 10, No 22. Pags. 19-45.

CARRIÓN, Fernando (Ed.) (2000); *Desarrollo cultural y gestión en centros históricos*. Quito, FLACSO.

CARRIÓN, Fernando (Ed.) (2001); *Centros históricos de América latina y el Caribe*. Quito, FLACSO.

CARRIÓN, Fernando (2010); "El centro histórico como objeto de deseo". En: *VVAA.: Seminario Permanente Centro Histórico de la Ciudad de México, Vol. 1*. México D. F.,

UNAM-PUEC.

CAULFIELD, Jon (1989); "Gentrification and desire". *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, No. 26. Pags. 617-632.

COULOMB, René (Coord) (2000); *Programa para el Desarrollo Integral del CHCM*. México D. F., Fideicomiso CHCM.

DAVISON, Mark (2008); "Spoiled Mixture: Where Does State-led Positive Gentrification End". *Urban Studies*, Vol. 45, No 2385.

DELEGACIÓN CUAUHTÉMOC (1997) *Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación de Cuauhtémoc, 1997*. México D. F., Gobierno del D. F.

DELGADILLO, Víctor (2011); "Indígenas: Vivienda y trabajo en el centro histórico de la Ciudad de México". *Ciudades*, No 90. Pags. 51-57.

DELGADILLO, Víctor (2014); ¿"Gentrificación sin desplazamiento social?" *Ciudades*, No 103.

DÍAZ PARRA, Ibán (2014a); "La gentrificación, un regreso a la ciudad del urbanismo". *Boletín de la AGE*, No 64.

DÍAZ PARRA, Ibán (2014b); "El regreso a la ciudad construida". *Ciudades*, No 103.

FERNÁNDEZ, Victor (1994); "Los centros históricos en la evolución de la ciudad Europea desde los años setenta". *ERIA*, No 34. Pags. 121-131.

FLORIDA, Richard (2003); *The rise of the creative class: And how it's transforming work, leisure, community and every day life*. Nueva York, Basic Books.

FREEMAN, Lance and BRACONI, Frank (2004); "Gentrification and Displacement New York City in the 1990s". *Journal of the American Planning Association*, Vol 70, No 1. Pags. 39-52.

FREEMAN, Lance (2008); "Comment on 'The Eviction of Critical Perspectives from Gentrification Research'". *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 32, No 1. Pags. 186-191.

GAJA, Fernando (1992); *Teorías para la intervención urbanística en la ciudad preindustrial*. Valencia, Universitat Politècnica de Valencia.

GARCÍA, Carlos (2004); *La ciudad hojaldre. Visiones urbanas del siglo XXI*. Barcelona: Gustavo Gili.

GOBIERNO DEL D. F. (2003); *Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 2003*. México D. F., Gobierno del D. F.

HACKWORTH, Jason y SMITH, Neil (2001); "The changing state of gentrification". *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 92, No 4. Pags. 464-47.

HAMNETT, Chris (2009); "The new Mikado? Tom Slater, gentrification and displacement". *City*, Vol. 13, No 4. Pags. 476-482.

HARVEY, Davyd (2007); *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid, Akal

HERNÁNDEZ, Adrián (2012); "El proyecto Alameda". *Ciudades*, No 95.

LEAL, Alejandra (2007); "Peligro, proximidad y diferencia: negociar fronteras en el centro histórico de la ciudad de México". *Alteridades*, Vol 17, No 34.

LEES, Loretta (2012); "The geography of gentrification: Thinking through comparative urbanism". *Progress in Human Geography*, Vol. 36, No 2. Pags. 155-171.

LEFEBVRE, Henri (1976); *Espacio y política*. Barcelona, Ediciones península.

LORENZEN, Mariny (2014); "La gentrificación rural como factor de persistencia de la población originaria y de las actividades agrícolas: indicios desde Morelos, México". *Revista Internacional de Ciencias Sociales Multidisciplinares*, Vol. 3, No 1. Pags. 1-14.

OLIVERA, Patricia (2013); "Neoliberalismo y gentrificación en ciudades norteamericanas. La ciudad de México". En: Patricia Olivera (Coord.) *Polarización social en la ciudad contemporánea. El re-escalamiento de los espacios del neoliberalismo*. México D. F., UNAM-FFL. Págs. 79-120.

PALOMO, Aída (2012); "Imán cultural" *Km. 0*, No 43.

RIUS, Joaquim (2008); "Los barrios artísticos como base local de la cultura global. El caso del Raval de Barcelona". *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 64, No 51. Págs. 179-205.

ROSSI, Aldo (1982); *La arquitectura de la ciudad*. Barcelona, Gustavo-Gil.

SABATINI, Francisco, SARELLA, María Sarella y VÁSQUEZ, Héctor (2012); "Gentrificación sin expulsión, o la ciudad latinoamericana en una encrucijada histórica". *Arquitectura\_arte\_diseño* 180, No 24.

SABATINI, Francisco, VÁSQUEZ, Hector, ROBLES, Sarella. y RASSE, Alejandra (2008);

“Gentrificación sin expulsión, fuerza de transformación de las ciudades latinoamericanas: datos e interpretación para Santiago”. En: Francisco Sabatini (Ed.) *¿Cuán segregadas son las ciudades chilenas? Entre la integración y la exclusión social*. Santiago, INE-UC.

SALINAS, Luis (2013); “Gentrificación en la ciudad Latinoamericana. El caso de Buenos Aires y Ciudad de México”. *Geographos*. Revista digital para estudiantes de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. 4, No 44.

SLATER, Tom (2006); “The eviction of critical perspectives from gentrification research”. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 30. Págs. 737-57.

SLATER, Tom (2009); “Missing Marcuse. On gentrification and displacement”. *City*, Vol. 13, No 2-3.

SMITH, Neil (1996); *The New Urban Frontier. Gentrification and the Revanchist City*. Oxford, Routledge.

TOMAS, Francois (1991); “El papel del centro en la problemática metropolitana actual”. En: Martha Schteingart (Coord.) *Espacio y vivienda en la ciudad de México*. México D. F., Colegio de México. Págs. 107-121.

VVAA. (2011); *Centro Histórico. 10 años de revitalización*. México D. F., Fundación Carlos Slim.

ZUKIN, Sharon (1987); “Gentrification: Culture and Capital in the Urban Core”. *Annual Review of Sociology*, Vol. 13. Págs. 129-147.

# La relocalización de población del camino de sirga de la villa 21 - 24 ¿Erradicación o integración a la ciudad? Representaciones y repertorios de acción colectiva en torno al reasentamiento

**Carla Fainstein**

Licenciada en Sociología, Becaria interna CONICET, Instituto del Conurbano –  
Universidad de General Sarmiento  
Email: car.fainstein@gmail.com

**Fecha de recepción: 13 de mayo de 2014**

**Aceptación final del artículo: 5 de octubre 2015**

*El Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo –diseñado por el ACUMAR luego de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia por la llamada “Causa Mendoza”-, determinó que las villas y asentamientos de los márgenes del río debían ser relocalizadas. En la Ciudad de Buenos Aires este proceso comenzó en el año 2011, con mucha lentitud, complejidades y disputas entre los afectados y los diversos niveles estatales intervinientes.*

*El artículo busca indagar sobre los conflictos y resistencias específicas presentes en el proceso de relocalización de la villa 21-24 del barrio de Barracas. En el mismo se tensionan fuertemente los intereses de los afectados por acceder a su derecho a integrar la ciudad y a una vivienda digna sin resignar el buen acceso a las centralidades urbanas que les otorga el barrio de Barracas, con los proyectos del Gobierno de la Ciudad que buscaron originalmente mudarlos a la Comuna 8 –compuesta por los barrios con peores condiciones en materia de vivienda, educación, salud, movilidad, etc.-.*

*Este trabajo presenta avances parciales de una investigación en curso sobre la participación y organización social en procesos de relocalización, considerando su enmarcamiento en un conflicto urbano - ambiental judicializado.*

**Palabras claves:** *relocalización; judicialización; conflictos urbano - ambientales*

***"The relocation of population on the towpath of the villa 21 - 24 ¿Eradication or integration to the city? Representations and repertoires of collective action surrounding the resettlements"***

*The "Integral Plan for the Sanitation of the Matanza – Riachuelo Bassin" –designed by the ACUMAR after the judicial sentence of the Supreme Court of Justice on the so called "Causa Mendoza"-, determined that the informal settlements on the river bank had to be relocated. In the city of Buenos Aires this process began in the year 2011, very slowly and with different complexities and disputes between the affected population and the different state levels intervening.*

*This paper looks to inquire on the specific conflicts and resistances appearing in the process of relocation of the villa 21–24 of Barracas neighborhood. In this case, the interests of the affected to access their right to integrate the city and to housing without resigning the good access to the city centralities that their current neighborhood provides comes strongly in tension with the projects of the local government. Those aimed originally to move this population to the Comuna 8 – composed by the neighborhoods with the highest deficit in matters such as housing, education, health and public mobility.*

*This paper presents partial advances from a current investigation about participation and social organization in relocations considering its framing in an urban - environmental conflict that has been judicialized.*

**Key words:** *relocations, judicialization, urban - environmental conflicts*

### ***Introducción***

El presente artículo busca contribuir al análisis del proceso de relocalización de población de la villa 21 – 24 de Barracas -ubicada en la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)- que se desarrolla a partir del fallo de la llamada "Causa Mendoza"<sup>1</sup>. El mismo intimó a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)<sup>2</sup> a desarrollar un plan de saneamiento y para la mejora de la calidad de vida de los habitantes de ese área geográfica, coordinando las acciones de las tres jurisdicciones con competencia según la manda judicial: el Nacional, el de la Provincia de Buenos Aires y el de la CABA. El resultado de este proceso fue la

---

1 A los fines de este trabajo se entiende por "Causa Mendoza" al proceso judicial que tramita ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza – Riachuelo)" (Expte. M. 1569. XL), así como también a la totalidad de las actuaciones judiciales relacionadas con la ejecución de la sentencia del 8 de julio de 2008 (Fallos 331: 1622).

2 El ACUMAR es el organismo público que se creó en 2006 a partir de la Ley N° 26,168 que se desempeña como la máxima autoridad en materia ambiental en la región en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAYDS) de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

elaboración del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) de la cuenca de los Ríos Matanza - Riachuelo que estipuló, entre otras muchas líneas de acción, la reubicación de los habitantes de los márgenes del curso de agua.

El énfasis del trabajo estará puesto en las formas de organización y participación de la población residente en asentamientos a la vera del Riachuelo en el marco de la orden de reubicación dada por el fallo judicial, tomando específicamente el caso de la villa 21 - 24 de Barracas. Consideraremos que la intervención del actor judicial con sus complejidades internas, incide en el desarrollo del proceso, presentando en el territorio la presencia de organismos de ese Poder con posiciones encontradas e incidiendo en el desarrollo de la ejecución de la sentencia.

En este sentido, buscaremos analizar la relación de esta población con los diversos niveles públicos con injerencia en el proceso, considerando las disputas en torno a los usos del suelo y al ordenamiento urbano que se ponen en juego. Suponemos que los repertorios de acción colectiva de los vecinos afectados a la relocalización se construyeron a partir y en confrontación o vinculación con la implementación de esta medida pública, intentando transformarla.

Al mismo tiempo, reconstruiremos las demandas y representaciones de los habitantes de la villa 21 - 24 involucrados en el traslado en cuanto al hábitat, el derecho a la vivienda y al ambiente y las significaciones que tienen para ellos.

Como plantean Antonio Azuela de la Cueva (2014) y Patrice Melé (2011), los conflictos urbano - ambientales poseen una determinada *productividad* multidimensional, es decir pueden generar consecuencias en diversos dispositivos institucionales y jurídicos, además de en el territorio y en la dimensión social. Buscaremos indagar sobre los discursos, intereses y categorías de los diversos actores que se “revelan” en el conflicto (Melé, 2003: 7). Es importante destacar que desde esta perspectiva el campo jurídico es un espacio (entre otros) en el que se despliega el conflicto, por lo que sus efectos deben pensarse como consecuencia de procesos más complejos. Las modificaciones repercuten en los marcos cognitivos que se utilizan para nominar los problemas, permiten forjar cambios en los arreglos y representaciones que definen el diferente grado de poder que tienen los actores sobre el territorio, y pueden también generar consecuencias sobre los dispositivos institucionales y jurídicos. Nos centraremos particularmente en los efectos territoriales, jurídicos y simbólicos del conflicto. Los primeros refieren a las formas de apropiación simbólica que hacen las poblaciones de sus territorios, que suelen reforzarse o modificarse a partir de los conflictos. Los efectos jurídicos, por otra parte, se relacionan con los modos en que diversos actores han realizado aprendizajes relacionados a las leyes y sus formas de aplicación. Los efectos simbólicos refieren tanto a los procesos de legitimación/ estigmatización que se generan en estos conflictos como a los marcos cognitivos jurídicos que adquieren

los involucrados y la selección/invisibilización de ciertos temas y actores (Merlinsky, 2013: 43).

Para esta indagación se utilizó una metodología cualitativa. Para ella se realizaron una serie de entrevistas semi- estructuradas y en profundidad a delegados de las manzanas afectadas por la relocalización y miembros de entidades estatales que los acompañaron durante la ejecución de la sentencia “Mendoza” Por otro lado, se realizó observación participante en las asambleas del barrio -a las que asisten los delegados así como el resto de los habitantes del “camino de sirga”- y audiencias públicas. Se tomará como recorte temporal el desarrollo del proceso hasta julio de 2015.

En estudios posteriores buscaremos explorar la perspectiva de de los habitantes que no ocupan roles de representación barrial, ya que consideramos que podemos encontrar diferencias en sus puntos de vista..

En un primer apartado describiremos y analizaremos algunas dimensiones del fallo de la Corte Suprema de Justicia sobre la “Causa Mendoza”, poniendo el foco en lo que respecta al camino de sirga del Riachuelo en la vera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Luego, describiremos una primera etapa en las relocalizaciones de los pobladores de la villa 21 – 24, los que fueron trasladados a los complejos habitacionales ubicados en la lejana Comuna 8. En un tercer apartado, indagaremos sobre los efectos de la intervención del Poder Judicial en el conflicto. En cuarto lugar, analizaremos las formas organizativas (y sus estrategias) que se desarrollaron en el barrio a partir de la causa, indagando las relaciones de los vecinos con las diversas agencias de Poder Ejecutivo local y del Poder Judicial local y nacional. En un apartado final, buscaremos definir las demandas vecinales puestas en juego en el conflicto y como las mismas fueron procesadas por los actores estatales. Por último, esbozaremos algunas conclusiones preliminares.

### ***1 - La cuenca Matanza - Riachuelo y la “Causa Mendoza”***

El caso a investigar se inscribe dentro de la llamada “Causa Mendoza”, y forma parte de un grupo más amplio de relocalizaciones a realizarse en toda la superficie que abarca la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR de ahora en más) incluidas en el fallo. Se trata del la mayor acción de este tipo efectuada en la Argentina después del conocido proceso de erradicación ocurrido en los años de la última dictadura militar ( 1976 y 1983).

El fallo sobre la causa corresponde a lala Corte Suprema de Justicia y fue emitido en el año2008. Coconstituyó un antecedente histórico en términos políticos y jurídicos, y dictaminó que debería desarrollarse un Plan de Saneamiento Integral para toda la cuenca que debía ser implementado de manera interjurisdiccional por el Gobierno Nacional, el de la Provincia de Buenos Aires, el de la Ciudad Autónoma de

Buenos Aires y los de los catorce partidos del conurbano bonaerense atravesados por la CMR. Estipuló que debía garantizarse: la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, la recomposición del ambiente en todos sus componentes (aire, agua y suelo) y la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

La CMR ocupa una superficie de aproximadamente 2.238 km<sup>2</sup>, y posee una población que, según proyecciones del INDEC (2003), habría alcanzado en 2013 los 5.300.000 de habitantes<sup>3</sup> Según esa estimación, para ese año el 14% de la población del país residiría en ese área. En particular, se observa a lo largo del cauce de los ríos una sobreocupación del suelo costero, que se intensifica en los terrenos de la llamada “cuenca baja”<sup>4</sup>. Merlinsky (2013: 189) se refiere a la existencia en la cuenca de una fuerte *segregación espacial metropolitana* y de *injusticia ambiental*, ya que las posibilidades de acceso a un hábitat de calidad ambiental son marcadamente menores que en los territorios más alejados de la ribera. La CMR estaba altamente contaminada por residuos industriales y la proliferación de basurales ilegales (en el año 2009, el 96,4% de los hogares de la cuenca convivían con algún tipo de riesgo ambiental)<sup>5</sup>. Los procesos contaminantes se concentraban de forma desproporcionada en territorios de mayor relegación social y sobre la población con menor poder político y económico.

En el fallo, el ACUMAR fue intimado a desarrollar un plan de saneamiento ambiental para la cuenca. Es así como presentó en 2009 el PISA, que *“detalla los lineamientos a seguir en materia de gestión, prevención y control, destinados a recomponer y preservar la Cuenca Matanza Riachuelo”*<sup>6</sup>.

El superior tribunal delegó, en un primer momento, la implementación de la sentencia en el Juzgado Federal de Quilmes, cuyo titular, Luis Armella, concentró su accionar en una de las líneas del PISA, aquella vinculada a la intervención en el ordenamiento ambiental del territorio. Específicamente, el juez se centró en la “liberación” de los márgenes del curso de agua. Introdujo el viejo concepto de

---

3 ACUMAR (2009): “Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Diciembre 2009”, Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/ACUsentencias/CausaMendoza/2010febrero/01/01/010210PISA.pdf>

4 Se llama “cuenca baja” al sector correspondiente al sur de la Ciudad de Buenos Aires más los partidos de Avellaneda, Lanús y Lomas de Zamora en el Gran Buenos Aires.

5 Ministerio de Salud. Presidencia de la Nación (2009): “Informe de la Comisión de Trabajo para la Salud de la población de la Cuenca Matanza Riachuelo”. Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/ACUsentencias/CausaMendoza/2009julio/03/04/0307093completo.pdf>

6 Historia de ACUMAR (s.f.). Recuperado el 12 de mayo de 2015 de <http://www.acumar.gov.ar/institucional/31/historia-de-la-ACUMAR>

“camino de sirga”<sup>7</sup> definido en el Código Civil para marcar el área que debería ser despejada para recuperar esos terrenos como zonas de ribera con un desarrollo de parques y espacios con usos recreativos públicos. El PISA articuló con los Programas Federales de Vivienda, creando el “Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios en riesgo ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo”. Este proceso de *cambio social planificado* (Catullo, 2006: 25) suponía que los municipios de la provincia y el Gobierno de la CABA debían elegir los terrenos para las relocalizaciones, llevar adelante los censos y la definición de las familias afectadas y realizar el abordaje territorial de las mismas. El financiamiento, por su parte, vendría del gobierno nacional, y el ACUMAR debía exigir el cumplimiento del plan e informar de los avances al juzgado responsable de la implementación de la causa.

La cantidad de familias a asistir se definió en 17.771, de las cuales 2.527 se encontraban en la Ciudad de Buenos Aires. En la envergadura de este proceso plasmado en las cifras citadas se explica también que serias dificultades surgieran al derivar la implementación en un solo juzgado, no preparado para la tarea ya que no tenía capacidades suficientes por carecer de personal y su competencia, penal, estaba alejada de la temática que debía tratar.

Las decisiones judiciales de por sí no explicitaban los estándares y recaudos que debían seguirse en el proceso de relocalización y de hecho, la dimensión habitacional era bastante subsidiaria en el PISA. El padecimiento ambiental fue casi exclusivamente lo que definió a los afectados como sujetos de derecho (Carman, 2015: 1).

Por otra parte, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires en particular, el Instituto de la Vivienda -órgano encargado de implementar esta política en el ámbito local- definió de forma muy genérica los lugares a los cuales serían relocalizadas las familias del camino de sirga, sin especificar las características de las construcciones, los protocolos en las mudanzas, y otras dimensiones centrales<sup>8</sup>. Además, se definieron plazos que no se cumplieron en ninguno de los casos, y la realización de los censos en cada barrio presentó grandes errores y dificultades (Cravino; Fainstein, 2015). El programa fue pensado con el mismo formato para

---

7 De acuerdo al artículo 2.639 del Código Civil de la Nación “*los propietarios limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua, están obligados a dejar una calle o camino público de treinta y cinco metros hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización. Los propietarios ribereños no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción, ni reparar las antiguas que existen, ni deteriorar el terreno en manera alguna*”. (Código Civil de la Nación. Disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109481/textact.htm>)

8 ACUMAR (2011): “Plan de Urbanización de villas y asentamientos precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo”. Disponible en <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/va1034.pdf>

todos los barrios, lo que debió ser cambiado en el momento de la implementación por los conflictos y resistencias surgidos en aquellos.

A la vez que visibilizó una problemática ambiental de gran envergadura, se *invisibilizó* a los sectores sociales que se veían afectados por este problema. En principio, esto puede constatarse en que los pobladores de los barrios no fueron reconocidos como parte de la causa, sino que el lugar de la participación fue delegado a un organismo - el “Cuerpo Colegiado”-, conformado por diversas ONGs<sup>9</sup> con trabajos vinculados a los derechos económicos y sociales y a la protección del medio ambiente, coordinado por el Defensor del Pueblo de la Nación. Su objetivo fue el control de las obligaciones de los diferentes gobiernos según lo especificado en el fallo. Por otro lado, fue estipulada dentro de la estructura del ACUMAR la “Comisión de Participación Social”, destinada a que las organizaciones sociales integren sus aportes a la gestión del organismo<sup>10</sup>. La forma de inscripción era vía mail, y la única información pública sobre su funcionamiento, que se encontraba en la página web del organismo, era muy reducida e inespecífica. Además, la comisión tuvo un carácter consultivo, las organizaciones que participan de la misma debían ser “invitadas” por la Presidencia del ente, y sólo podían enviar un representante por organización. Esta serie de características hacían muy difícil y casi imposible la participación. La comisión no tuvo un funcionamiento activo y sistemático.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, además de la villa 21 – 24 de Barracas, se ubican en la cuenca baja del Matanza–Riachuelo diferentes barrios precarios con diversas historias, formas y tamaños: la Villa 26, el Asentamiento El Pueblito, el Barrio Magaldi, la Villa 21 – 24 de Barracas, el Asentamiento Luján, el Asentamiento Lamadrid, y los denominados “sueltitos”<sup>11</sup>. Algunos casos implicaban la relocalización parcial y urbanización del resto del barrio y otros, la relocalización total.

Las relocalizaciones en la ciudad comenzaron en el año 2011 de forma lenta, incompleta, y con nula participación de los habitantes y organizaciones sociales de los barrios afectados. El Instituto de la Vivienda llevó a cabo una política pragmática y fragmentada procediendo de forma diferenciada según las

---

9 Este organismo está conformado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), la Fundación Greenpeace Argentina, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asociación de Vecinos de La Boca y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH).

10 Participación Social (s.f.), recuperado el 12 de mayo de 2015 de <http://www.acumar.gov.ar/pagina/941/participacion-social>

11 Se denominó de esta manera a las familias que no se ubicaban en ningún barrio sino en espacios intersticiales de la ribera. A ellos se los comenzó a denominar “los sueltitos” en los ámbitos barriales y gubernamentales.

características propias de los barrios -tamaño, cantidad de afectados, trama organizativa- y los intereses en el suelo ocupado por los mismos -algunas veces lugar de proyectos urbanos que implicaban la recualificación de la zona (Cravino, Palombi: 2015)-.

El caso específico de la villa 21 - 24 de Barracas se destaca tanto por ser el barrio con la experiencia organizativa vecinal más relevante como por ser la de mayor cantidad de afectados por la relocalización (1344 familias, es decir, alrededor de 4000 personas).

El barrio se ubica en la zona sur de la ciudad y es la más grande en extensión (64, 48 hectáreas) y en cantidad de población (29.782 personas según el Censo Nacional de 2010). Su fisonomía y composición son heterogéneas, contando con sectores más consolidados y otros muy precarios. Es además una de las villas más antiguas de la ciudad, y posee una larga tradición de organización y participación. El barrio fue erradicado casi completamente durante la dictadura militar, repoblándose progresivamente luego de la vuelta de la democracia.

De las 1344 familias, 107 al 2015 fueron mudadas al Complejo “Padre Mugica” - en la intersección de las calles Castañares y General Paz, barrio de Villa Lugano, Comuna 8 de la Ciudad de Buenos Aires-. Alrededor de 110 familias más deben mudarse a este complejo habitacional y quedan todavía 892 familias que no tienen asignado el lugar específico al que serán relocalizadas. Se generaron en el barrio fuertes resistencias luego de las primeras reubicaciones, dando lugar a un proceso organizativo de los afectados.

## ***2 – Los sentidos de la relocalización***

El conflicto que surge a partir de las relocalizaciones es de interés porque, como expresa Melé (2003: 17) “durante su manifestación, los actores desarrollan estrategias, proponen discursos, visiones del mundo, definiciones de la situación que permiten construir un corpus susceptible de ser analizado”. El interés está en los efectos y significación del conflicto en su dimensión territorial y espacial, en develar las diferentes “visiones del mundo” que son puestas en juego. A su vez, este análisis nos permitirá analizar las modificaciones en las representaciones de los actores, y las transformaciones en las relaciones entre los habitantes y la acción pública.

La bibliografía sobre relocalizaciones no es muy amplia, pero existen ciertos autores que retomaremos para el análisis aún cuando no traten la problemática específicamente. En el ya clásico libro “Relocalizados: Antropología social de las poblaciones desplazadas”, Bartolomé plantea que en estos procesos los afectados se ven obligados a “abandonar el hogar, la comunidad y el entorno 'social y natural' que definen el marco habitual para la vida de una persona” (1985: 7),

produciéndose una crisis vital, asimilable a una “pérdida”. La misma consta de una “alteración en los parámetros básicos en que se basan las estrategias adaptativas de una comunidad o de un determinado grupo humano” (1985: 12), que si bien se desarrollan de manera individual, se expresan en un hecho social colectivo, un *drama* que desarma las formas simbólicas mediante las cuales estos colectivos *entienden* su medio ambiente físico y social. Al mismo tiempo, las estrategias y procedimientos que antes resultaban efectivos dejan de serlo, y las redes sociales tejidas por años se desarticulan.

Por otra parte, Walter Brites (2004) remarca tres áreas en las que se pueden distinguir los efectos perturbadores de las relocalizaciones: la primera refiere al “*mapa*” *cognoscitivo* que nos permite aprehender la distribución espacial de los recursos que pueden ser utilizados, la segunda a las *redes sociales de reciprocidad y ayuda mutua*, y la última, a la *organización de los grupos domésticos*. En estos efectos priman elementos de fuerte *incertidumbre*, lo que se ve acentuado en procesos como el que analizamos por la falta de claridad con respecto a dimensiones centrales para los habitantes de la cuenca. De esta manera, este accionar del Estado desorganiza y desestabiliza la vida de las personas, que se ven imposibilitadas de realizar, por ejemplo, planes a mediano y largo plazo como obras y mejoras en sus viviendas por no saber cuándo deberán mudarse. La falta de información resulta un factor central en la confusión e inestabilidad en la que viven los vecinos, cuestión que se relaciona tanto con la falta de comunicación desde las entidades estatales, como con que concretamente muchas cuestiones ni siquiera están planificadas todavía.

Podemos distinguir tanto en el desarrollo del proceso en si como en el discurso de los delegados entrevistados dos momentos del conflicto. Uno vinculado a las primeras etapas de la relocalización al Complejo Habitacional “Padre Mugica”, y las que aún no se han realizado. Estas últimas están siendo modificadas de su planteo original por la reacción, acción y organización de los delegados y vecinos en torno a determinadas reivindicaciones que, luego de complejas negociaciones, lograron imponer al Instituto de la Vivienda. Además de cambiar objetiva y materialmente con respecto a la anterior relocalización, este nuevo “momento” posee un fuerte cambio a nivel simbólico para los habitantes de la villa 21 - 24 de Barracas.

### ***La primera etapa de reubicación: traslado al Complejo Habitacional “Padre Mugica”***

Muchos de los habitantes de la villa 21 - 24 de Barracas se enteraron de la existencia de la orden de relocalización por los medios de comunicación o el rumor. El IVC llegó al barrio para realizar un censo sin notificar e informar previamente su objetivo, lo que generó rápidamente la reacción de los vecinos que procedieron a echarlos del barrio en tanto se organizara el proceso con su participación. En este primer momento y al ser avisados de que debían abandonar sus hogares, muchos de los vecinos se negaron, lo que luego cambió en parte por la

intervención de organismos de defensa del Poder Judicial de la Ciudad y de la Nación -la Defensoría General de la Ciudad, la Asesoría Tutelar de la Ciudad y la Defensoría General de la Nación-. Además, el rechazo inicial se debía a una “*serie de experiencias previas: han interiorizado la frustración institucional de reclamar al Estado, en vano, una y otra vez, y han sido testigos de una serie de proyectos oficiales que jamás se materializaron*” (Carman, 2015: 6). El proceso pasó a ser tomado como inevitable, y las negociaciones pasaron a ser en torno a la forma en que las mudanzas serían llevadas a cabo.

Las primeras dos etapas de la relocalización (a marzo de 2014) se realizaron a complejos habitacionales en la Comuna 8. Según los vecinos, se les había informado previamente que debían mudarse a terrenos en la provincia de Buenos Aires, en el partido de La Matanza, a lo que ellos se negaron rotundamente. Estaba prevista la reubicación de 220 familias a principios del 2012 al Complejo Carlos Mugica. Al presente, han sido relocalizadas 107, y el IVC no ha informado una fecha exacta aún para la mudanza de la población restante. Los delegados presentan esas primeras etapas como una derrota del barrio, que puede ser atribuida a la falta de organización que existía en ese momento.

A partir de las características que tuvo este primer momento del proceso surgieron resistencias en el barrio a ser relocalizados de esa manera y a esa localización, por varias razones. En primer lugar, la Comuna 8, en la que se ubica el complejo habitacional presenta los índices más deficitarios en términos económicos, sociales, educativos y de salud de la Ciudad de Buenos Aires. En este sentido, los habitantes de la villa 21 – 24 pasaron a una zona aún más segregada de la ciudad a partir de la relocalización. En el nuevo barrio no encontraron vacantes en las escuelas para sus hijos, y tuvieron problemas para acceder a los servicios de salud<sup>12</sup>. En relación a sus trabajos, no pudieron la mayoría de las veces mantener sus negocios y comercios -que constituían la principal actividad económica de muchas familias-, no fueron estipulados lugares para que los recicladores urbanos guardaran sus carros, animales y materiales, y se encontraron en general, más lejos de sus fuentes de trabajo. Además, no había en las nuevas viviendas espacios asignados para comedores u otras actividades comunitarias, que eran centrales para la vida cotidiana de muchos de los habitantes de la villa.

De esta manera, la mudanza a un área urbana más aislada y menos integrada implicó fuertes deterioros en las dimensiones en las que existían externalidades positivas vinculadas con la *localización espacial* de la villa, afectando las prácticas de subsistencia de los vecinos. Uno de los delegados, que aún reside en la villa lo planteaba claramente:

---

12 La Comuna 8 es la única de la CABA que no posee un hospital público en su territorio.

*“este Estado nos pretendía sacar de acá y llevarnos a la Comuna 8 (...), donde nosotros sabemos que no hay ni el medio de transporte, no existe ninguna construcción que nos permita la garantía de saber que vamos a tener cloacas, ni agua, ni electricidad, y donde no hay escuelas, no hay nada que asegure la vida normal, la vida en dignidad para nuestra gente.” (Claudio, 2014)*

Otro entrevistado expresaba:

*“(...) tuvieron grandes problemas con el tema de la consecución de vacantes para los colegios. Hay chicos que todavía te vienen, del secundario, que están estudiando todavía, a Barracas. Tienen que tomar un tren, o un tren y colectivo para no perder sus estudios y allá no consiguen vacantes.” (Manuel, 2015)*

Salta a la luz el hecho de que el Estado incide, además de en la distribución de los *efectos de centralidad urbana*, sobre la forma en que la población accede a los mismos, a esas *“geografías de oportunidad”* (Cravino et. al., 2012). Sus políticas distribuyen de determinadas maneras y con fines específicos a la población cerca – o lejos– de las mismas. Los delegados entrevistados consideran estos procesos y son concientes de que el espacio urbano se encuentra jerarquizado, y de que cada lugar en esa estructura implica condiciones de acceso a la ciudad diferenciadas. Estos son los llamados “efectos de lugar” por Bourdieu (1999). Mientras la villa, a pesar de las condiciones deficitarias de vivienda y servicios públicos que presenta, se ubicaba cerca de los lugares centrales de la ciudad, el complejo habitacional estaba más alejado y aislado, aumentando la segregación residencial y marginación de los afectados.

La construcción de vivienda social suele estar guiada por criterios mercantiles y de financiamiento y no por otros ligados al urbanismo o la calidad de vida de sus habitantes (Rodríguez y Sugranyes: 2005). En las ciudades latinoamericanas, por lo general la ubicación de los terrenos se define según una clara lógica de mercado, eligiendo aquellos que se encuentran en las zonas más baratas y más “disponibles”. Observamos un sesgo vivandista en la política estatal regional, que supone que la mera vivienda “nueva” resuelve de por sí las complejidades del habitar. Uno de los delegados expresó en la entrevista su visión sobre esta mirada:

*“deberíamos conformarnos con el hecho de ser relocalizados y en una vivienda, (esa es) por ahí la mirada prejuiciosa de decir que es mucho mejor de la que tenemos: alcanza y sobra. Y bueno, obviamente que no.” (Manuel, 2015)*

El “derecho al reasentamiento” no se reduce al cambio de vivienda, sino que debe incluir aspectos como *“el derecho a una tierra distinta, mejor o de igual calidad, y a una vivienda que debe satisfacer (...) criterios de adecuación: facilidad de acceso, asequibilidad, habitabilidad, seguridad de la tenencia, adecuación cultural, adecuación del lugar y acceso a los servicios esenciales”* (Fainstein y Tedeschi: 2009, 177).

Por último, muchos de los problemas del complejo habitacional “Padre Mugica” tuvieron que ver con la mala calidad constructiva y las falencias -o ausencia - de determinados servicios públicos. A partir de diversas demandas por parte de los ya “beneficiados”, se elaboraron documentos desde los organismos de defensa del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires , presentando esta situación y reclamando al poder ejecutivo local su reparación: de esta manera lo expresaba uno de los delegados entrevistados:

*“En ese transcurso nosotros descubrimos que la construcción de la vivienda era pésima, descubrimos que eran de plástico, descubrimos que tenía fallas de construcción terrible: digamos que iba a hacer que nosotros suframos las consecuencias de una mala construcción. Desde el principio no se atendía, no había nadie que atendiera la calidad de las construcciones.” (Claudio, 2014).*

Esta primera etapa de la relocalización aparece en las entrevistas a los delegados del barrio con una clara connotación negativa, lo que denota la violencia y celeridad con la que se realizaron y la falta de participación de los afectados en las decisiones que los concernían. En este sentido, utilizan para referirse a esas reubicaciones el término de “erradicación”. El mismo se utiliza en contraposición al de “relocalización” -nombrado para referirse a las etapas que aún no se llevaron a cabo de la relocalización-, al que le adjudicaron nuevas significaciones posteriormente.

El término “erradicación” se introduce, por un lado, porque fue utilizado por los jueces y funcionarios del Poder Judicial en declaraciones públicas y resoluciones<sup>13</sup> por lo menos en un primer momento del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Por otro lado, los delegados entrevistados vincularon directamente esta experiencia con los procesos de desalojos forzosos y violentos llevados adelante por la última dictadura militar argentina en la villa 21 - 24 de Barracas y en muchos otros asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires. Algunos de los afectados fueron víctimas de ese proceso y retornaron al barrio con la vuelta de la democracia, otros fueron parte de las pocas familias que lograron permanecer en el barrio, y muchos no vivieron estos hechos en carne propia pero los conocían. Es notable cómo forma parte de la memoria colectiva del barrio la imagen de las erradicaciones y quedan arraigadas en sus representaciones sobre formas posibles de intervención del Estado.

Además de la forma en que fueron llevadas a cabo estas primeras mudanzas -con nula participación e información y violencia por parte del Estado-, su percepción como erradicación está muy vinculada con la ruptura que implicó para los vecinos

---

<sup>13</sup> La Resolución del Juzgado de Quilmes del 28 de febrero y aquella del 7 de abril del 2011 se expresaban con esas palabras. A su vez, la del 28 de marzo de 2011 se refería a los habitantes del “camino de sirga” como cosas, como “obstáculos” que debían ser removidos por las autoridades.

de su “*centro de vida*”. En las entrevistas y las asambleas, los delegados utilizaban este término para referirse a la pérdida del entorno barrial y de modos y estilos de vida familiares. Se desconfigura para los afectados el marco vital en el que se desenvolvían tanto individual como colectivamente (Brites: 2004). La mudanza rompe redes interpersonales cimentadas por los pobladores a lo largo de años para su supervivencia, así como con sentidos de pertenencia y construcciones simbólicas muy arraigadas ligadas al barrio.

Los delegados encuentran en su falta de organización al momento de estas primeras relocalizaciones una razón de peso por la cual tuvo las características descritas. La falta de información por parte del IVC y el ACUMAR y la celeridad de la decisión de donde serían ubicadas las familias fueron serios agravantes del proceso, generando incertidumbre y confusión en los afectados. Como expresa uno de los delegados:

*“Cuando empieza el proceso de conversación y todo a nosotros se nos impone ya como primera medida 280 viviendas en Castañares y General Paz. Y ahí como organización de alguna manera es como que dormimos, porque estábamos frescos, no sabíamos para donde arrancar y bueno, quedó como una imposición.” (Manuel, 2015)*

### **3 - Un conflicto judicializado: efectos en la ejecución de la sentencia**

El conflicto por las relocalizaciones en la ribera del Riachuelo está fuertemente marcadas por la presencia del actor judicial. Por una parte porque son producto de una política pública desarrollada a partir de una sentencia de la Corte Suprema, lo que introduce una serie de actores y lógicas propias al proceso. Por otra parte, tiene fuerte peso en el caso analizado la presencia de organismos de la defensa pública en el territorio, que acompañaron y asesoraron a los vecinos, contraponiéndose muchas veces a las resoluciones y declaraciones del Juzgado de Armella y luego del de Rodríguez<sup>14</sup>, que llevaron adelante el caso.

No puede analizarse este punto sin considerar el proceso de creciente judicialización de los conflictos que se ha desarrollado desde los años ochenta en la región. El mismo se vincula con dos procesos interrelacionados que se consolidan fuertemente en la década del noventa en América Latina y que se relacionan con las reformas neoliberales del Estado (Arqueros, et. al., 2011: 3): por un lado, una “estandarización jurídica” que se llevó adelante para agilizar el flujo comercial y

---

<sup>14</sup> Armella fue separado de la causa en 2012 por las denuncias por realizar negociados millonarios con las obras del Riachuelo. El Juez Luis Osvaldo Rodríguez, titular del Juzgado Federal N°9, fue nombrado para continuar el seguimiento de la causa.

financiero y generar un clima de inversión estable. Además, se crearon una serie de recursos legales para reclamar por los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que generaron un novedoso campo de activismo judicial y una plataforma de reclamos de los movimientos sociales que los encontraban ahora legitimados normativamente. Por otra parte, se desarrollaron reformas constitucionales y dentro del poder judicial en sí que significaron la ampliación de los DESC.

En la Argentina específicamente, a finales de la última dictadura militar se abrió un proceso en el que los organismos de defensa de los derechos humanos utilizaron crecientemente los tribunales y discursos que invocan derechos como instrumentos para hacer política (Smulovicz: 2009). Por un lado, se definieron y redefinieron políticas públicas desde la justicia -como lo que sucedió a partir de la “Causa Mendoza”-. Vemos aquí la intervención de la justicia por un desfase entre la legislación -la introducción en la reforma de la Constitución Nacional del año 1994 del derecho al ambiente y en la constitución de la CABA del derecho a la vivienda y el hábitat adecuado en 1996- y la ejecución de esas normas (Arqueros et. al., 2011: 5).

Por el otro, desde las organizaciones sociales y la ciudadanía comenzaron a utilizarse las cortes y herramientas jurídicas para realizar demandas privadas y sociales. La lógica del poder judicial obliga a las entidades públicas a “cerrar una disputa”, “determinar una responsabilidad” y a “sancionar una acción”, por lo cual termina reformulando y transformando directamente las relaciones con los otros poderes. Aun cuando estas características de la esfera judicial resultan potencialidades para la resolución de los conflictos, existen también dificultades: su lenta dinámica desgasta a los actores sociales y genera dificultades a la hora de resolver problemas en lo cotidiano de forma urgente y dinámica. Como plantean Arqueros et. al. (2011: 20): *“La incidencia del poder judicial abre, más que un resultado concreto en términos de derechos, un campo de posibilidades para el desarrollo de ciertos procesos que pueden o no resultar en un avance en el cumplimiento de los derechos vulnerados”*. Es necesario, por lo tanto, cuestionar y preguntarnos acerca de los límites y potencialidades que tiene la judicialización de conflictos urbano - ambientales sin caer en una confianza excesiva en la misma.

En este punto recuperamos uno de los efectos de los conflictos urbano-ambientales, que Azuela y Musseta (2008:21) llamaron la “actualización local del derecho”, que supone analizar las movilizaciones y usos que los actores hacen del derecho en el territorio: *“Al observar el modo en que los actores mismos movilizan el derecho, podemos registrar el papel que el orden jurídico juega desde la definición misma del conflicto hasta sus diferentes desenlaces. Decir que el derecho importa en la medida en que es un elemento constitutivo del conflicto mismo, no es una simple fórmula teórica para distanciarnos del positivismo jurídico; es una orientación metodológica que nos ayuda a entender el sentido que los actores del conflicto (tanto quienes lo viven en el plano local como quienes desde otras esferas tienen el poder de*

*caracterizarlo), otorgan a lo que está ocurriendo*". Los actores desarrollan sus propias representaciones sobre la justicia, el derecho y los derechos, en relación permanente con los diversos actores judiciales y sus variados intereses y posturas, articulándolas con sus saberes y experiencias previas.

El proceso organizativo que se desarrolló en el barrio puede inscribirse en lo que Delamata, Sethman y Ricciardi (2014) llamaron "movilización socio -legal", proceso que se da en la Argentina de los últimos años y por el cual tienden a integrarse la incidencia parlamentaria y la judicialización de derechos dentro de los repertorios de acción de los sectores populares. Los delegados ven al derecho como una herramienta de peso en las negociaciones que tienen con los organismos estatales, y como una forma de legitimación de sus demandas. Consideran la judicialización del conflicto del que son protagonistas como una ventaja y realizan una distinción en la que la justicia estaría "más allá" o "por fuera" de la política:

*"como nosotros tenemos la espada de Damócles de que tenemos que desocupar la sirga y estamos en una instancia que no tiene manejo político sino que tiene una orden judicial. La situación nuestra era, es distinta."* (Manuel, 2015)

De esta manera, la arena judicial es percibida como portadora de mayor legitimidad y credibilidad que los poderes Legislativo y Ejecutivo. Esta visión, generalizable a la sociedad en su conjunto, torna opacas las disputas interinstitucionales dentro del campo jurídico.

En el conflicto analizado observamos una fuerte presencia en el territorio de actores pertenecientes al poder judicial con posiciones contrapuestas a las del Juzgado y la Corte Suprema: la Defensoría General de la Ciudad, la Defensoría General de la Nación y el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad. Además, intervinieron en un principio dos ONGs ligadas a la defensa de los derechos ciudadanos: la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), además del "equipo jurídico" de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA). Varios de los vecinos tenían contacto previo con abogados pertenecientes a estas instituciones, y los convocaron luego del primer acercamiento del IVC al barrio con la realización del censo. De ahí en más, estos organismos asesoraron y acompañaron tanto el proceso legal como el proceso organizativo del barrio. El litigio de derechos se encuentra en proceso de conformarse como una nueva plataforma de apoyo de los actores sociales. Las instituciones que lo llevan adelante -como las que hemos nombrado- proveen habilidades profesionales generando una democratización del acceso a las cortes para los reclamantes (Smulovitz, 2008, 292). La existencia de estos actores presenta una destacada disponibilidad de recursos estratégicos en la conformación de acciones colectivas de protesta que utilizan al derecho como herramienta. Podemos hablar de una acción *desde abajo* concertada entre los habitantes de la villa y redes de activistas jurídicos en función de objetivos comunes.

Uno de los efectos de la judicialización es el “aprendizaje de derechos” (Delamata, G.; Sethman, A.; Ricciardi, M.V., 2014) por parte de los habitantes de las villas con el encuadramiento de los conflictos en causas judiciales y la intervención de las *experiencias jurídicas de proximidad* -organizaciones de derechos, jueces y magistrados que buscaron acercarse al territorio y crear vínculos con los vecinos; como podrían ser en este caso los organismos nombrados más arriba-. Las problemáticas del barrio son traducidas en términos de derechos vulnerados, tanto desde los pobladores afectados como desde el Estado. Esta toma de conocimiento de derechos opera además como un aprendizaje de *ciudadanía*, donde las demandas por el derecho a la vivienda y el hábitat se vuelven centrales y cambian las posiciones de los villeros frente al Estado. Como expresaba uno de los delegados:

*“(existe un) derecho ciudadano que tenemos (...) leyes internacionales, no solamente la Constitución Nacional, sino que la Constitución de la Ciudad, pero también hay tratados internacionales que hacen que, que dicen que nosotros como individuos tenemos derecho, como ciudadanos, como familia, como parte de una comunidad tenemos derecho, y sin embargo ese derecho no nos he dado.” (Claudio, 2014)*

Fue central en esta traducción de las demandas en términos de derecho el enmarcamiento del conflicto en una causa judicial y la estrecha relación que se estableció entre los afectados y los organismos de la defensa pública. Los aprendizajes se construyeron y articularon con conocimientos previos de los habitantes, con un acervo de conocimiento técnico, político y legal constituido en anteriores experiencias judiciales o en sus trayectorias laborales y militantes.

Además del aprendizaje de derechos, el nuevo acceso a la justicia generó un aprendizaje progresivo del funcionamiento y las dinámicas del poder judicial, generando nuevas formas de acción colectiva y estrategias para desenvolverse en ese ámbito. Los delegados y sus abogados debieron aprender a trabajar en los intersticios de la arena judicial y las entidades estatales a cargo del proceso para poder introducir modificaciones que satisfagan sus demandas.

#### ***4 - Los repertorios de la acción colectiva de los pobladores ubicados en el camino de sirga frente a la sentencia***

Como planteamos anteriormente, la intervención de la justicia en los conflictos villeros generó cambios en los repertorios de acción colectiva, marcando la aparición de nuevas *formas y sentidos* de la misma. La constitución de una organización de los vecinos por el conflicto del Riachuelo se relacionó en un principio con la reacción ante el primer accionar estatal en el barrio: un censo efectuado para determinar qué viviendas se encontraban dentro del camino de sirga. El mismo no contaba con el control de los vecinos ni de ninguna otra institución que sirviera de veedora, y se llevó a cabo sin brindar información sobre

el porqué y para qué de su realización. En ese momento se buscó el asesoramiento de los organismos de defensa pública y ONGs que ya hemos comentado.

Como ya introdujera Tilly (en Delamata, G.; Sethman, A.; Ricciardi, M.V., 2014): “los cambios en el comportamiento de la lucha política se relacionan con la producción de cambios en la interacción entre la estructura de oportunidades política, los medios de acción disponibles y las conexiones entre distintos actores”. A partir de que la disputa estaba enmarcada en la arena judicial y del acompañamiento y patrocinio de organismos de la defensa pública, las formas de participación social y los sentidos de las mismas cambiaron y tomaron determinadas características específicas.

La creación del *cuerpo de delegados del camino de sirga* se relacionó, según los entrevistados, con las características -ya descritas en este artículo- de la primer relocalización. Los delegados fueron elegidos por los vecinos, y eran, en un principio, más de 50. Al día de hoy participan activamente y llevan adelante el conflicto menos de 10. En las diversas entrevistas, estos últimos detallaron que muchos negociaron por su cuenta con las diversas entidades estatales, lo que constituyó una estrategia por parte del IVC para fragmentar y debilitar su organización. El grupo de representantes no era un todo homogéneo, sino que se podía observar que habían tomado estos roles personas con diversas características y trayectorias. Encontramos vecinos que ya poseían largas trayectorias organizativas o al menos un acercamiento a procesos participativos tanto en el barrio como en el ámbito laboral. Estos pobladores del camino de sirga habían también intervenido en otras causas judiciales del barrio y poseían en algunos casos contacto personal con trabajadores de la justicia, el poder legislativo y el ejecutivo. Por otro lado encontramos delegados que se acercaron con este conflicto por primera vez a una experiencia organizativa.

Las reuniones del cuerpo de delegados y asambleas vecinales se llevaban a cabo en lugares comunitarios e importantes del barrio: desde el comienzo del trabajo de campo en la Iglesia de Caacupé, uno de los centros neurálgicos de la villa<sup>15</sup>. La asamblea y el cuerpo de delegados del camino de sirga se constituyeron separados y con poca articulación con la Junta Vecinal de la villa 21-24, órgano de representación formal del barrio. Esto se vinculó con que el cuerpo de delegados fue creado *ad hoc* para tratar una problemática particular enmarcada en un contexto -la causa judicial- muy específico. Tampoco existe una articulación y

---

15 Este es uno más de los indicadores del rol que tiene la Iglesia en el conflicto, no solamente por brindar el lugar en el que se dan discusiones políticas que conciernen al barrio, sino porque los curas también han apoyado -por ejemplo en las audiencias públicas- la causa de los vecinos públicamente.

vínculo sistemático y organizado con otras villas del camino de sirga tanto de la Provincia de Buenos Aires como de la CABA para llevar adelante acciones en conjunto que puedan potenciar sus demandas.

Además de los delegados y algunos vecinos del barrio que viven sobre el camino de sirga, presenciaban las reuniones representantes de la Defensoría General de la Ciudad, de la Asesoría Tutelar de la Ciudad y de una ONG con fuerte trabajo territorial en el barrio. Además de los temas específicos que concernían a las relocalizaciones, se tocaban tópicos que atravesaban la vida cotidiana de los vecinos como la urbanización del barrio, el funcionamiento de la Junta Vecinal, el accionar de las fuerzas de seguridad en la villa o el narcotráfico.

Las acciones directas en el espacio público no prosperaron como la forma de acción colectiva predominante del reclamo: se realizaron unas pocas movilizaciones de los vecinos al IVC para pedidos muy específicos, y se participó de marchas por la vivienda digna y la urbanización de las villas de la ciudad junto con otras organizaciones.

Las instancias judiciales, por otra parte, se transformaron para los afectados en *ámbitos de participación* sobre las políticas que iban a afectarlos. En este marco, la interpelación a las agencias de gobierno involucradas en función de las obligaciones que debían cumplir se constituyeron como una importante *modalidad* de participación para los actores sociales a través de la justicia (Delamata, G.; Sethman, A.; Ricciardi, M.V., 2014: 433).

Además de las estrategias vinculadas a la esfera judicial, los delegados utilizaron y buscaron intervenir dentro del ámbito legislativo, también con el acompañamiento de los organismos de defensa pública y por medio -en algunos casos- de relaciones personales previas con algunos legisladores. En este ámbito se desarrolló el accionar en pos de satisfacer la demanda central de los delegados y vecinos afectados por las relocalizaciones: la mudanza a viviendas cercanas a su barrio de origen. El producto de este proceso fue la sanción de la Ley N° 5172 en diciembre de 2014.

A partir de los reclamos de los delegados por instancias de participación y discusión sobre el proceso, el IVC organizó las llamadas “mesas de trabajo”. En las mismas se discutieron entre los habitantes de la villa y representantes de las diversas agencias estatales involucradas -ACUMAR, el Juzgado Federal N° 9, la Unidad de Proyectos Especiales Cuenca Matanza Riachuelo del IVC, la Defensoría General de la Nación y organismos de defensa pública nombrados por los delegados- las noticias y demandas en torno al conflicto.

El accionar del gobierno local tendió a no favorecer el funcionamiento de las mesas de trabajo de diversas maneras: conformación discontinuada de las mismas, temarios no definidos con anticipación, entre otras. La falta de información y la

mala comunicación tendieron a dificultar aún más el desarrollo de las mismas. Las mesas fueron las únicas instancias institucionalizadas de encuentro entre los afectados y aquellos que debían llevar adelante la política pública.

### ***5 - Demandas y derechos en disputa***

Como fue planteado en la introducción, uno de los objetivos del presente artículo es reconstruir las demandas y representaciones de los afectados en torno al proceso de relocalización en sí, el hábitat, la vivienda y el derecho al ambiente. Como ya hemos desarrollado en un apartado anterior, el orden jurídico definió la problemática -en este caso el saneamiento del Riachuelo y las relocalizaciones- de determinada manera que se impuso con ciertos efectos en el conflicto. Podemos identificar en las demandas de los vecinos una articulación entre esas definiciones y las percepciones y experiencias previas de los actores sociales.

Como pudimos discernir en las entrevistas a los delegados, los mismos consideraban que las etapas de la relocalización restantes contenían un potencial que les permitía disputar su derecho a ser integrados en la ciudad, a una vivienda digna, y a una ciudadanía “como la de cualquier otro” (Claudio, 2014). Observamos la eficacia simbólica del derecho en la adopción por parte de los delegados y el resto de los vecinos del lenguaje de la ley para enmarcar sus demandas –lo que se ha llamado “efecto de enmarcamiento” o “framing” (Delamata, G.; Sethman, A.; Ricciardi, M.V., 2014) de las intervenciones de la justicia en los conflictos villeros-.

En el marco de una causa que se estructuró primordialmente en torno al derecho al medio ambiente tanto en sus fundamentos como en su sentencia y efectos, es necesario analizar cómo y en qué medida esto atraviesa las demandas de los habitantes de la zona que debe ser relocalizada. Aun cuando no fue el eje central en el trabajo de campo realizado, elaboraremos un análisis sintético sobre la cuestión.

Como expresa Merlinsky (2013), los derechos no constituyen un conjunto “armónico e indivisible”. En la Causa Mendoza por ejemplo, se privilegió el saneamiento del ambiente por sobre los derechos a la vivienda y a una mejor calidad de vida de los sectores sociales afectados por las consecuencias de la contaminación. La sentencia y el PISA, como ya hemos dicho, no contemplaban en su complejidad la dimensión social de este conflicto ambiental. En el accionar de la justicia y de los organismos estatales responsables del desarrollo del PISA en la CABA -IVC y ACUMAR principalmente- en el territorio, podemos ver también la tensión y el contraste que existe entre el peso de la cuestión ambiental en la causa y el que tuvo en las medidas efectivamente aplicadas en el territorio. Los organismos no llevaron adelante intervenciones que permitieron a los afectados informarse y formarse en relación a los efectos de la contaminación del río para poder prevenir problemas mientras esperan la relocalización. Existió una falta de seguimiento de los pobladores ya mudados que presentaban enfermedades

vinculadas al Riachuelo, y no se hicieron estudios ambientales del suelo en los terrenos donde se construyeron las nuevas viviendas. Como expresó uno de los delegados:

*“en los lugares donde se está construyendo no se ha hecho ningún estudio de suelo, por lo tanto desde el vamos vamos a ir a un lugar donde se están edificando casas para nosotros que no cuentan con las medidas sanitarias que corresponden.”*  
(Claudio, 2014)

En las entrevistas, los delegados se refirieron a los problemas medioambientales de forma relativamente marginal. Existía un conocimiento acerca de las problemáticas ambientales que traía el Riachuelo, vinculadas con los efectos de la contaminación en la salud sufridas por los habitantes de la villa de manera cotidiana. Se observaba la presencia de enfermedades respiratorias, dermatológicas y de otros tipos en las personas que habitaban en la ribera del Riachuelo. Las mismas, al decir de una delegada *“ya sabían que el río hacía mal”* (Pamela). Tomó creciente visibilidad también la presencia en sangre de niños del barrio de metales como el plomo y el cromo.

### ***El derecho a la vivienda y a integrarse a la ciudad: la disputa por “los terrenos”***

En cambio, el acceso a la vivienda se constituyó como una demanda central de los pobladores del camino de sirga, por lo que resulta significativo dilucidar específicamente a qué se refieren cuando hablan del mismo y que representaciones ponen en juego. En principio debemos tomar en cuenta que la demanda por la vivienda fue la principal en la mayoría de las luchas de los habitantes de la villa en general en su larga trayectoria organizativa, más allá de este conflicto en particular.

En primer lugar, en las entrevistas surgió la acepción a la dimensión material de la vivienda. Las problemáticas surgidas en los complejos habitacionales vinculados a la mala calidad constructiva se utilizaron para marcar el contraste con como deberían ser las viviendas que aún no se habían construido. Por esta razón, una demanda planteada en las mesas de trabajo fue la de que los vecinos y sus abogados realicen un seguimiento del avance de las obras y, además, que estas sean realizadas con el método “tradicional”.

Por otra parte, encontramos la concepción de la vivienda como un sitio en torno al cual se articulan un conjunto de relaciones sociales, una “configuración de servicios que deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales” (Cravino et.al.: 2012. 133). El lugar en que se emplaza la vivienda y la red constituida a su alrededor son utilizados como *recursos* en las trayectorias o recorridos personales de sus habitantes y la antigüedad en el barrio es uno de los fundamentos centrales del derecho para los vecinos y delegados. Podemos vincular

esto con la tradicional concepción de Yujnovsky (1984) de los “servicios habitacionales”, con sus componentes vinculados a las redes de recursos y aquellos relacionados con las fuertes cargas simbólicas e identitarias nucleadas en la vivienda y el barrio en el que la misma se ubica. En las entrevistas y asambleas surgieron fuertemente percepciones vinculadas con esto: la vivienda y el barrio como un “centro de vida”, un “universo de pertenencia”, un “ámbito o núcleo de vida”. Como expresaban los delegados en las entrevistas realizadas:

*“nosotros acá, tengan en cuenta que las familias, los núcleos familiares están compuestos por todo el árbol digamos, si se quiere, donde están nuestros hijos que ya son padres, nuestros padres, que ya están en otra vivienda, nuestra familia en sí. Nuestros hijos van a las escuelas cercanas a nuestro barrio, nuestros hijos son atendidos en nuestros centros de salud o en los hospitales cercanos. Toda la vida de nuestra gente está dentro de este núcleo territorial digamos. Entonces, nosotros le exigimos al Estado que las viviendas que se vayan a construir para todas las familias que tienen que ser relocalizadas estén cercanas a nuestro barrio.” (Claudio, 2014)*

Otro de los delegados afirmaba que:

*“nosotros tenemos un acervo cultural, pertenencia, tenemos nuestra iglesia, nuestros médicos de cabecera, colectivos que nos dejan en lugares de trabajo, las escuelas donde van nuestros hijos.” (Manuel, 2015).*

Es ligado a estas nociones que surge la demanda principal de las asambleas de ser mudados cerca de la villa 21 - 24. Como expresaba uno de los delegados:

*“pensábamos que no correspondía ser relocalizados o erradicados a los límites de la General Paz con la Comuna 8. Y empieza una pelea en donde bueno, nosotros en la primer mesa (de trabajo) que hacemos dijimos que no nos mudábamos a la Comuna 8, salvo esas 220 familias que, por imposición y por habernos agarrado sin organización, tuvimos que ceder.” (Manuel, 2015)*

Podemos encontrar en estos fragmentos, además, nociones subyacentes que van más allá de la vivienda en sí, que podrían vincularse con el concepto de Oszlak (1991, 24) de “derecho al espacio urbano”. El mismo: “conlleva diversas externalidades estrechamente ligadas a la localización de la vivienda o la infraestructura económica, tales como la educación, la recreación, la fuente de trabajo, la atención de la salud, el transporte o los servicios públicos. (...) Por lo tanto el derecho al espacio urbano debe entenderse, lato sensu, como un derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda o actividad”. Considerando que estas externalidades se encuentran desigualmente distribuidas en el territorio, las oportunidades de acceso a las mismas varían en el mismo sentido. Además, la posibilidad de participar en las transformaciones que refieren a ese acceso a la ciudad constituye una parte central de ese derecho.

En ese sentido, los delegados marcaron en sus entrevistas una fuerte contraposición entre las primeras relocalizaciones tanto de la villa 21 - 24 de Barracas como de otros asentamientos que fueron también mudados a las Comunas 8 y 7 (vecinos del Barrio Magaldi, de Luján, el Pueblito y los llamados “suelitos”), y las etapas restantes del proceso. Esto último comenzó a aparecer como opuesto a las representaciones de “erradicación”, siendo reemplazado por la percepción de que constituirían una posibilidad de acceder a una vivienda digna y también de integrarse a la ciudad. Se disputaba por lo tanto en estas etapas para los vecinos su derecho a la ciudad, pensando en la construcción de una ciudadanía ligada a lo urbano principalmente y de los habitantes como “sujetos de derecho”. En esta constitución fue central la deliberación y participación para que los afectados pudieran tomar decisiones concernientes al lugar al que se mudarían, la forma en la que lo harían, como serían las viviendas, entre otras variables. Expresaban en las asambleas y las entrevistas que las futuras relocalizaciones implicaban: “nuestro derecho a vivir en la ciudad”, “un cambio de status social”, “que no se nos retacee nuestro derecho a vivir en la ciudad”. Como expresaba uno de los delegados:

*“Así en general, la gente quiere, optó por una vivienda dentro de la ciudad, para no perder esta posibilidad de estar más cercano a los trabajos, a los empleos, que nunca lo había hecho, el derecho a vivir en la ciudad implica eso. (...) La intención del gobierno era esa, alejarnos de nuestro lugar, de nuestro centro de vida, llevarnos a la provincia de Buenos Aires o alejarnos dentro de la ciudad, pero alejarnos de todo lo que sea”. (Claudio, 2014)*

En este sentido que se impulsó desde el cuerpo de delegados de la villa desde el año 2011 un proyecto de ley que estipulaba la rezonificación de terrenos en la zona cercana al barrio para la construcción de viviendas para los afectados. La Ley N°517216, aprobada y sancionada en diciembre de 2014, fue producto de las negociaciones entre los delegados, los organismos de defensa pública, las entidades estatales involucradas en la causa y diversos legisladores –la propuesta fue presentada por la legisladora del PRO que presidía la Comisión de Planeamiento Urbano de la Legislatura, y varias legisladoras del Frente Para la Victoria se acercaron a las asambleas del barrio en diversas ocasiones para dar su apoyo al proyecto-.

## Mapa N°1



Mapa elaborado por Infohábitat en base a información de la Ley N° 5172

La elaboración del mismo implicó un gran trabajo por parte de los vecinos, que por sus propios medios realizaron relevamientos de los terrenos disponibles en el barrio y averiguaron quienes eran sus propietarios y como figuraban en el código de planeamiento de la ciudad, entre otras variables, para demostrar que era posible ser reubicados dentro de su comuna. También, junto con sus abogados defensores y una ONG con fuerte incidencia en el barrio y participación en el conflicto, redactaron el proyecto y se acercaron a diversas organizaciones e instituciones importantes del barrio -como la Iglesia Católica, las escuelas, la Junta Vecinal- para que apoyen el proyecto. Por otra parte, se acercaron a la Legislatura y se reunieron con representantes de los diversos bloques políticos para procurar

que la ley fuera aprobada, y procuraron que algunos legisladores fueran al barrio para mostrar su apoyo.

La ley sancionada suponía la re zonificación de cinco terrenos dentro de un perímetro cercano a la villa que había sido definido por el cuerpo de delegados para que puedan ser usados para la construcción de viviendas: *“La norma obliga al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a disponer de tierras fiscales o gestionar los acuerdos o financiamiento para la adquisición de predios para la urbanización de villas o asentamientos o casos de relocalización total o parcial de población existente en las mismas condiciones de alto riesgo ambiental”*<sup>17</sup>. Los terrenos eran en su mayoría del GCABA, algunos del Gobierno Nacional y uno debió ser expropiado. Las viviendas a construir en los mismos contemplan la solución habitacional definitiva para todas las familias de la villa 21 - 24 de Barracas que aún no han sido relocalizadas.

Fueron de gran importancia en la formulación del proyecto de ley ciertas experiencias previas. Por un lado, la ley 2240 de la Boca<sup>18</sup>, impulsada por vecinos de ese barrio, que estableció ciertas pautas para el “desarrollo de un proceso de renovación y consolidación urbana” que implicó entre otras cuestiones la re zonificación de terrenos para su uso residencial y comercial, la toma de medidas para evitar los procesos de expulsión de habitantes del barrio por gentrificación, la declaración de la emergencia urbanística y ambiental, y la importancia de que la implementación de la ley se realice con la plena participación de los vecinos y vecinas. Por otro lado, constituyó un precedente la experiencia de la Villa 26, ubicada en el barrio de Nueva Pompeya –barrio que también está dentro del camino de sirga-. Esta villa ya tenía terrenos asignados desde 2003 para su relocalización (es decir, previamente a la sentencia de la Corte en julio de 2008) dentro de la comuna. En el año 2009 el IVC incluyó esos lotes en una lista de tierras para poner a la venta, frente a lo cual los vecinos se organizaron y presentaron una acción de amparo, a la que se hizo lugar frenando la venta<sup>19</sup>.

La sanción de la ley significó una gran victoria para el barrio. Aun así, quedan diversas cuestiones pendientes: las obras no están licitadas, no se han definido

---

17 Se aprobó una ley para relocalizar a las familias del camino de sirga (s.f.) . Recuperado el 12 de mayo de 2015 de <http://www.acumar.gov.ar/novedades/1369/se-aprobo-una-ley-para-relocalizar-a-familias-del-camino-de-sirga->

18 Boletín Oficial del 14 de diciembre de 2006. Disponible en: <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2240.html>

19 Página 12, 23 de marzo de 2011, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-164734-2011-03-23.html>

protocolos para las próximas relocalizaciones, los plazos no están claros -aunque se ha hablado en las mesas de trabajo de varios años más de espera para los vecinos-, cuáles son las familias que irán a cada complejo de viviendas y con qué criterio, cuáles serán las características de las viviendas y cuáles serán las soluciones aportadas por el Estado para las problemáticas que surjan mientras las familias esperan la construcción de sus nuevas viviendas.

### ***Conclusiones preliminares***

Podemos afirmar a partir de lo desarrollado a lo largo del artículo, que los momentos de formulación y de implementación de una política pública no pueden pensarse como dos momentos completamente diferenciados, sino que son más bien procesos que se entrelazan y transforman mutuamente de manera constante. Por otra parte, vemos en el caso de las relocalizaciones en la villa 21-24 de Barracas que en la implementación la política se transformó: los afectados no fueron sujetos pasivos, sino que sus resistencias y demandas cambiaron la propuesta inicial del Estado.

La sentencia y el programa de saneamiento no consideraban a los pobladores de las villas de la cuenca como “partes” en la Causa Mendoza, invisibilizándolos y limitando sus posibilidades de modificar decisiones que afectaban aspectos centrales de su forma de vida. En un contexto de aplicación inicial de la política con ausencia de protocolos, falta de información y altos grados de violencia, los habitantes que debían ser mudados se organizaron y buscaron en los intersticios del poder judicial, legislativo y ejecutivo, satisfacer ciertas demandas y garantizar sus derechos.

Fue esencial en este aspecto la experiencia previa y los saberes prácticos circulantes en una de las villas más antiguas y grandes de la ciudad, que se articuló con los aprendizajes producto de la intervención de ciertos actores del poder judicial en el territorio.

En este punto, retomamos el interrogante planteado en el título del presente artículo: ¿Tratamos en este caso con una erradicación o con una integración a la ciudad de los habitantes del camino de sirga? La primer etapa del proceso, en la que los vecinos fueron reubicados en un complejo habitacional de la Comuna 8, fue percibido por los delegados como una “erradicación”, tanto porque así se lo presentaba desde las resoluciones y declaraciones del Poder Judicial como por una referencia en la memoria colectiva a los desalojos forzosos implementados por la última dictadura militar argentina. Las diferencias con aquel proceso son claras, pero la falta total de información y participación y la celeridad y violencia con la que se llevó adelante la relocalización remitieron a esos hechos para los vecinos. En ese punto, es necesario preguntarse: ¿Cuáles son efectivamente las mejoras en las calidad de vida que brindan los reasentamientos llevados a cabo de esta forma?

La mudanza implicó para los habitantes de la villa -más allá de su alejamiento de la fuente de contaminación que es el Riachuelo- un deterioro de sus condiciones educativas, laborales, muchas veces económicas y de localización, y una ruptura con un lugar de pertenencia y de identificación como era su barrio.

La participación en las instancias descriptas en el artículo, generadas a partir de las demandas de los vecinos, resignificaron el proceso. Se construyó una demanda central, la de ser relocalizados cerca de la villa 21-24, y la misma se representó como una oportunidad de integrarse a la ciudad y de poder continuar utilizando las externalidades positivas brindadas por la misma. En el contexto de posibilidades en el que se encontraron, la propuesta de formular un proyecto de ley para definir terrenos a los cuales mudarse dentro del barrio de Barracas encarnó esa demanda. En el proceso de formulación de esta norma se combinaron los saberes técnicos de los vecinos junto con el asesoramiento de sus abogados y de la ONG ya nombrada “reemplazando” al Estado y generando la solución que este no decidía o podía brindar. Estos saberes se articularon con una propuesta política que dio lugar a la ley.

Estas conclusiones se enmarcan en la afirmación de que la judicialización del conflicto transformó los repertorios de acción colectiva y las representaciones sobre las demandas en disputa. El conflicto fue traducido en términos del litigio judicial, resignificado y transformado al implementarse en el territorio. En esa “actualización local del derecho” se articularon los principios y supuestos de la causa y la política pública producto de la misma con los saberes y experiencias circulantes en la villa.

### ***Bibliografía***

ARQUEROS, Soledad; CALDERÓN, Cecilia; JAURI, Natalia; RAMOS, Julia; VITALE, Pablo; YACOVINO, P. (2011, mayo): *Territorios y expedientes. Cuatro casos de intervenciones judiciales en la Ciudad de Buenos Aires*. Ponencia presentada en las VI Jornadas de la carrera de Trabajo Social, Argentina.

ARRIAGADA, Camilo; RODRÍGUEZ, Jorge (2004): Segregación residencial en la ciudad latinoamericana, *Revista Eure* (Vol. XXIX, N° 89), pp. 5-24, Santiago de Chile.

AZUELA, Antonio; CANCINO, Miguel Ángel (coord.) (2014): *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*, PAOT, México.

AZUELA, Antonio; MUSSETTA, Paula (2009): “*Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México*”, *Revista Relinguística Aplicada*, Buenos Aires.

BARTOLOMÉ, Leopoldo (1985): *Relocalizados: Antropología Social de las Poblaciones Desplazadas*, Ed. IDES N° 3, Buenos Aires

BOURDIEU, Pierre. (1999): La miseria del mundo, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

BRITES, Walter (2004): "Políticas Urbana Autoritarias. El caso de una población carenciada desplazada por grandes obras". Disponible en: [http://www.naya.org.ar/congreso2004/ponencias/walter\\_brites.htm](http://www.naya.org.ar/congreso2004/ponencias/walter_brites.htm)

CARMAN, María (2015), "Las Grandes Intervenciones Urbanas y la jerarquización de los afectados de la cuenca Matanza-Riachuelo de Buenos Aires", en Elizabeth Zenteno Torres y Alejandro Sehtman (coords.), *Continuidades, rupturas y emergencias. Trayectorias de la desigualdad en las ciudades de América Latina*, México D. F., PUEC-UNAM.

CATULLO, María Rosa (2006): Ciudades relocalizadas. Una mirada desde la antropología social, Editorial Biblos, Buenos Aires.

CRAVINO, María Cristina et. al. (2012): "Casas nuevas, barrios en construcción. Percepciones de los habitantes y vida cotidiana", en Cravino, M.C. (org.) *Construyendo barrios*, Editorial UNGS/ Ediciones Ciccus, Buenos Aires.

CRAVINO, María Cristina; FAINSTEIN, Carla (2015): "*Disputas por el acceso al ambiente sano y la vivienda en la ribera del Riachuelo: derechos de los vecinos, acción de la Justicia y políticas públicas*" (en prensa), en Cravino, Cristina. (coord.), *Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Ed. UNGS, Los Polvorines.

CRAVINO, María Cristina; PALOMBI, Ariel (2015): "Políticas urbanas en el sur de Buenos Aires durante el gobierno de Mauricio Macri", en *Cuadernos de Vivienda y urbanismo Vol. 8 n° 15*. Universidad Javeriana. Bogotá.

DELAMATA, Gabriela; SETHMAN, Alejandro y RICCIARDI, María Victoria (2014): "Más allá de los estrados... Activismo judicial y repertorios de acción villera en la ciudad de Buenos Aires", en Pautassi, Laura (dir.) *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Ed. Biblos, Buenos Aires, pp. 397 – 444.

DUHAU, Emilio; GIGLIA, Anegela (2004): "Conflictos por el espacio y orden urbano", *Estudios Demográficos y Urbanos* N° 56, El Colegio de México, Ciudad de México.

FAIRSTEIN, Carla; TEDESCHI, Sebastián. (2009): El saneamiento de la CMR y el respeto del derecho humano a la vivienda adecuada de sus residentes, [http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/nota\\_fairstein\\_tedeschi\\_riachuelo\\_nov09.pdf](http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/nota_fairstein_tedeschi_riachuelo_nov09.pdf)

MANZANO, Virginia (2009): "'Piquetes' y acción estatal en Argentina. Un análisis etnográfico de la configuración de procesos políticos" en Grimberg, M.; Fernandez ALVAREZ, María Inés.; CARVALHO María Rosa (ed.) *Estado y Movimientos sociales:*

estudios etnográficos en Argentina y Brasil, Buenos Aires, Antropofagia, pp. 15 – 36.

MELÉ, Patrice (2003); “Introduction: Conflits, territoires et action publique”. En : Melé, P.; Larrue, C.; Rosemberg, M.; Conflits et Territoires. Tours; Maison des Sciences de L` Home; Presses Universitaires François Rabelais; Págs. 13 a 32.

MERLINSKY, Gabriela; FERNÁNDEZ BOUZO, Soledad; TOBIÁS, Melina (2012): “*La recuperación ambiental de los márgenes del Riachuelo. Derechos en tensión y poderes en conflicto*”, en Herzer, Hilda (comp.) Barrios al Sur. Renovación y pobreza en la Ciudad de Buenos Aires, Ed. Café de las Ciudades, Buenos Aires.

MERLINSKY, María Gabriela (2013): “Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo”, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

OSZLAK, Oscar. (1991): Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al Espacio Urbano, Ed. Humanitas, Buenos Aires.

OSZLAK, Oscar.; O'DONNELL, Guillermo (1981): “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”, Documento G.E./CLACSO, núm. 4, Centro de Estudios de Estado y Sociedad.

RODRÍGUEZ, Alfredo; SUGRANYES, Ana ed. (2005): Los con techo, Ediciones Sur, Santiago de Chile.

SEGURA, Ramiro (2006): Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico, en Cuadernos del IDES N° 9, Buenos Aires.

SMULOVITZ, Catalina -(2008); “La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en Argentina”, en Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales, vol. 48, No 190 – 191 (julio – septiembre / octubre – diciembre). Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), pp. 287 - 305

SVAMPA, Maristella (2005): “La Sociedad excluyente”, Buenos Aires: Taurus

YUJNOVSKY, Oscar (1984): Claves políticas del problema habitacional argentino 1995 – 81. Buenos Aires: GEL.

### **Fuentes**

ACUMAR (2009): “Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Diciembre 2009”, Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/ACUsentencias/CausaMendoza/2010febrero/01/01/010210PISA.pdf>

Ministerio de Salud. Presidencia de la Nación (2009): “Informe de la Comisión de Trabajo para la Salud de la población de la Cuenca Matanza Riachuelo”. Disponible

en:

<http://www.acumar.gov.ar/ACUsentencias/CausaMendoza/2009julio/03/04/0307093completo.pdf>

ACUMAR (2011): "Plan de Urbanización de villas y asentamientos precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo". Disponible en <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/va1034.pdf>

FARN (2014): Informe Ambiental Anual, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires.

Ley N° 2240: Boletín Oficial del 14 de diciembre de 2006. Disponible en: <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2240.html>

Ley N°5172: Boletín Oficial del 26/01/2015. Disponible en <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5172.html>

Juzgado Federal de Quilmes (2011): *Resolución 28 de febrero 2011*, Quilmes. Disponible en: <http://farn.org.ar/riachuelocmr/documentos>

Juzgado Federal de Quilmes (2011): *Resolución 28 de marzo 2011*, Quilmes. Disponible en: <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2011/04/ADJ-0.1338090013013417541.pdf>

Juzgado Federal de Quilmes (2011): *Resolución 07 de abril 2011*, Quilmes. Disponible en: <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2011/04/7-abril.pdf>

## **Recuperar la experiencia asamblearia. Reseña de “Asambleas Populares. Movilización social, trayectorias y prácticas políticas en Buenos Aires (2001-2006)” (Triguboff, 2015. Buenos Aires: Imago Mundi).**

**Sandra Wolanski**

Licenciada en Antropología Social (UBA), Doctoranda de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Programa Procesos de Reconfiguración Estatal, Resistencia Social y Construcción de Hegemonías, Instituto de Ciencias Antropológicas.

Email: sandra.wolanski@gmail.com

Sumergirse en la lectura sobre las asambleas populares de la Ciudad de Buenos Aires casi catorce años después, produce un efecto muy particular de extrañamiento y a la vez familiaridad con la intensidad y capilaridad de un proceso que atravesó la vida cotidiana en la ciudad, transformándola profundamente. *Asambleas Populares. Movilización social, trayectorias y prácticas políticas en Buenos Aires (2001-2006)*, de Matías Triguboff, tiene la virtud de transportarnos a ese momento, a través de un fino análisis etnográfico del proceso de constitución de las asambleas de la ciudad, centrado en los encuentros y las apuestas de las personas que construyeron dichos espacios.

El punto ineludible de partida lo constituyen la efervescencia “asamblearia” y la movilización de aquellos primeros meses del año 2002, retratados en el propio “Pirulo

de Tapa” (sección del diario Página/12) con que el autor eligió encabezar el capítulo 1: el aplauso masivo de los participantes de la asamblea *Interbarrial* del Parque Centenario de la Ciudad de Buenos Aires, frente a la iniciativa de los presos por un *cacerolazo* de realizar una asamblea en la comisaría. A lo largo de los capítulos, sin embargo, nos desplazamos de esa agitación inicial a espacios y tiempos menos visibilizados de esa experiencia: ¿Cómo se sostuvieron las asambleas barriales? ¿Qué modos de trabajo cotidiano, qué compromisos, cuerpos y discusiones supuso su permanencia en el tiempo? ¿Cómo mutaron? ¿Qué significaron en las trayectorias de las personas que tomaron parte de ellas? Una primera propuesta de Triguboff consiste en reconstruir ese proceso en el largo plazo, a través del recorrido de dos asambleas barriales de la ciudad entre 2001 y 2006. Esto le permite plantear la sugerente

hipótesis de que las asambleas constituyeron un espacio de experimentación de modalidades de acción colectiva, situando el foco ya no en su inicio, ni en su finalización (muchas veces objeto de lecturas causales en términos de éxitos y fracasos), sino en *“la construcción de una práctica asamblearia común”*.

Parte de un período de intensa movilización social, las asambleas populares suscitaron el inmediato interés de las ciencias sociales, aunque comparativamente fueron objeto de menor atención que otros movimientos e iniciativas que cobraron notoriedad en el mismo período, especialmente en comparación con movimientos como el *piquetero* y las fábricas y empresas recuperadas. Quizás la propia heterogeneidad que enfatiza Triguboff en su análisis sea una razón para esto: la dificultad para abordar un fenómeno social producto de una diversidad de historias políticas y personales, que fue a la vez un proceso social de creación de formas de organización y redes en rápida ebullición y transformación. Además, al igual que en los análisis de aquellos movimientos, los debates políticos y académicos se presentaron profundamente interconectados. Los investigadores retomaron núcleos de discusión que se planteaban en el seno de las propias asambleas, en particular la distinción entre “viejas” y “nuevas” prácticas políticas que reaparecía en el debate de los *asambleístas* y que fue leída en torno a tópicos de cuestionamiento y

deslegitimación de las instituciones políticas, por un lado; y de construcción de nuevos movimientos sociales y “estilos de militancia”, por el otro.

En este sentido, la propuesta de indagar el fenómeno desde cierta distancia temporal, a través de entrevistas realizadas a participantes de las asambleas años después, permite también una distancia analítica: de las evaluaciones sobre la novedad, el éxito o fracaso de las asambleas, a considerarlas como parte de un proceso político y social de largo plazo. Así, una de las claves de esta investigación es el intento de abordar algunos de los principales núcleos de debate sobre las asambleas populares, aunque aprovechando a la vez la toma de distancia y la densidad etnográfica para desplazar los términos en que ellos habían sido planteados en trabajos previos. Esto permite aportar no sólo a la discusión sobre las asambleas populares sino a las discusiones interdisciplinarias en torno al análisis de los procesos de movilización social.

Triguboff argumenta que las asambleas populares habían sido abordadas predominantemente en términos de “movimiento asambleario”, como un actor homogéneo, y en función de interrogantes centrados en la acción colectiva (su forma, sus discursos, los aspectos organizativos y la pertenencia social de los participantes). En efecto, la acción colectiva y la denominada “protesta

social” se constituyeron a lo largo de esos años en un campo de discusiones específico en nuestro país. A través de diversas apropiaciones locales, corrientes y propuestas teóricas provenientes de los países centrales influyeron de modo definitorio en cómo fueron conceptualizados esos procesos; lo cual conllevó una focalización en algunos aspectos de las asambleas populares en detrimento de otros. Por ejemplo, las investigaciones centraron en evaluaciones respecto del éxito/fracaso en la cristalización de reivindicaciones propias, así como en la perdurabilidad de los espacios; concibieron a las formas asamblearias como modelos de toma de decisión y privilegiaron el análisis de las disputas en torno al lugar que ocuparon los partidos políticos en el proceso.

Distintos abordajes antropológicos sobre los movimientos sociales, algunos de los cuales son retomados en esta etnografía, proveen en cambio otros puntos de partida, donde el foco se sitúa en las prácticas cotidianas, las relaciones sociales y los sentidos puestos en juego en la construcción de los movimientos. Uno de los aportes de la tradición antropológica consiste, precisamente, en suspender la definición *per se* de objetos de análisis que toman la forma de entidades totalizantes tales como *movimiento* (o también, *organización*, *cooperativa*, *asociación* o *sindicato*), para atender en cambio a las prácticas y los espacios en que se construyen y reconstruyen (Grimberg

et al., 2012). En el trabajo de Triguboff este lente implica y permite recuperar los lazos de amistad y compañerismo generados entre los *asambleístas*; los sentimientos y emociones; las problemáticas surgidas en la convivencia en los espacios más allá de los primeros momentos; las dificultades al conciliar las asambleas con la familia y el trabajo; los procesos de negociación cotidianos en que se vieron envueltos los participantes para sostener en el tiempo proyectos productivos u ocupaciones de edificios. En suma, mostrar que la “*construcción de una práctica asamblearia común*” implicó muchas más prácticas, espacios y significaciones que aquellos iluminados por los interrogantes previos.

Uno de los aportes en el abordaje de esa construcción común consiste en desplazar la mirada de las instituciones y prácticas políticas a los procesos de politización de los sujetos, a partir de la reconstrucción de trayectorias de *asambleístas*, los modos en que la participación se insertó en sus experiencias previas y cómo ella modificó sus vidas. Esta operación no se realiza, sin embargo, buscando encontrar alguna clave que permita explicar la participación y sus sentidos; en cambio, propone dar cuenta de los modos en que los sujetos encarnaron el proceso asambleario. En este sentido, seguir la experiencia y el recorrido de los *asambleístas* permite aportar a discutir los lábiles límites de lo que es

reconocido o no como *militancia*, a la vez que iluminar a los sujetos en y más allá de los movimientos (Rosa, 2011; Quiros, 2011). Al mismo tiempo, ese recorrido habilita identificar cómo, a partir de las acciones de esas personas, se fue configurando el espacio de la ciudad: la reconstrucción etnográfica de los procesos de *ocupación* y las biografías de los participantes permiten a Triguboff reconstruir cómo las asambleas se insertaron y modificaron la sociabilidad barrial, así como el propio significado y utilización de espacios como esquinas, plazas, clubes, iglesias, espacios *ocupados* e incluso las casas propias o de otros vecinos. Las propias categorías de *vecino*, y el adjetivo *barrial* con que muchas asambleas eligieron caracterizarse hacen referencia a ese anclaje urbano del movimiento. El barrio como espacio de sociabilidad alojó los distintos sentidos en disputa otorgados a la acción de las asambleas.

Precisamente en este punto, la inserción territorial de las asambleas, vuelve a resaltar la relevancia, en el año 2015, de un análisis y reflexión sobre ellas. El libro muestra que el proceso asambleario tomó formas muy diversas y disputadas, y mutó rápidamente, pero que sus efectos en las trayectorias de los sujetos y en la creación de espacios urbanos fueron mucho más prolongados. En este sentido, cabe preguntarse por el proceso más allá del período abarcado en la investigación, en su

alcance en la actualidad. Interrogar si existen conexiones entre las asambleas barriales con los espacios de “participación ciudadana” como las Comunas implementados en la ciudad en años recientes. También reflexionar sobre las transformaciones en la vinculación militancia-partidos que se produjeron en los últimos años, íntimamente relacionadas con el resurgimiento del peronismo como identidad política militante de peso a nivel territorial. Finalmente, la inflexión que provoca sorpresa, e incluso extrañamiento, respecto del proceso asambleario, las críticas a la representación política y la discusión de las definiciones de lo privado y lo público en una ciudad en la que el macrismo se apronta a comenzar una tercera gestión al frente del gobierno local. Recuperar la experiencia asamblearia aporta, sin lugar a dudas, a iluminar los antecedentes y los contrapuntos para pensar los procesos políticos locales actuales.

### **Bibliografía**

GRIMBERG, Mabel; ERNÁNDEZ, María Inés y MANZANO, Virginia 2012. *Antropología de las tramas políticas colectivas. Estudios en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Antropofagia.

QUIROS, Julieta 2011. *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*. Buenos Aires: Antropofagia.

ROSA, Marcelo 2011. "Mas eu fui uma estrela do futebol! As incoerências sociológicas e as controversias sociais de um militante sem-terra sul-africano". En: *Mana*, 17 (2), pp. 365-394.