

## **GOBERNANZA E COMPETITIVIDADE URBANA NAS CIDADES MEDIAS ESPAÑOLAS. UNHA VISIÓN CRÍTICA**

### **Governance and urban competitiveness in the average spanish cities. A critical view**

**XOSÉ SOMOZA MEDINA**

Universidade de León

#### **Resumen:**

A finais dos anos 1980 os organismos internacionais adoptaron o termo “gobernanza” para definir as novas estruturas de cooperación ao desenvolvemento nas que o sector público concertaba as súas políticas co sector privado e o denominado terceiro sector. O concepto tivo un gran éxito e serviu para nomear distintas estruturas de goberno nas que as corporacións privadas, ONG’s e cidadanía en xeral participaban de xeito activo na definición de políticas públicas. Desde entón, a planificación estratéxica e a gobernanza urbana uníronse para impulsar grandes proxectos de transformación urbana, que aspiraban a mellorar a competitividade de estas cidades e crear unha nova imaxe urbana, favorecendo de paso o desenvolvemento do sector inmobiliario.

**Palabras clave:** Gobernanza, competitividade urbana, proxectos de transformación urbana, cidades medias.

#### **Abstract:**

In late 1980 the international organizations adopted the term “governance” to define the new structures of cooperation for development in which the public sector harmonizes their agreements with the private sector and the so called Third sector. The concept was very successful and served to name different structures of government in which private companies, NGOs and citizens in general participated actively in the definition of public policies. Since then, the strategic planning and urban governance have teamed up to promote major projects of urban transformation to improve the competitiveness of these cities and to create a new urban image, favoring, by the way, the real estate development.

**Key words:** Governance, urban competitiveness, urban transformation projects, medium-sized cities.

As ciencias sociais atópanse neste tempo de crise mundial nunha difícil situación se queren manter un dos seus obxectivos máis altruístas, o de permitir coas súas investigacións avanzar no desenvolvemento dunha sociedade máis xusta. Os cambios sucédense a grande velocidade e polo xeral os científicos sociais somos os que mellor sabemos predicir o pasado pero non traballamos a nosa capacidade de “proxectar”, habilidade “superior” que normalmente se lles reserva a outras disciplinas científicas. O noso modelo de análise obxectivo, imparcial e baseado en indicadores estatísticos serve normalmente para xustificar o sistema establecido ou, como moito, para denunciar certas imperfeccións do modelo. Curiosamente, as obras de sociólogos, xeógrafos, polítoólogos, historiadores ou economistas que nos últimos anos tiveron unha maior consideración foron aquelas que trataron de adiantarse aos acontecementos. Podemos concordar todos en que aínda así as circunstancias non cambiaron para mellor, pero o inicio da labor estaba feita. Creo que como nos tempos posteriores á crise dos anos 1970, cando nas ciencias sociais xurdiron toda unha serie de escolas epistemolóxicas que se preocuparon por denunciar as estratexias do poder, agora debemos plantexarnos as anomalías do actual sistema de ciencia e crear un novo paradigma, seguindo as ideas de Kuhn, que intente proxectar constantemente os mellores escenarios posibles para os nosos territorios, baseándonos na realidade coñecida pero tendo como obxectivo permanente un futuro mellor.

Neste contexto, a gobernanza é claramente unha arma de dobre fío, como concepto impulsado polos organismos supranacionais e as organizacións políticas conservadoras. A súa difusión nas estruturas de goberno pretende impulsar un novo modelo de xestión pública multifactorial e en rede, no que o capital privado teña cada vez un papel máis preponderante. Nas metrópolis de todo o mundo xa é unha realidade vixente dende a última década e agora, con maior lentitude e sen os grandes proxectos de transformación urbana detrás, empeza a introducirse no discurso político das cidades intermedias. A excesiva reiteración dos termos eficacia, eficiencia, pragmatismo e austeridade no gasto referidas ás corporacións municipais, trasladan a opinión pública a idea de que son os parámetros económicos os indicadores máis importantes para xulgar unha determinada opción política asentada no goberno da cidade. Para esta visión da realidade, que se expande mellor en épocas de carestía, non é posible o desenvolvemento sen crecemento nin o aumento da calidade de vida sen un incremento parello do nivel de vida. Entramos de esta forma nunha espiral na que o crucial é negociar co capital privado como mellorar o noso produto, a cidade, para que teña unha posición vantaxosa no mercado internacional de urbes. Segundo esta fórmula, a mellora na competitividade internacional é o único camiño para subirse ao tren do crecemento sostible, aínda que para conseguilo teñamos que acabar coas nosas tradicións, cos nosos ríos, coa

nosa flora e fauna e co noso modelo de vida, para pasar a ser unha nova cidade da apariencia (*wannabe cities*) e por fin posicionarnos nese escaparate mundial.

En base a estas ideas, creo que pode ser o momento acaído para revisar os conceptos de gobernanza e competitividade urbana, as súas características e tratar de reorientar a súa implementación na axenda cidadá. Este é o obxectivo de este artigo.

## 1. As múltiples caras da gobernanza e a súa evolución recente

Os autores que teñen analizado a gobernanza ofrecen diversas interpretacións sobre o proceso de conceptualización de este termo. A palabra empeza a ter difusión a finais dos anos 1970 en relación á política, xestión e administración interna das empresas privadas (*corporate governance*) por parte da escola de “neoinstitucionalistas” angloamericanos, próxima a súa vez á escola de economistas de Chicago, con Milton Friedman á cabeza, que defendía a extensión dos métodos da economía neoclásica ao resto das ciencias sociais (García, 2009). Tempo despois, o vocábulo é utilizado polo think tank neoliberal Instituto de Finanzas, que impulsa o chamado Consenso de Whashington, a partir do cal o Banco Mundial e o Fondo Monetario Internacional asumen conceder préstamos só aos países pobres que estableceran sistemas de gobernanza, e dicir, novas fórmulas de goberno caracterizadas pola eficacia e a eficiencia, a saber, redución dos orzamentos asignados a servizos públicos para os sectores máis necesitados, recortes na educación e na sanidade públicas e mesmo a súa privatización, eliminación de subvencións e a súa substitución por empréstitos, todo isto buscando que as políticas públicas sexan as garantes do bo funcionamento do mercado (Conejero, 2005). As estratexias de loita contra a pobreza que defenden estes organismos internacionais pasan dende entón pola inxerencia nas economías nacionais de estes países con intensos programas de axuste económico. A mellor gobernación (*better governance*) a que se refire o Banco Mundial no informe de novembro de 1989 sobre África subsahariana vincula directamente gobernanza e desenvolvemento, o mesmo que fai pouco tempo despois a OCDE (Rojo, 2009).

Na década dos anos 1990, o Programa das Nacións Unidas para o Desenvolvemento (PNUD) dulcificou o termo engadindo un adxectivo o falar de “boa” gobernanza (*good governance*), que se xera reclamando unha menor intervención estatal na canalización da asistencia financeira aos países non desenvolvidos e unha maior participación da “sociedade civil”. Redúcese de este xeito a excesiva verticalidade nos modelos de cooperación internacional para facilitar a horizontalidade, introducindo ao sector privado e ao denominado “terceiro sector” (ongs’s) en procesos de tomas de decisións nos que interactúa co sector público.

En 2001 é a Comisión Europea a que designa á gobernanza coma o xeito ideal de funcionamento das institucións comunitarias, e por extensión, do resto de institucións públicas, tanto locais, coma rexionais, estatais ou internacionais. No libro branco defínese a gobernanza europea como as normas, procesos e comportamentos que inflúen no exercicio dos poderes a nivel europeo, especialmente dende o punto de vista da apertura, a participación, a responsabilidade, a eficacia e a coherencia. Estes últimos son para a Comisión Europea os cinco principios da boa gobernanza: apertura en canto a transparencia nas actuacións das institucións para lograr unha maior confianza e comunicación co público en xeral, participación da cidadanía en todas e cada unha das distintas fases do proceso político, responsabilidade de todas as institucións comunitarias pero tamén dos estados e de todos os axentes que participan no desenvolvemento e a aplicación das políticas europeas, eficacia na aplicación proporcionada de recursos para provocar os resultados buscados sobre a base duns obxectivos claros, a avaliación do seu futuro impacto e a experiencia acumulada, e finalmente coherencia nas políticas desenvolvidas e as accións emprendidas (Comisión Europea, 2001).

Nesta liña se sitúa tamén a definición que introduciu a Real Academia Española no seu dicionario no ano 2000; arte ou xeito de gobernar que se propón como obxectivo o logro dun desenvolvemento económico, social e institucional duradeiro, promovendo un equilibrio san entre o estado, a sociedade civil e o mercado da economía.

Estas definicións camiñan intencionadamente cara unha desideoloxización do concepto, reducíndoo a unha estrutura de relacións entre os diferentes actores a través dos cales se toman as decisións sobre o público (Centelles, 2006). Ismael Blanco e Ricard Gomá (2006) apostan por unha caracterización do concepto en base a tres proposicións: o recoñecemento, a aceptación e a integración da complexidade como un elemento intrínseco do proceso político, un sistema de goberno a través da participación de actores diversos no marco de redes plurais, e unha nova posición dos poderes públicos nos procesos de goberno, coa adopción de novas funcións e a utilización de novos instrumentos de xestión.

Como afirma Joaquín Farinós, o carácter polisémico de este concepto permitiu que fora adoptado por moi diverxentes escolas de pensamento, coma a Nova Xestión Pública dos neoliberais, o novo estado social dos neoinstitucionalistas, ou incluso o universalismo comunitario da sociedade civil e das organizacións non gubernamentais (Farinós, 2008). Para este xeógrafo poden distinguirse catro dimensións da gobernanza: a gobernanza multinivel entre diferentes sistemas político-administrativos, a gobernanza como cooperación horizontal entre políticas sectoriais e territorios, a gobernanza económica a través das redes de actores sociais e empresas, e a participación cidadá (Farinós, 2006).

R.A.W. Rhodes define a gobernanza como un modelo emerxente de regulación social e identifica sete usos diferenciados do concepto: gobernanza corporativa, nova xestión pública, boa gobernanza, relacións internacionais, sistema socio-cibernético de goberno, nova política económica con influencias marxistas e gobernanza por redes (Rhodes, 1996). Nas súas investigacións máis recentes (Bevir e Rhodes, 2010) explica como hoxe en día é máis preciso falar de tres ondas consecutivas de gobernanza na administración pública, da gobernanza en redes á metagobernanza e de esta á gobernanza descentralizada. Algúns autores falan incluso da gobernanza sen goberno (Rosenau e Czempiel, 1992; Rhodes 2005), da lexitimidade democrática da gobernanza (Martínez, 2010) ou de asociacións de palabras en orixe tan antitéticas como gobernanza territorial para o desenvolvemento sostible (Farinós, 2008).

Jan Kooiman, que en 2005 definía dez modelos diferentes de gobernanza (Kooiman, 2005), na súa primeira aproximación a este concepto afirmaba que a única forma de gobernar sistemas sociopolíticos dinámicos, diversos e complexos dun modo democrático e efectivo é incorporar o dinamismo, a diversidade e a complexidade das nosas sociedades (Kooiman, 1993). A globalización, a mundialización da economía, a nova sociedade posmoderna, a crise fiscal e política, en definitiva o territorio convulso no que se desenvolve o ser humano desde finais do pasado século parecen conducir inexorablemente a necesidade dun novo sistema de goberno, chamado gobernanza, no que os donos do capital xa non teñen porque esconderse detrás dos políticos, se non posicionarse directamente o seu carón e orientar as políticas públicas. En palabras de Enrique Conejero, a gobernanza se inserta nun escenario no que prevalece a fragmentación institucional, unha rede de políticas públicas complexas e unhas fronteiras difusas entre o sector público, o privado e a sociedade civil (Conejero, 2005).

De este xeito á gobernanza vai introducíndose nas institucións políticas seguindo unha escala de maior a menor complexidade, das relacións mundiais entre países ricos e países pobres aos organismos supranacionais continentais, logo os gobernos estatais, rexionais e finalmente as corporacións municipais, primeiro as das grandes metrópolis e despois as do resto. Pasamos así da gobernanza territorial á gobernanza urbana, visible especialmente nos procesos de transformación experimentadas polas principais cidades mundiais nestes últimos 25 anos.

De feito, algúns autores (Rodríguez, Moulaert e Swyngedouw, 2001) sosteñen que o termo “gobernanza urbana” substituíu xa o de “goberno urbano” para referirse a crecente complexidade da intervención pública na cidade. Segundo estes autores as cidades ríxense agora por estruturas relacionais entre os órganos tradicionais dos gobernos locais e outras institucións e asociacións do sector privado, as ongs e a cidadanía. Esta gobernanza urbana motiva procesos de descentralización

e fragmentación de responsabilidades seguindo un modelo produtivista, orientado por criterios de eficiencia na provisión de servizos e a subordinación de obxectivos sociais redistributivos a os imperativos da competitividade e a promoción do crecemento económico (Jessop, 1997). A boa gobernanza urbana implica establecer lazos de cohesión entre os diferentes sectores, público, privado, voluntariado e cidadanía, a través do desenvolvemento de estruturas e procesos que reforcen a colaboración e se caractericen polo liderazgo efectivo e a participación inclusiva (Haus, Heinelt e Stewart, 2005). Para Bernard Jouve, a coalición público-privada no goberno da cidade só é posible se a caracterización política da súa base produtiva e os canais de mediación entre entidades locais e actores privados son estables no tempo (Jouve, 2005).

A gobernanza, por tanto, é un concepto ideoloxizado e polisémico de orixe neoliberal que pretende normalizar a creación de estruturas relacionais público-privadas para dirixir as políticas, proxectos e xestións das institucións democráticas (García, 2009).

## **2. Competitividade urbana. A cidade vista como unha empresa privada**

Arquitectos e xeógrafos teñen analizado as transformacións sufridas polas cidades en todo o mundo desde os exemplos pioneiros dos anos 1980. A intervención urbana a gran escala nos espazos baleiros das cidades centrais comeza en Estados Unidos en lugares como Baltimore, Cleveland ou Pittsburg, e trasládase posteriormente ao resto do mundo, con casos estudados en Glasgow, Londres, París, Berlín, Rotterdam, Stuttgart, Birmingham, Hong Kong, Sao Paulo, Buenos Aires, Tokio, Newcastle, Lyon, Singapur, Turín, Bogotá, Lille, Milán, Guayaquil, Newcastle, ou Santiago de Chile (Davies e Townshend 2002; Pacione, 2004; Pack, 2004; Murayama e Du, 2005; Lois, 2006), e no caso de España cos exemplos fundamentalmente de Bilbao, Barcelona, Valencia, Zaragoza, Madrid e Sevilla. En todos estes casos, as intervencións estiveron ligadas a estratexias de reconstrución da imaxe e promoción da cidade, á aposta por reforzar a competitividade urbana e atraer futuras inversións.

O modelo foi case sempre o mesmo, áreas degradadas e abandonadas polo declive da industria, a descentralización e reestruturación produtiva ou os cambios nas grandes infraestruturas de transportes, foron intervenidas urbanísticamente para crear, en espazos apetecibles para o mercado, un novo e exclusivo pedazo urbano que pretende representar á totalidade da súa imaxe de cidade no século XXI (Etulian, 2008). As operacións urbanísticas creadoras de “novas centralidades” combinan usos produtivos, residenciais, comerciais, culturais e de ocio onde se integran un conxunto de elementos recurrentes e deseñados seguindo un mesmo

patrón con arquitecturas emblemáticas, proxectos de espectacularización do espazo público, centros de convencións, infraestruturas culturais e turísticas, parques temáticos, festivais e outros eventos internacionais con unha finalidade propagandística e de marketing urbano (Ashworth e Voogd, 1990).

As grandes intervencións se publicitaban inicialmente sempre como operacións autofinanciadas pola repercusión sobre os orzamentos do incremento do prezo do solo e as consecuentes aportacións das grandes empresas inmobiliarias, aínda que polo xeral os proxectos remataban con importantes sobrecustes aos que se enfrontaban solidariamente os diferentes niveles administrativos implicados (governos locais, rexionais e estatais) pero nunca as empresas construtoras, que eran as que facían o verdadeiro negocio.

Os grandes proxectos urbanos foran xa criticados por David Harvey en 1989, pois empregaban inversións públicas directas e incentivos fiscais e financeiros para estimular a inversión privada, amosando o cambio de orientación nas prioridades da planificación e as políticas urbanas, caracterizadas agora polo ascenso dun estilo de goberno poskeynesiano que incorporaba formas corporativas a través da adopción de métodos empresariais por parte das institucións gubernamentais. De este xeito, as grandes cidades se xestionaban coma se foran negocios e máis que responder ás necesidades da cidadanía, o obxectivo era agora ser competitivas nas redes de fluxos internacionais (Harvey, 1989).

É dicir, xa na década dos anos 1980, os primeiros proxectos de transformación urbana revelaban o mesmo camiño que a cooperación internacional ou as recomendacións dos organismos supranacionais, establecer fórmulas público-privadas para favorecer ao mercado con inversións públicas no marco de novas fórmulas de gobernanza local.

A planificación estratéxica contribuíu a consolidar esta visión dos grandes proxectos urbanos como motores e orientadores do desenvolvemento urbano no marco dunha relación dialéctica, no secuencial, entre obxectivos, estratexias e proxectos. Unha planificación que permitía superar os esquemas demasiado ríxidos da ordenación urbanística, e introducir a linguaxe e a ideoloxía empresarial nos gobernos urbanos. A reorientación estratéxica cara o urbanismo empresarial asumía así a existencia da competencia entre cidades e, en consecuencia, a lóxica busca de vantaxes competitivas tratando de proxectar unha imaxe de cidade dinámica e innovadora, estimulante e creativa, capaz de competir con éxito pola atracción de novas inversións produtivas e consumidores, ben turistas ou novos residentes (Rodríguez, Moulaert e Swyngedouw, 2001).

O paradoxico é que a repetición en serie dos mesmos instrumentos e artefactos, desde o deseño da arquitectura ate os slogans promocionais, reintroduciu a homoxeneidade e indiferenciación entre o que pretendían ser proxectos emblemá-

ticos e exclusivos. Máis que introducir diferenzas acababan creando paisaxes semellantes (Harvey, 1989).

Peter Hall, outro recoñecido xeógrafo urbano, afirmaba en 1988 que os procesos de renovación urbana eran respostas empresariais a novas oportunidades de desenvolvemento, que “colonizaban” a axenda urbana con criterios emprendedores (Hall, 1988). Estas operacións tiñan unha clara orientación estratéxica na medida en que a reurbanización de solos degradados percibíase como unha oportunidade excepcional para dotar a cidade das condicións necesarias para acoller novos usos e funcións dinamizadoras capaces de relanzar unha nova fase de crecemento urbano (Hall, 1995).

As crises de crecemento que presentaban as cidades nos anos 1980 e 1990 trataronse de solucionar creando novas combinacións de factores económicos que fixeran máis competitivas as cidades. Estas teoricamente novas combinacións recibiron como conceptualización diversos e expresivos nomes, “empresarialismo urbano”, “corporatismo”, “empresedorismo” ou simplemente “gobernanza” (Jesop, 1997; Hall e Hubbard, 1998; Jouve, 2005).

Nesta nova etapa, as cidades enténdense cada vez máis como actores principais do desenvolvemento económico, como motores dinámicos, e non como meros contedores de acción social. Si antes o goberno da cidade se entendía coma a xestión dos bens e servizos públicos e a resposta as necesidades dos cidadáns, agora, cada vez máis, os gobernos locais se comportan como promotores urbanos (González, 2007). A política urbana pasou de ocuparse da provisión de servizos, a xestión do crecemento e o control das externalidades negativas, a intervir para impulsar o crecemento económico e apoiar o desenvolvemento de novas funcionalidades urbanas (Hall, 1988). Do mesmo xeito, a práctica urbanística xa non se orienta a minimizar as consecuencias negativas do crecemento urbano mediante mecanismos de redistribución, agora se trata de maximizar as oportunidades nun contexto de recursos reducidos e en condicións de crecente competencia interurbana (Albrechts, 1992).

A nova axenda urbana adopta un estilo proactivo, dinámico e empresarial, buscando oportunidades onde o sector público e o privado podan concertar accións conxuntas, chegando a excesiva reiteración do termo competitividade en contextos onde se pretenden xustificar grandes inversións que carecen dunha axeitada planificación (Lois, 2010), e dunha análise pausada do seu verdadeiro impacto futuro.

A retórica da competitividade orienta ás autoridades locais cara unhas políticas de atracción de inversións desde fora, en vez de centrarse en valorizar os recursos endóxenos (González, 2007). As novas políticas urbanas reflicten a prioridade da busca do crecemento e a rexeneración urbana subordinando os obxectivos sociais a lóxica da competitividade. O fin e o cabo, nun escenario dirixido polo mercado



os cidadáns só teñen dereitos como produtores ou consumidores (García, 2009). Aínda que debería resultar imposible comparar un goberno local prestatario de servizos sociais con unha fábrica de coches, ou unha cidade con unha empresa, pois non sabemos cal é o seu negocio, nin é factible que peche se lle vai mal o balance de este ano (González, 2007; García 2009).

O que semella evidente é que a expansión das ideas neoliberais provocou que as grandes cidades comezaran a guiarse por criterios de competitividade. O novo obxectivo das corporacións é reforzar a capacidade local para enfrontar con éxito a competencia global, o que se converte nunha tarefa inacabable. A competitividade transfórmase no principal argumento das políticas urbanas na globalización e no fin último da xestión local da economía global (Borja e Castells, 1997).

A globalización pretende ser a excusa da nova gobernanza urbana, cando en realidade as actuacións concertadas do sector privado e o sector público nos grandes proxectos de transformación urbana son eles mesmos procesos xeradores de globalización económica, transnacionalización cultural e competencia interurbana.

Nestas operacións urbanísticas, os gobernos lideran de xeito proactivo unha nova política económica baseada en grandes proxectos estelares, promovendo as inversións privadas por medio de instrumentos de apoio directo e indirecto, incluíndo desregulacións laborais, incentivos fiscais e custosas campañas de marketing urbano. As estratexias se articulan en base a tres tendencias interdependentes: o desprazamento das prioridades da intervención urbana cara o crecemento e a restructuración competitiva; a reorientación do enfoque predominantemente xestor e regulador da política urbana cara un enfoque proactivo e empresarial; e os cambios na instrumentación da intervención e a aparición dun novo modo de gobernanza urbana (Rodríguez, Moulaert e Swyngedouw, 2001).

Como vemos, son moitas as cidades que introducen no seu discurso estratexias de posicionamento no escenario internacional, grandes proxectos de concertación coa sociedade civil e os principais actores económicos, ou novas oportunidades de transformación coa procura dun evento ou nomeamento de carácter internacional (olimpíadas, exposicións universais, cidade cultural europea, cidade patrimonio da humanidade, etc) que permitan proxectar a “nova” identidade de esa cidade ao espello do resto do mundo.

### **3. O resultado dos proxectos de transformación urbana e as estruturas de gobernanza local**

Cando xa levan transcorrido máis de 20 anos dos primeiros proxectos de recuperación urbana, o balance de resultados non é nin moito menos alentador para aque-

las cidades que enfocaron a súa estratexia de crecemento cara a concentración de investimentos e proxectos de espectacularización nun área determinada. Nos tres casos sinalados de Estados Unidos: Baltimore, Cleveland e Pittsburgh, as reformas conseguiron crear nos espazos reformados auténticas illas de deseño, luxo e arquitectura de vangarda. Os procesos de gentrificación se estenderon por estas áreas, disparando os prezos das vivendas, pero a atracción de investimentos, empresas e poboación non existiu. Eso sí, para a revista *The Economist*, e concretamente segundo a súa Unidade de Intelixencia Económica, en 2005 Cleveland e Pittsburgh eran as dúas primeiras cidades estadounidenses no ranking de habitabilidade. Por certo, os rankings e as posicións dentro de eles son unha das máximas expresións da competitividade urbana. Estes rankings se establecen a partir de indicadores que dun xeito sesgado e agregado ofrecen un valor final para cada cidade que participa e sostén economicamente as investigacións. Logo cada informe individualizado se vende a un prezo exorbitado para todas aquelas persoas interesadas en xustificar a súa cota de importancia no listado (neste caso a 250 \$ cada un).

Segundo as estatísticas oficias do US Census Bureau, en 1980 Baltimore tiña 786.775 habitantes mentres que en 2009 os efectivos se reduciron un 18,7% ate caer aos 651.154 habitantes. Nese último ano as vivendas baleiras chegaban ao 20% (para unha media en todo o país do 11,8%) e o 20% da poboación se atopaba por debaixo do nivel de pobreza. En Pittsburgh, a cidade norteamericana máis habitable para *The Economist*, a poboación reduciuse nese período de tempo un 26,1%, dos 423.938 habitantes aos 313.118, con un 16% de vivendas baleiras e o 22% da poboación por debaixo do nivel de pobreza en 2009. Finalmente, Cleveland, a xoia de Ohio, pasou dos 573.822 habitantes de 1980 aos 439.013 de 2009 (unha redución do 23,5%), con un nivel de renta per cápita ese último ano de 16.581\$ fronte aos 27.041\$ de media nacional, co 20% das vivendas baleiras e o 30% da poboación total por debaixo do nivel de pobreza. A pregunta podería ser, foron estes verdadeiros fracasos na estratexia de crecemento urbano motivados pola crise mundial ou son en realidade unha parte máis da propia xestación da crise inmobiliaria mundial. Cantas novas vivendas se crearon nos procesos de espectacularización das principais cidades mundiais e a que prezos.

A revalorización da capacidade dos territorios para competir producíuse no marco da globalización, cando as novas políticas urbanas no marco das gobernanzas locais “desregularon” o mercado e magnificaron a pugna establecida por facerse máis atractivas para captar máis investimentos, seguindo a lóxica neoliberal de que un incremento na competitividade se traduciría inmediatamente en maiores taxas de crecemento (Lois, 2010).

O resultado é a creación de unha cidade fragmentada e polarizada socialmente. Os analistas urbanos empregan diferente terminoloxía para referirse aos efectos da

globalización, fálase de diferentes xeografías urbanas, de cidade dual, cuarteada, fragmentada, archipiélica, multifragmentada, polarizada, segregada, dividida, en perigo, informal e informacional. En definitiva, da fractura social imposta a través das políticas locais e a transformación e gentrificación de amplos sectores urbanos, seguindo instrumentos de planificación estratéxica e modelos de gobernanza.

Na tese do arquitecto Juan Carlos Etulain sobre o proxecto de renovación urbana de Puerto Madero en Buenos Aires (Etulain, 2008), a hipótese inicial partía de como un proxecto de este tipo, ben dirixido desde o goberno democrático local, podía incorporar mecanismos e instrumentos que posibilitaran ao sector público actuar non só como indutor e controlador do proceso, se non como actor directo sobre o que podían reverter parte das plusvalías, que despois se converterían en “inversión cidade” dirixida a outros sectores con déficit urbano e ambiental. Dezaioito anos despois, o doutor arquitecto concluía que as escasas instancias de participación cidadá, a falta de realización de vivendas e equipamentos públicos, xunto a descapitalización sufrida pola corporación local e as operacións meramente especulativas do sector privado tipificaban ao proxecto como un modelo de privatización da xestión urbanística, que construíu finalmente un enclave social de elite, un ghetto, unha illa no medio dun mar degradado e en peores condicións que antes de que se iniciara este proxecto, unha nova cidade sobre 170 hectáreas nun área urbana de interese para o mercado inmobiliario local e internacional (Etulain, 2008).

Como afirman varios estudos (Vicario e Martínez, 2003; Moulart et al., 2003; González, 2007; García, 2009) as grandes cidades están sendo gobernadas mediante políticas urbanas de corte neoliberal coas que as corporacións locais se converten nun actor principal na sustentación do mercado, xerando desigualdades e unha sociedade fortemente polarizada.

A crise inmobiliaria e financeira mundial repercutiu no desenvolvemento de centos de proxectos de transformación urbana de grandes magnitudes en cidades de todo o mundo. As grandes obras ralentizáronse e un exemplo paradigmático é Dubai, o escaparate das novas cidades da apariencia e a espectacularización urbana, enclavada no deserto e o auténtico paraíso do luxo e a exclusividade dentro dun sistema social semifeudal.

En resumo, o resultado dos grandes proxectos urbanos e as experiencias de gobernanza urbana foron positivos para o capital, as inmobiliarias e as elites socioeconómicas, que crearon unha nova cidade en exclusiva e ao seu gusto. Visto deste xeito, o proceso é realmente un calco do que aconteceu en Europa e América do Norte a finais do século XIX e comezos do XX coa creación da cidade burguesa, se ben a magnitude das cifras económicas necesarias para as grandes operacións presentes supera exponencialmente aos “empréstitos”, “emprendimentos” e “proxectos de ensanche” da cidade novecentista.

#### 4. As cidades medias españolas ante a situación actual

Nun recente estudo sobre as cidades medias españolas (Escudero e Somoza, 2010) se avaliaba o seu nivel de desenvolvemento no período 1996-2005. Para determinar esta evolución empregouse un índice composto denominado ODI polas súas siglas en inglés (Overall Development Index, índice agregado de desenvolvemento), no que se xuntaban datos demográficos, laborais, comerciais, económicos e inmobiliarios, concluíndo que só aquelas que se situaban na periferia dunha gran urbe, especialmente nas áreas metropolitanas de Madrid e Barcelona, ou as que tiñan unha especialización funcional turística, experimentaran nese período un crecemento destacable. Pola contra, as cidades capitais de provincia do interior amosaban un claro estancamento. Das 112 cidades analizadas, as 25 que amosaban un menor índice para o ano 2006 eran en su maioría capitais do interior e cidades industriais como Avilés, Getxo, Alcoi ou Puertollano. Precisamente aqueles lugares que nos últimos anos aprobaran proxectos estratéxicos para renovar a imaxe urbana e atraer investimentos, a través da gobernanza, a protección do patrimonio construído, a promoción do coñecemento e a asunción de compromisos de desenvolvemento sostible. Unhas medidas que indubablemente non xeneraron o éxito agardado nos obxectivos sinalados, pero incrementaron, tamén sen lugar a dúbida, a calidade de vida dos seus habitantes (Escudero e Somoza, 2010).

Patrick Le Gales afirmaba nunha recente conferencia (Le Gales, 2007) que existían en Europa dúas dinámicas diferentes de gobernanza. Por un lado un modelo de asociación e intercambio entre moitas organizacións que levaba a un incremento da burocratización, e por outro, moitos intentos de restablecer elementos de democracia e concertación cos cidadáns, o que para el era a verdadeira dimensión política e democrática da participación cidadá. Este sería para algúns o denominado principio de subsidiariedade social ou horizontal, segundo o cal debe favorecerse a iniciativa e a participación dos cidadáns e cidadás, individual e colectivamente, para a realización de actividades de interese xeral. Gobernar inclúe entón formas de empoderamento social (Rojo, 2009).

Así moitas cidades medias con unha agradable calidade de vida, que apostaron pola sostibilidade e a integración, polo benestar social e a implicación cidadá, acabaron por configurar realidades moi competitivas fronte a propostas grandilocuentes, espectaculares e escenográficas (Lois, 2010). Como explica Rubén Lois, esta idea formaría parte dun novo paradigma, antitético ao neoliberalismo imperante, no que o desenvolvemento humano e a calidade de vida das persoas constitúen os principais obxectivos a conseguir pola ordenación territorial, substituíndo indicadores de competitividade urbana e potencialidade produtiva por valores relacionados coa satisfacción e o exercicio de dereitos cidadáns (Lois, 2010). Trátase

entón de planificar a cidade en función dos intereses cidadáns, non os das grandes empresas multinacionais ou axencias inmobiliarias, de fixarse nas capacidades produtivas endóxeas e non tratar de atraer novas funcionalidades, de satisfacer as demandas da poboación residente non as dos posibles visitantes, de favorecer, en suma, a felicidade da cidadanía mellorando o seu benestar e non xerar ilusións infundadas baseadas en imaxes e slogans publicitarios.

Se acreditamos nesta outra forma de gobernar e proxectar urbanísticamente as nosas cidades compre facer unha incesante labor de pedagogía social. É difícil abstraerse dun discurso de grandes proxectos grandilocuentes cando a oportunidade chega á túa cidade, sexa en forma de nova estación para o AVE, plataforma cidadá polo nomeamento como capital europea da cultura, novo campus universitario de excelencia ou a futura ocupación de grandes bolsas de terreos na fachada marítima ou fluvial. O importante neses casos é non deixarse levar polas cifras económicas nin pola necesidade de financiar as operacións con promocións inmobiliarias, e realizar unha planificación a medio prazo con criterios de excelencia, valorando os resultados a través de indicadores que amosen a redución da pobreza, a redistribución da riqueza, o acceso aos servizos básicos e a sostibilidade das actuacións realizadas (Lois, 2010).

Nos próximos anos tocaralles a moitos gobernos locais das cidades medias españolas decidir que tipo de transformación urbana acometen. Unha repetición a escala das grandes operacións xa analizadas, como ocorre en Avilés, ou un cambio lento, a un ritmo diferente, que vela polos intereses da cidadanía e non do sector privado.

## **5. Conclusións. Proxectar a sociedade das nosas urbes**

Como comprobamos neste artigo, a gobernanza non é un termo inocente e inocuo. Trátase dun concepto ideoloxizado, que parte das escolas de pensamento neoliberal estadounidenses e que co paso do tempo tense estendido por todos os ámbitos institucionais de goberno, desde as organizacións de cooperación internacional ás corporacións locais, pasando polos organismos supranacionais e os gobernos estatais e rexionais. A gobernanza pretende normalizar a creación de estruturas relacionais público-privadas para dirixir as políticas, proxectos e xestións das institucións democráticas.

No caso da gobernanza local, o escenario ven marcado polo cambio nas políticas urbanas que agora adoptan un estilo proactivo, dinámico e empresarial, buscando oportunidades onde o sector público e o privado podan concertar accións conxuntas que incrementen a competitividade urbana.

A expresión física da nova planificación estratéxica e a gobernanza urbana son os grandes proxectos de transformación urbana, que se inician en determinadas cidades medias dos Estados Unidos e se converten desde os anos 1980 nunha constante nas principais urbes do mundo.

Nestes proxectos urbanísticos, os gobernos lideran de xeito proactivo unha nova política económica baseada en grandes intervencións estelares, promovendo as inversións privadas por medio de instrumentos de apoio directo e indirecto, incluíndo desregulacións laborais, incentivos fiscais e custosas campañas de marketing urbano.

Non obstante, case vinte anos despois de iniciados moitos de estes grandes procesos de transformación urbana, podemos comprobar como os casos de éxito son moi escasos, e incluso nos máis publicitados, a realidade esconde unha situación moito máis complexa, a pesar de figurar nos rankings mundiais de habitabilidade.

A gobernanza urbana e a súa expresión urbanística, os grandes proxectos de renovación das cidades, seguen sempre un mesmo patrón e acaban, igualmente, provocando os mesmos resultados, a segregación socioespacial da cidade, a fractura entre o espazo urbano globalizado do deseño e a opulencia e o resto do entramado físico e social.

As cidades intermedias presentan en España unha evolución recente complicada, a xulgar polos datos socioeconómicos e en comparación co pulo sostido das grandes áreas metropolitanas e a costa mediterránea, fortemente turistificada. Ante esta situación é fácil caer nos discursos proactivos de transformación económica e dinamismo futuro, aínda que nunha coxuntura como a actual será difícil que as grandes corporacións inmobiliarias seduzan as corporacións locais con cantos de serea.

A única posibilidade a comezos do século XXI de reconducir o desenvolvemento das cidades medias españolas é cambiar o modelo, adoptar un novo paradigma no que o desenvolvemento humano e a calidade de vida das persoas constitúan os principais obxectivos a conseguir, planificando a cidade en función dos intereses dos cidadáns.

Só de este xeito poderemos habitar unhas cidades nas que o sistema de goberno urbano recolla fórmulas de empoderamento social, nas que os parámetros económicos se fundamenten nas potencialidades endóxenas, nas que o urbanismo teña en conta ás mulleres, ás persoas maiores, á mocidade e á infancia, e nas que o ecosistema cultural permita o desenvolvemento do talento e a creatividade sen esquecer as raíces que conforman a súa personalidade coma pobo. Unhas cidades máis saudables, comprometidas co medio ambiente e a sostibilidade.

Dicíamos ao comezo do artigo que os científicos sociais debíamos exercitar a nosa capacidade de proxectar. Os arquitectos proxectan edificios, os enxeñeiros poden proxectar pontes ou máquinas, nós debemos proxectar mellores sociedades.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBRECHTS, L. (1992): "New challenges for urban policy under a flexible regime of accumulation", *Landscape and Urban Planning*, 22: 189-203
- ASHWORTH, G.; VOOGD, H. (1990): *Selling the City*, Londres, Belhaven Press.
- BEVIR, M.; RHODES, R.A.W. (2010): *The State as Cultural Practice*, Oxford, Oxford University Press.
- BLANCO, I.; GOMÁ, R. (2006): "Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma", *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, 2/Diciembre: 11-27
- BORJA, J.; CASTELLS, M. (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era global*, Madrid, Taurus.
- CENTELLES I PORTELLA, J. (2006): *El buen gobierno de la ciudad*, Barcelona, IIG.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): *La Gobernanza Europea. Un libro blanco*, Bruselas, Publicaciones de la Comisión de las Comunidades Europeas.
- CONEJERO PAZ, E. (2005): "Globalización, gobernanza local y democracia participativa", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 52/53: 13-31.
- DAVIES, W.K.D.; TOWNSHEND, I. J. (eds.) (2002): *Monitoring Cities: International Perspectives*, Lethbridge, Graphcom Printers.
- ESCUADERO GÓMEZ, L. A.; SOMOZA MEDINA, X. (2010): "Medium-sized Cities: Polycentric Strategies vs the Dynamics of Metropolitan Area Growth", *The Open Urban Studies Journal*, Oak Park, Bentham Open: 2-13 (artigo en liña), (Data de consulta: 15/01/10). <http://www.bentham.org/open/tousj/articles/V003/1TOUSJ-hot%20topic/2TOUSJ.pdf>
- ETULAIN, J. C. (2008): "¿Gestión promocional o privatización de la gestión urbanística", *Bitacora 12*, 1: 171-184 (artigo en liña), (Data de consulta: 15/01/10). <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=74811916011>
- FARINÓS DASÍ, J. (2006): "Gobernanza territorial de ámbito metropolitano", en FERIA TORIBIO, J. M. (coord): *Los procesos Metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Sevilla, Junta de Andalucía: 155- 166.
- FARINÓS DASÍ, J. (2008): "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda", *Boletín de la A.G.E.*, 46: 11-32.
- GARCÍA, G. (2009): "La gobernanza: el "buen gobierno" neoliberal", *Sistema*, 212: 15-29
- GONZÁLEZ, S. (2007): "Trepando por la jerarquía urbana: nuevas formas de gobernanza neoliberal en Europa", UOCpapers, en VIVAS, P.; RIBERA, R.; GONZÁLEZ, F. (coords): *Ciudades en la sociedad de la información*. UOC Papers (artigo en liña), 5, (Data de consulta: 15/01/10). [http://www.uoc.edu/uocpapers/5/dt/esp/gonzalez\\_sara.pdf](http://www.uoc.edu/uocpapers/5/dt/esp/gonzalez_sara.pdf).
- HALL, P. (1988): *Cities of Tomorrow*. Oxford, Blackwell.
- HALL, P.; HUBBARD, P. (eds.) (1998): *The Entrepreneurial City. Geographies of Politics, Regime and Representation*, Chichester, Wiley.

- HARVEY, D. (1989): "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism", *Geografiska Annaler*, 71b(1): 3-17
- HAUS, M.; HEINELT, H.; STEWART, M. (eds.) (2005): *Urban governance and democracy*, Londres, Routledge.
- JESSOP, B. (1997): "The entrepreneurial city: re-imagining localities, redesigning economic governance, or restructuring capital?", en JEWSON, N.; MACGREGOR, S (eds.): *Transforming Cities*, Londres, Routledge.
- JOUVE, B. (2005): *Cuestiones sobre gobernanza urbana*. Barcelona, Fund. Cales Pi Sunyer.
- KOOIMAN, J. (ed.) (1993): *Modern governance. New government-society interactions*. Londres, Sage.
- KOOIMAN, J. (2005): "Gobernar en gobernanza", en CERRILO I MARTÍNEZ, A: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP.
- LE GALES, P. (2007): "Gobernanza y cohesión social", en HALL, P. (dir.): *Congreso Regiones Capitales*, Madrid, Comunidad de Madrid: 327-347.
- LOIS GONZÁLEZ, R. C. (ed.) (2006): *Urban Changes in Different Scales: Systems and Structures*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela e IGU.
- LOIS GONZÁLEZ, R. C. (2010): "Ordenación territorial y competitividad interterritorial: una relación compleja", en RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (dir.): *Territorio. Ordenar para competir*, A Coruña, Netbiblo: 29-51.
- MARTÍNEZ BROUCHARD, M. F. (2010): "Gobernanza y legitimidad democrática", *Reflexión Política*, 23: 97- 107
- MAYNTZ, R. (2005): "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza", en CERRILO I MARTÍNEZ, A: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP.
- MOULAERT, F; RODRÍGUEZ, A.; SWYNGEDOUW, E. (eds.) (2003): *The Globalized city. Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, Oxford, Oxford University Press.
- MURAYAMA, Y. ; DU, G. (eds.) (2005): *Cities in Global Perspective: Diversity and Transition*, Tokio, Rikkyo University e IGU.
- PACIONE, M. (ed.) (2004): *Changing Cities*, Glasgow, Strathclyde University Publishing e IGU.
- PAK, M. (ed.) (2004): *Cities in Transition*, Ljubljana, University of Ljubljana e IGU.
- RHODES, R.A.W. (1996): "The new governance: Governing without government", *Political Studies*, 44: 652-667.
- RHODES, R.A.W. (2005): "La nueva gobernanza. Gobernar sin gobierno", en CERRILO I MARTÍNEZ, A: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP.
- RODRÍGUEZ, A.; MOULAERT, F.; SWYNGEDOUW, E. (2001): "Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa", *Ciudad y Territorio*, XXXIII (129): 409-424.



- ROJO SALGADO, A. (2009): “Una aproximación al concepto de gobernanza”, en RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (dir.): *Ordenación y gobernanza de las áreas urbanas gallegas*, A Coruña, Netbiblo: 3-27.
- ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. O. (eds.) (1992): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- VICARIO, L.; MARTÍNEZ MONJE, P. M. (2003): “Another Guggenheim effect?. The generation of a potentially gentrifiable neighbourhood in Bilbao”, *Urban Studies*, 40, 12: 2383-2400.