

Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España

Joan Subirats
Marc Martí-Costa (eds.)

Ciudades,
vulnerabilidades y
crisis en España

Ciudades, vulnerabilidades y **crisis** en España

Joan Subirats
Marc Martí-Costa (eds.)



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA

Esta publicación recoge las ponencias expuestas en el marco del seminario *Ciudad y Crisis*, celebrado en enero de 2013 y organizadas por la Fundación Centro de Estudios Andaluces.

Edita:
Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces,
Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía

© De los textos: sus autores
© De la edición:
Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces
Bailén, 50 — 41001 Sevilla
Tel.: 955 055 210
Fax: 955 055 211
www.centrodeestudiosandaluces.es

Primera edición, enero de 2014

ISBN: 978-84-942291-1-4

1.	INTRODUCCIÓN. ¿CAMBIO DE ÉPOCA?	9
	<i>Joan Subirats</i>	
1.1.	¿En qué momento están las grandes ciudades?	11
1.2.	Políticas urbanas para nuevos retos.....	15
1.3.	El proyecto POLURB 2015	17
2.	HÁBITAT URBANO: LOS RETOS DEL CAMBIO GLOBAL EN LAS CIUDADES	19
	<i>Marc Martí-Costa, Francesc Magrinyà, Juan Mérida y Ángela García</i>	
2.1.	Hábitat Urbano: de la sostenibilidad a la resiliencia	20
2.2.	Evaluación del Hábitat Urbano por indicadores.....	28
2.3.	Modelo Urbano.....	30
2.4.	Metabolismo urbano: agua, energía y residuos	37
2.5.	Entorno	44
2.6.	Conclusiones	47
3.	LA CRISIS DEL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL	51
	<i>Fernando Díaz Orueta, María Elena Gadea Montesinos, Xavier Ginés Sánchez y María Luisa Lourés Seoane</i>	
3.1.	Introducción.....	51
3.2.	Neoliberalismo y crisis	52
3.3.	Las ciudades en el marco del colapso del capitalismo global	54
3.4.	Selección de indicadores	56
3.5.	Actividades productivas y empleo.....	58
3.6.	Endeudamiento municipal.....	69
3.7.	Vivienda	73
3.8.	Movilidad.....	76
3.9.	Cuadro global de vulnerabilidades.....	78
3.10.	Conclusiones	79

4.	GOBERNABILIDAD Y CRISIS URBANA: CAUSAS, MANIFESTACIONES Y ESTRATEGIAS	85
	<i>Clemente J. Navarro, María J. Rodríguez, María Rosa Herrera y Cristina Mateos</i>	
4.1.	Introducción.....	85
4.2.	La crisis en la esfera institucional: quiebra de capacidades institucionales y la búsqueda de nuevas estrategias fiscales	87
4.3.	La crisis en la esfera cívica: desafección, salida y la búsqueda de nuevos procesos de articulación socio-política.....	90
4.4.	Los indicadores de la crisis de gobernabilidad: metodología	93
4.5.	Las manifestaciones de la crisis de gobernabilidad: tendencias y diferencias entre ciudades	96
4.6.	Tendencias comunes y variaciones en la crisis de gobernabilidad	104
5.	VULNERABILIDADES SOCIODEMOGRÁFICAS EN LAS CIUDADES.....	109
	<i>Patricia Campelo, Amaia Izaola, Víctor Urrutia y Imanol Zubero</i>	
5.1.	Introducción.....	109
5.2.	Cambio demográfico y vulnerabilidad urbana	111
5.3.	Efectos de la diversidad	116
5.4.	La vulnerabilidad sociodemográfica en las ciudades españolas	119
5.5.	Inmigración extranjera y diversidad etnocultural.....	130
5.6.	Comentarios finales.....	132
6.	CONCLUSIONES: LA CRISIS COMO SUMA DE VULNERABILIDADES	137
	<i>Marc Martí-Costa, Ángela García y Mariela Iglesias</i>	
6.1.	Síntesis de las principales aportaciones	138
6.2.	Una aproximación sintética a las vulnerabilidades de las ciudades españolas...	141
7.	ANEXO.....	147
7.1.	Índice Sintético de Vulnerabilidad Sociodemográfica	147
7.2.	Índice Sintético de Vulnerabilidad Económica.....	149
7.3.	Índice Sintético de Vulnerabilidad en relación a la gobernabilidad	150
7.4.	Índice Sintético de Vulnerabilidad de Hábitat.....	151
8.	BIBLIOGRAFÍA.....	153

1. Introducción. ¿Cambio de época?

Joan Subirats

Atravesamos un periodo de transición entre el final de lo que podríamos denominar como modelo fordista-desarrollista-urbanístico, que marcó la vida de las grandes ciudades españolas en los últimos treinta años, y un escenario emergente aún por definir. Un escenario en el que las relaciones entre poderes públicos, dinámicas económicas e interacciones sociales sufren grandes convulsiones, con nuevos dilemas y conflictos relacionados con la tensión entre difíciles continuidades y alternativas emergentes pero poco consolidadas. Nos parece especialmente importante situar la tensión entre lo viejo y lo nuevo, entre continuidades y discontinuidades, en el marco urbano. Entendemos que las ciudades concentran e intensifican los dilemas y retos que plantea esa compleja transición o interregno (Bauman, 2012), de la que tampoco conocemos sus posibles desenlaces. Pero, lo que nos va quedando claro es el agotamiento de las recetas que sirvieron para estructurar y modular las políticas urbanas en España en la segunda mitad del siglo XX.

Muchos de los parámetros en los que se inscribían las políticas urbanas y el funcionamiento de las ciudades han cambiado sustancialmente. Los principales parámetros socioeconómicos y culturales que fueron sirviendo de base a la sociedad industrial están quedando atrás a marchas forzadas. Y muchos de los instrumentos de análisis que nos habían ido sirviendo para entender las transformaciones del estado liberal al estado fordista y keynesiano de bienestar, resultan ya claramente inservibles. No es el momento para reiterar muchos de esos elementos de cambio, pero tracemos algunas pinceladas. Globalización económica, capitalismo financiero y el cambio tecnológico

en que buena parte de ello se sustenta, han modificado totalmente las coordenadas del industrialismo. Aumenta sin cesar el contingente de desempleados, y ya no podemos hablar de estabilidad, de continuidad, de especialización profesional única, en relación a unas condiciones de trabajo cada vez más precarias y fluidas. El trabajo estructura cada vez menos la vida de las gentes, y ello afecta sin duda a sus vínculos sociales, a la forma de entender pautas de reciprocidad, o de implicación en asuntos que trasciendan al mero individuo (Sennett, 2001; 2000).

Los impactos de esa transformación no son menores en el campo de las relaciones sociales. En Europa se ha ido pasando de órdenes sociales relativamente estables, con escalas de desigualdad conocidas y que permitían tratamientos redistributivos relativamente homogéneos y colectivos, que se establecían además con notables garantías de continuidad, a situaciones caracterizadas por la heterogeneidad, la fragmentación, y con complejidades sólo explicables desde un proceso de individualización vertiginoso. La desigualdad sigue existiendo e incluso ha aumentado, pero sus descriptores se han modificado sustancialmente. No hay un eje predominante, sino multiplicidad de ejes de desigualdad y de vulnerabilidad. La acumulación histórica de riesgos en ciertos sectores sociales, les había permitido desarrollar respuestas colectivas de muy diverso tipo, que buscaban tanto la capacidad de hacerse oír en un escenario político pensado para otros colectivos y problemas, como buscaban asimismo respuesta concreta a problemas relacionados con las condiciones colectivas de vida y de trabajo. Frente a la anterior estructura social de grandes agregados y de importantes continuidades, tenemos hoy un mosaico cada vez más fragmentado y generalizado de situaciones de pobreza y de exclusión. El propio ámbito de convivencia primaria no presenta ya el mismo aspecto que tenía en la época industrial. Y si bien ello genera cambios muy positivos de emancipación femenina vía formación y acceso al mercado de trabajo, repercute también en el debilitamiento de las instancias de socialización primaria y de transmisión de criterios de implicación común.

Ese conjunto de cambios y de profundas transformaciones en las esferas productiva, social y familiar no han encontrado a los poderes públicos en su mejor momento. El mercado y el poder económico subyacente se han globalizado, mientras las instituciones políticas, y el poder que de ellas emana, sigue en buena parte anclado al territorio. Y esas instituciones territorializadas padecen importantes problemas de legitimidad, debido tanto a situaciones de heteronomía (los que deciden, no son los elegidos para ello), y de captura (capacidad de control de las instituciones reguladoras por parte de agentes financieros y económicos que deberían ser los regulados). Pero es en cambio en cada territorio donde los problemas que genera la mundialización económica y los procesos de individualización se manifiestan diariamente.

1.1. ¿En qué momento están las grandes ciudades?

Si queremos hacer un pequeño recorrido por la evolución de las grandes ciudades españolas en los últimos años, diríamos que las mismas salieron del letargo de la posguerra a caballo de la relativa normalización que supuso la modernización económica del régimen franquista a través del Plan de Estabilización y de la incorporación plena de la peseta a la convertibilidad internacional lo que facilitó su integración en el mercado de inversiones y en el negocio turístico. Así, se abrieron las puertas a inversiones extranjeras, se ampliaron las posibilidades de exportación y se inició la apertura al turismo. Todo ello sustentado en una formalización jurídica mayor en las formas de proceder de la administración (reforma administrativa de López Rodó). Esas fueron las bases de crecimiento económico en la España de los años 60.

En esa misma dinámica cabe situar el rápido crecimiento de algunas ciudades como Madrid, Barcelona, Bilbao o, en menor medida, Valencia o Vigo. Esas ciudades acumulaban el rápido surgimiento de industrias, de servicios, y al mismo tiempo, nuevos residentes procedentes de la inmigración interior que buscaban sitio en el que establecerse y en donde tener perspectivas de futuro. Las políticas urbanas como tales eran inexistentes. Lo que se precisaban eran lugares, espacios, enclaves en los que construir viviendas. Aunque ello fuera a costa de postergar servicios esenciales, medios de transporte o las condiciones básicas de cualquier espacio público. Era un urbanismo de mínimos, que encontró en la tipología de los polígonos de viviendas en barrios periféricos, la solución para ir situando a millares de recién llegados que se hacían en barracas y chabolas de autoconstrucción.

Los ayuntamientos, por lo demás, eran en esa época esencialmente administraciones locales totalmente dependientes del poder central, y su capacidad para desplegar políticas urbanas mínimamente complejas, estaba absolutamente descartado. Sólo Madrid y Barcelona disponían de mayor capacidad ejecutiva, pero, al mismo tiempo, el control central sobre sus iniciativas y programas era absoluto. El despliegue urbano estaba totalmente sometido a las necesidades que se derivaban del crecimiento industrial, y la lógica era por tanto claramente subsidiaria. Pero, es importante reseñar que ya en los 50 se impulsó una política de vivienda que pretendía incorporar la lógica de la propiedad como paradigma popular dominante. Y, de hecho, podemos decir que una forma de compensar los bajos salarios fue propiciar el acceso en propiedad a la vivienda, aunque esta fuera de baja calidad y en barrios carentes de los servicios más elementales.

El cambio político a finales de los setenta implicó la plasmación y puesta en práctica de un completo programa de reconstrucción urbana, postergado o limitado en el tardo

franquismo, y que constituyó la agenda de la nueva democracia local. Fueron esos los años en que cristalizó y se institucionalizaron las propuestas políticas y urbanas que constituyeron las bases políticas de los movimientos vecinales y urbanos de los 70 en toda España. El tema fundamental para toda ciudad fue la capacidad de construir, dotar y hacer funcionar servicios públicos que habían sido sistemáticamente postergados o realizados con bajísimos estándares en los años del “desarrollismo” franquista. Las ciudades empezaban a ser vistas más como centros de servicios que como centros industriales, lo que fue motivando el desplazamiento de las industrias a la periferia o hacia las segundas coronas metropolitanas.

Los años 80 significaron la plena consolidación del modelo «reparador» y «renovador» surgido en los años de la transición democrática. Se fueron afianzando los ayuntamientos democráticos, se profesionalizaron políticos y nuevos técnicos locales, y en general diríamos que se produjo una notable institucionalización de la vida política local. Con un gran punto de interés que era la recuperación económica, unida a la generación de un zócalo de servicios básicos que cada comunidad o municipio requería.

Más tarde, ya en las postrimerías de siglo y una vez resueltas en gran parte las carencias básicas heredadas, algunos gobiernos locales en ciudades españolas significativas empiezan a pensar en términos de estrategia urbana, definiendo objetivos, tratando de generar complicidades con actores económicos y sociales, tratando de buscar un lugar propio en un proceso de globalización ya claramente en marcha. Por otro lado, la creciente preocupación por las consecuencias ambientales del proceso de desarrollo acelerado en las ciudades españolas, va obligando a incorporar en la agenda de las políticas urbanas lógicas que tuvieran en cuenta un concepto de hábitat urbano que fuera más allá del estricto diseño urbanístico de espacios públicos y zonas de residencia y servicios.

Al mismo tiempo, los cambios sociales generados por las innovaciones tecnológicas y la globalización económica, empiezan a hacerse notar en las ciudades. Más individualización de las trayectorias vitales, menos espacios estables de socialización, más fragilidad de las estructuras familiares, generalización de la precariedad laboral... son aspectos que poco a poco y con ritmos diferentes en las diferentes ciudades, van dejándose sentir. La propia generalización del estatus de «propietario» (un 87 % de viviendas de propiedad en España en el año 2007, frente al 50 % a finales de los 50), genera una lógica de relación entre ciudadano y gobierno local, más entendida como cliente-prestador de servicios, que como ciudadano-institución representativa. Los gobiernos locales empiezan a asumir problemas, temas o demandas que no encajan en su repertorio tradicional de servicios de atención básica o primaria. La agenda urbana se hace más compleja y genera nuevas estrategias en temas educativos, culturales,

sociales o de salud comunitaria que conduce a nuevos espacios de concertación entre esferas de gobierno, y/o entre instituciones públicas y actores sociales.

A medida que avanzamos en el nuevo siglo, aumentan las tensiones entre una dinámica de crecimiento en la complejidad de los problemas urbanos, con una mayor densidad en la articulación entre políticas en el ámbito local, y las dificultades de los gobiernos locales de proveer los recursos necesarios para asumir esas nuevas tareas y compromisos. Mientras dura la fiebre especulativa alrededor del *boom* de la vivienda, los ayuntamientos se benefician de las plusvalías generadas por todo ese proceso. Sin embargo, en el momento en que la burbuja estalla, muchos gobiernos locales se enfrentan con la dura realidad de una agenda de servicios a las personas mucho más extensa, un gran aumento del desempleo, una fragilidad social y familiar notable por la gran generalización del endeudamiento hipotecario, unas exigencias de cobertura de servicios básicos en municipios que han crecido significativamente, y, en cambio, con capacidades de obtención de recursos que vuelven a los estándares y límites tradicionales (impuestos locales muy determinados y transferencias limitadas del Estado y de las comunidades autónomas).

La globalización deja sentir con fuerza su influencia, tratando de imponer un modelo o un «metarrelato/meta relato» de matriz neoliberal, en el que se mezclan elementos ideológicos, con técnicas específicas de gobierno, que buscan la reducción del gasto público, la mercantilización de servicios a las personas en temas clásicamente locales, como son el cuidado y la atención, la asunción pública de las externalidades negativas de esa estrategia, y ello conlleva un debilitamiento de la estructura de derechos universales y subjetivos. Se discute a los poderes públicos su papel de «asegurador social» ya que desde la mirada hegemónica del capitalismo financiero se entiende que la socialización de la seguridad es injusta e ineficaz. Los argumentos que se usan van en la línea de considerar que el sistema público de bienestar puede generar incentivos para dejar de esforzarse, por lo que se premiaría a quién no se lo estaría ganando, y, en cambio, se estaría penalizando a quienes se esfuerzan que no verían recompensados sus esfuerzos con una mejor situación. Al mismo tiempo, este sistema también sería ineficaz ya que podría ser sustituido por operadores privados que mejorarían su eficiencia y su rendimiento. En ese contexto, los gobiernos locales tienen ante sí la tarea de plegarse a esa lógica, o de construir alternativas sociales, económicas y ambientales distintas. Los debates sobre resiliencia urbana, sobre economía social, sobre innovación social, o sobre el concepto de lo común, empiezan a surgir en contextos urbanos, y rápidamente se conectan con exigencias de profundización democrática también a escala local. Así, en las ciudades españolas (en algunas más que otras, en algunas

de manera más rápida y drástica que en otras) se ha producido un tránsito desde una agenda de políticas urbanas muy centrada en el eje urbanismo-desarrollo económico, hacia una mayor presencia de los componentes sociales, culturales y ambientales. De tal manera que podríamos decir que, sin abandonar la vertiente urbanística-económica, como siempre muy significativa en la estrategia de los gobiernos locales, las agendas urbanas se han hecho más plurales y complejas, y en respuesta a ello las políticas urbanas han asumido una mucha mayor extensión y urdimbre en estos últimos años. Ya no basta el urbanismo para abordar los problemas urbanos. Sin una estrategia de políticas urbanas propia, sin procesos de implicación social, los gobiernos locales ven sometidas sus decisiones a agentes externos que dictan y condicionan proyectos y ritmos de acción.

En definitiva, lo que podemos constatar es, por un lado, un reforzamiento y extensión de la agenda de los gobiernos locales. Por otro lado, y derivado de lo anterior, una mayor densidad y transversalidad de lo urbano. Y todo ello unido a las crecientes dificultades para abordar ese exigente contexto de globalización y enraizamiento local, desde una gran limitación de recursos y posibilidades de los ayuntamientos de las grandes ciudades españolas tras el fin de la burbuja inmobiliaria, y en pleno proceso recentralizador ejemplificado por el Proyecto de Ley anunciado por el Gobierno de Rajoy en 2013 de Reforma de los Gobiernos Locales.

En resumen, desde 2007, muchos de esos factores de cambio, de interregno, han sufrido una brusca aceleración, mientras sus efectos generaban un notable agravamiento de las condiciones de vida de los ciudadanos. Teniendo en cuenta las relaciones entre esferas de gobierno, podemos identificar tres etapas a partir del estallido de la crisis: Una primera etapa (2007-2009) donde los gobiernos niegan la profundidad de la crisis mientras esta se concentra en el derrumbe del sector inmobiliario. Una segunda etapa (2009-2011) donde el paro se dispara. El protagonismo lo toma la Administración General del Estado con el paradigmático Plan E como propuesta-insignia con políticas ejecutadas en la esfera local orientadas a la reactivación del sector de la construcción a través de la inversión pública. Se empieza a reconocer una crisis financiera y se produce un progresivo trasvase de los costes de la deuda privada (fundamentalmente bancaria) hacia la deuda pública a partir del proceso de reestructuración bancaria. La tercera etapa, la actual, está marcada por las políticas de austeridad en el marco de la UE, la crisis de las finanzas públicas, la limitación de la deuda pública y el aumento de la desigualdad y la emergencia social en la escala local, con la amenaza de procesos de fuerte recentralización utilizando a las diputaciones provinciales como instrumento implementador y gestor.

1.2. Políticas urbanas para nuevos retos

Nuestra perspectiva, reflejada en esta publicación, parte de un interrogante: ¿Cómo repensar problemas y políticas de respuesta desde una perspectiva que reconozca la significación del espacio, del territorio en el que ello sucede (en este caso las grandes ciudades españolas), y que al mismo tiempo quiera mantener una perspectiva integral que permita abordajes transversales y pluridisciplinarios aprovechando el factor de proximidad? Se ha argumentado (Fainstein-Fainstein, 1982) que la variable territorial es muy significativa a la hora de establecer la distribución de las oportunidades vitales y de consumo, y que es justamente en esas coordenadas territoriales donde se produce la tensión entre las funciones de las áreas urbanas como medio residencial para la población y los usos de esas mismas áreas como palancas de acumulación para otros sectores, todo ello en pleno debate sobre la sostenibilidad de las ciudades atendiendo a su evidente «huella ecológica». Desde esta perspectiva se enfatiza el papel central del territorio tanto en nuevos procesos de acumulación en la economía globalizada, como en su calidad de «soporte» concreto y específico del bienestar de la ciudadanía. Cada territorio concreto se ve afectado por un conjunto de políticas e intervenciones que «descienden» desde distintas esferas de gobierno (*multilevel government*), marcando su desarrollo y las interrelaciones concretas de sus habitantes y su calidad de vida.

Entendemos pues, que estamos en momentos de profunda reconsideración de las políticas urbanas, al no sernos útiles las aproximaciones tradicionales (de carácter específicamente urbanístico), precisamente cuando parece ser más decisivo el rol territorial-urbano en los desarrollos contemporáneos y en los procesos de innovación social que requiere el marco de interregno entre épocas. Una red de entidades y organismos públicos que han tomado el nombre de *European Urban Knowledge Network*, usa la siguiente definición de política urbana:

«Urban policy is multidisciplinary and constantly adjusting itself to new demands. Cities as focus of modern society are socially, culturally and economically dynamic entities. Successful urban policy integrates multiple domains: relevant domains are labour market, spatial planning, housing, environmental sustainability, safety, mobility, economy, culture, and social inclusion policies. The main focus of effective urban policy is life and functions in urban areas. Effective management of urban policy is marked by good governance. Increased citizen and civil society participation, as well as cooperation between local authorities and municipalities are an indispensable part of urban policy. The main challenges posed by urban policy are to create cities that are inclusive, attractive, safe and offer opportunities for all.»

Nuestra investigación se sitúa en esa encrucijada. Reivindicamos el papel central del escenario urbano tanto en la transformación acaecida en España desde los años 60, y su creciente significación para afrontar las nuevas y viejas problemáticas sociales, económicas y políticas presentes en la difícil situación actual. Presentamos un nuevo marco de aproximación al tema que permita el establecimiento de políticas urbanas que busquen combinar e integrar las diversas perspectivas en juego, primando las lógicas de bienestar ciudadano, sostenibilidad ambiental y de participación social (Urrutia, Zubero, Izaola, de la Peña, 2009). En anteriores investigaciones (EXSURB, EXNURB) analizamos los «efectos de zona» en los procesos de exclusión social, y por tanto la significación de la estructura de oportunidades vitales diferenciada que suponía vivir no sólo en una ciudad u otra, sino también en una parte de la ciudad o en otra. Incorporamos asimismo la evolución de las políticas urbanas en España, constatando los límites que implica una concepción estrictamente urbanística, exclusivamente institucional y estrechamente local de las políticas urbanas desplegadas en España estos últimos treinta años. Nuestra hipótesis es que es necesario reforzar y repensar las políticas urbanas como marco en el que situar actuaciones integrales, pensadas e implementadas desde la proximidad, pero integrando la multiplicidad de mecanismos de intervención multinivel, buscando dinámicas de sustentabilidad compleja (Edwards, 2009; Jones and Mean, 2010; Coaffee, 2010; Batty and Cole, 2010).

En definitiva, el cambio de escenario que estamos atravesando y que afecta de manera profunda aspectos esenciales de la vida de las personas, exige un replanteamiento muy significativo de las políticas públicas, y ello es especialmente importante en el ámbito urbano, dado su profundo impacto en los aspectos cotidianos y de bienestar. Las políticas públicas locales destacan, en la actualidad, por su baja articulación e integralidad. Predominan las respuestas segmentadas y especializadas. Los retos a afrontar exigen mejores articulaciones de las políticas locales en una lógica de resiliencia urbana. Existe una notable confusión entre «políticas locales» y «políticas urbanas». A pesar de la constante interrelación e influencia recíproca de las actuaciones en un mismo espacio urbano de las distintas esferas de gobierno (europea, estatal, autonómica,...) las articulaciones son poco habituales, produciéndose notables contradicciones y solapamientos. No existen prácticamente políticas urbanas formuladas a escalas supralocales e intergubernamentales. Las presiones y los retos a afrontar están logrando que, a pesar de todo, se detecten dinámicas significativas de innovación en las políticas públicas presentes en muchas áreas urbanas, aunque de manera desigual y ciertamente aislada. Pensamos que las ciudades y áreas urbanas que mejor logran avanzar en procesos de sustentabilidad social y urbana son las que aprenden de la propia experiencia, mantienen abiertos los canales de innovación con su presencia translocal e internacional, y logran combinar nuevas aproximaciones a los problemas urbanos (sostenibilidad, inclusión social...), con fórmulas nuevas de gobierno (integralidad, gobernanza multinivel, participación ciudadana...).

1.3. El proyecto POLURB 2015

El proyecto POLURB 2015, en el que se enmarca la presente publicación, tiene pues como objetivo general presentar un nuevo marco analítico de las políticas urbanas en España y poner en valor un conjunto de nuevas experiencias que sirvan para ilustrar y ejemplificar la emergente realidad de las nuevas políticas urbanas en España. Una políticas urbanas que se enfrentan a la situación de crisis financiera y de cambio de época.

Este proyecto se desarrolla en tres fases. En la primera se ha trabajado en el análisis de los efectos de la crisis en las 17 ciudades más pobladas de las 17 Comunidades Autónomas (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Murcia, Palma de Mallorca, Las Palmas de Gran Canaria, Bilbao, Valladolid, Vigo, Gijón, Pamplona, Santander, Albacete, Logroño, Badajoz), a la que se ha añadido también la ciudad de Málaga para no dejar fuera ninguna de las 10 ciudades más pobladas. En su conjunto, teniendo en cuenta su escala metropolitana reúnen cerca de 20 millones de personas.

En esta primera fase el análisis se ha realizado a partir de cuatro grandes esferas o ámbitos: desarrollo económico-territorial y glocalización; hábitat urbano; cambios sociales y demográficos y gobierno-gobernanza multinivel. Cada capítulo de esta publicación se corresponde a uno de estos ámbitos de estudio. Con ello se quiere generar evidencias sobre el distinto grado de impacto que la crisis y el cambio de época tienen en esas ciudades en cada uno de estos ámbitos. Los capítulos están divididos en tres grandes secciones. En un primer apartado se establecen una serie de hipótesis de trabajo específicas en las cuales se identifican las vulnerabilidades de las ciudades en el ámbito específico. Estas vulnerabilidades hacen referencia a riesgos internos y externos que las ciudades afrontan en la actualidad, ya sea debido a la crisis económica actual (como por ejemplo el paro) o bien como consecuencia de procesos de cambio con otras temporalidades (como por ejemplo el cambio climático o el cambio demográfico). En un segundo apartado se intentan contrastar estas hipótesis a través de una serie de indicadores a partir de los datos disponibles a nivel local o provincial, según el indicador. En el último apartado se recogen los principales avances en cada ámbito. Finalmente la publicación se cierra con un capítulo donde se sintetizan las principales conclusiones de cada uno de los capítulos precedentes, ofreciendo una visión general sobre la vulnerabilidad de las ciudades estudiadas.

En la segunda fase del proyecto se ha realizado una selección de diez ciudades con diferentes tamaños y vulnerabilidades para estudiar en profundidad las respuestas que se están dando a la crisis. En concreto son: Badajoz y Santander (de menos de 250.000 habitantes); Vigo y Bilbao (entre 250.000 y 500.000 habitantes); Málaga, Sevilla, Zaragoza-

za, Valencia (entre 500.000 y 1.000.000) y Madrid y Barcelona. La metodología combinará los aspectos cuantitativos con los cualitativos, analizando tanto los documentos como los discursos que los distintos actores relevantes en cada ciudad han realizado o emiten sobre el diagnóstico a realizar en este momento de crisis y cambio de época, y las perspectivas de propuesta que sugieren para afrontar los nuevos retos. En una última fase del proyecto POLURB pretendemos seleccionar prácticas significativas que muestren procesos de innovación social, política y económica, que, desde nuestro criterio, apuntan a la formulación de nuevas políticas urbanas en el horizonte de 2015.

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). El equipo multidisciplinar que lleva a cabo el proyecto está constituido por miembros de diferentes universidades españolas. Finalmente, queremos agradecer a la Fundación Centro de Estudios Andaluces su apoyo en la organización del Seminario 'Crisis y Ciudad', celebrado el 17 de enero de 2013 en la Casa de la Provincia de la Diputación de Sevilla, donde se presentaron parte de los resultados que aquí se recogen y por darnos la oportunidad para que esta publicación sea una realidad.

2. Hábitat urbano: los retos del cambio global en las ciudades

Marc Martí-Costa
 Francesc Magrinyà
 Juan Mérida
 Ángela García

«La batalla de la sostenibilidad se ganará o se perderá en las ciudades»

M. Strong, Secretario General de las Cumbres de Estocolmo 72 y Río 92

Parece claro que los retos del futuro pasan por mejorar nuestras ciudades: la mitad de la población mundial vive en hábitats urbanos, mientras que en España el porcentaje llega al 70 %.

El modelo de desarrollo territorial predominante durante las últimas tres décadas en España ha quedado en gran parte obsoleto. Surgen nuevas prácticas, nuevas formas y se intuyen nuevos discursos. El marco teórico sobre el que se plantea el análisis del hábitat urbano se basa en la transición de un discurso de la sostenibilidad predominante, que se extendió de forma masiva durante la década de los 90 hacia otro escenario, aún por perfilar, caracterizado por la aparición de nuevos discursos alrededor del concepto de resiliencia añadiendo complejidad al concepto de sostenibilidad. El discurso de la resiliencia va tomando cuerpo teórico con el instrumental que ofrece la lectura de los sistemas ecológicos y las experiencias como el movimiento de ciudades en transición.

Combinando los riesgos asociados al Cambio Global con las orientaciones de las diferentes cumbres internacionales y de la Estrategia Española de Sostenibilidad Local y Urbana hemos seleccionado una serie de indicadores para medir la mayor o menor vulnerabilidad de las ciudades en relación a los riesgos asociados al hábitat urbano. Estos indicadores se han agrupado en tres ámbitos diferenciados: el modelo urbano (grado de complejidad, densidad y compacidad); el metabolismo urbano (consumo de recursos y producción de residuos) y finalmente el entorno urbano (la huella ecológica).

A diferencia de los otros capítulos y debido a la deficiencia de los datos existentes, no podemos ofrecer aquí un análisis del impacto de la crisis económica en las ciudades españolas desde el punto de vista del hábitat urbano. Sin embargo, sí que podemos observar qué ciudades se encuentran en mejores o peores condiciones para afrontar las crisis actuales desde el punto de vista del hábitat o, mejor dicho, de la sostenibilidad ambiental. Una lectura completa del estado del hábitat urbano vendrá necesariamente del cruce de los indicadores utilizados en este capítulo con los indicadores y sus interpretaciones en el ámbito social, económico y el de gobernanza.

2.1. Hábitat Urbano: de la sostenibilidad a la resiliencia

2.1.1. El desarrollo sostenible y las Agendas 21 Locales

El impulso por la sostenibilidad representó la entrada en consideración de los entornos naturales y del metabolismo urbano en el ámbito de la ciudad. Así, los acuerdos en la Cumbre de Río de Naciones Unidas de 1992, concretamente los relacionados con el Programa 21, inspiraron las políticas locales sobre sostenibilidad durante las dos décadas siguientes.

El principal marco de referencia a escala local fue la Carta de Aalborg de 1994 y la campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles. Los municipios que la firmaron se comprometieron a desarrollar la redacción de una agenda 21 para su población. En esta carta la idea fuerza es la de «desarrollo sostenible¹» a partir del cual se organizan una serie de principios rectores de las políticas ambientales como son: a) la preservación y fomento del capital natural existente (recursos materiales, hídricos y energéticos) para que el ritmo de consumo no supere su reposición y para que el ritmo emisión de contaminantes no supere la capacidad que aire, agua y suelo tienen de absorberlos y procesarlos; b) la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, potenciando las energías renovables frente aquellas dependientes de los combustibles fósiles; c) una ocupación del suelo sostenible, introduciendo la planificación ambiental estratégica, la renovación del centro de las ciudades y una planificación multifuncional de las nuevas zonas suburbanas; d) una movilidad sostenible que reduzca la movilidad forzada y promocióne medios de transporte como los desplazamientos a pie, en bicicleta o mediante los transportes públicos; e) el fomento de la educación, la forma-

1 Los orígenes del concepto se pueden situar en el informe del Club de Roma de 1972 sobre los límites del crecimiento capitalista. La Declaración de Estocolmo (1972), aprobada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, introdujo por vez primera en la agenda política internacional la dimensión ambiental como elemento limitador del crecimiento económico.

ción, el acceso a la información y la participación de todos los ciudadanos y grupos interesados en la toma de decisiones; f) la introducción de la perspectiva ambiental de una forma transversal a todas las políticas locales y e) la priorización la justicia social.

Estos principios fueron asumidos por parte de ciudades de todo el mundo y debatidos en diferentes foros internacionales². Entre ellas cabe especialmente mencionar la redacción de la Carta de Aalborg+10 en 2004 donde se reafirman los principios anteriores, se concretan e incluso se introducen algunas novedades interesantes como los conceptos de los comunes naturales, el fomento de un consumo y formas de vida responsables y una acción local para la salud.

España es uno de los países que más ayuntamientos firmaron la Carta de Aalborg y se comprometieron al desarrollo de Agendas 21 Locales. Aun así, el gran entusiasmo inicial no se ha traducido en la implementación y cambios globales a nivel local. Es más, incluso se detecta una pérdida de compromiso a medida que han ido pasando los años: de las 32 capitales de provincia que firmaron la Carta de Aalborg, solo 6 firmaron Aalborg+10 en 2004 (OSE, 2008: 90). Este estudio del Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) sobre la implementación de la Agenda 21 en las capitales de provincia muestra que de las 31 ciudades que respondieron la encuesta, solo nueve se encontraban implementando el Plan de Acción. En muchas de las ciudades también se detectó un claro sesgo ambiental en el Plan, con una incorporación débil de aspectos sociales y económicos en el diagnóstico y en la implementación. A la vez, se pone de relieve la existencia de una participación ciudadana puntual y con poca continuidad de los procesos entre el diagnóstico y el Plan de Acción. Finalmente, se reveló una falta de seguimiento, evaluaciones conjuntas y, sobre todo, indicadores comunes que posibiliten el *benchmarking* entre municipios, provincias y comunidades autónomas.

Estos resultados no invalidan ciertos avances en relación a la mejora ambiental a nivel local. La inserción de la temática ambiental en la agenda local, su institucionalización (con técnicos y concejalías específicas) y la implementación de políticas avanzadas por parte de algunos municipios en materia de movilidad a pie o en bicicleta, la recogida selectiva de residuos orgánicos, ahorro del consumo de agua, mejora de la eficiencia energética de los edificios, etc., son algunos ejemplos de ello.

Sin embargo, hasta mediados de la primera década del nuevo siglo, los gobiernos locales se han encontrado muy solos en este tipo de iniciativas, sin un sistema normativo e institucional supralocal que las amparase. Por ejemplo, no es hasta 2006 cuando el Es-

2 A la de Aalborg le siguieron la de Lisboa (1996), Hannover (2000), Aalborg (2004) y Sevilla (2007).

tado español adopta la normativa comunitaria sobre evaluación ambiental estratégica aprobada en la UE en 1985. Es en 2005 cuando se crea el Observatorio de la Sostenibilidad de España cuyos informes temáticos son claves para una visión de conjunto. Ese mismo año es cuando se crea también la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible bajo el impulso del Ministerio de Medio Ambiente para desplegar la Estrategia de Sostenibilidad Urbana y Local, aprobada el año siguiente. En este contexto han aparecido recientemente en España nuevos planes y políticas que profundizan y amplían las Agendas 21 en ámbitos específicos como el de la educación, la energía o la movilidad. Ejemplos de ello son los planes de acción para la energía sostenible, las Agendas 21 escolares o los planes de movilidad urbana sostenible.

2.1.2. El desarrollo español insostenible

Estas políticas, sin embargo, han tenido un efecto casi nulo si nos fijamos en el desarrollo urbano en España durante las últimas décadas, basado en una ocupación intensiva del suelo: entre 1987 y 2010 los suelos artificiales crecieron un 44 % mientras que la población solo un 15 % (Ministerio de Fomento, 2010). Incluso si lo comparamos con el desarrollo económico (en términos de PIB), entre 1998 y 2006 la construcción residencial creció a un ritmo más del doble del correspondiente al conjunto de la economía.

Gran parte de este crecimiento residencial se dio en asentamientos con muy poca diversidad de usos, ya sea con fórmulas de baja densidad (chalets, apareadas, etc.) o con la creación de nuevos núcleos de viviendas desligados del entramado urbano preexistente³ generando un mayor consumo de suelo y agua, un aumento de la movilidad privada y la contaminación, la destrucción de áreas con valores naturales o agrícolas, así como mayores dificultades para una equidad en el acceso a los servicios públicos, entre otras. Todas estas dinámicas contradicen de forma evidente los principios de la Carta de Aalborg ya que ni fueron debidamente incorporados en las leyes de suelo ni en los diferentes planes urbanísticos que las propiciaron.

Desde el punto de vista territorial, el crecimiento de la urbanización en España ha sido bastante desigual según las zonas. Además del crecimiento alrededor de las grandes urbes españolas, especialmente en Madrid, las zonas de la costa han experimentado un fuerte crecimiento, principalmente en el litoral mediterráneo⁴. La presión humana

3 Ya entre 1987 y el año 2000 el tejido urbano discontinuo aumentó un 30 % y las urbanizaciones exentas o ajardinadas un 25 %, frente al 4,1 % correspondiente al «tejido urbano continuo».

4 En el periodo 2000-2005, la superficie urbanizada a lo largo de un franja de 0 a 2 km de anchura de la costa peninsular española aumentó en un 22,9 % (el 17,5 % en la costa atlántica y el 27,5 % en

se ha incrementado enormemente en unos espacios de gran valor ecológico, cultural y económico, tanto por el aumento de urbanización, por el incremento de población (el 44 % de la población española vive en municipios costeros que apenas representan el 7 % del territorio) y por la intensidad de su uso turístico (el 80 % de los 60 millones de turistas que recibe España se dirigen hacia la costa para sus vacaciones).

2.1.3. Crítica a la noción de sostenibilidad y emergencia de nuevos enfoques

Como hemos apuntado, la «sostenibilidad» ha sido uno de los términos más extendidos y compartidos en las últimas décadas en la promoción de las políticas socioambientales. En parte eso ha sido posible justamente porque se ha simplificado y banalizado su significado, haciendo de él un concepto abstracto, ambiguo y poco concreto. De esta forma, la sostenibilidad ha perdido sus connotaciones políticas y sociales y se ha transformado en un concepto hegemónico y de consenso.

La crisis económico-financiera de 2007, conjuntamente con la llegada del *peak-oil*, irrumpen directamente contra esta noción de la sostenibilidad y evidencian que, simplemente, no es posible compatibilizar el crecimiento ilimitado con la preservación del medioambiente y sus recursos naturales. El movimiento del decrecimiento pone precisamente en evidencia como el concepto de desarrollo sostenible ha pasado a ser funcional para el sistema capitalista sin implicar cambios sustanciales. Así, según esta corriente, para hacer frente a las crisis ambiental y económica deberemos entrar en un escenario de crecimiento limitado o, incluso, de decrecimiento (Kallis, 2011).

Como respuesta local al cambio climático, la llegada del *peak-oil* y al estancamiento económico, surge la iniciativa de las «Ciudades en Transición». Se trata de una iniciativa nacida de unos estudiantes de permacultura de Kinsale (Irlanda) que el profesor Rob Hopkins (2008) desarrolló y posteriormente aplicó en la ciudad de Totnes (Reino Unido) y que en un breve período de tiempo se ha extendido por muchas ciudades del planeta. La idea es generar comunidades con la mayor independencia energética posible, dando respuestas resilientes a las perturbaciones ambientales, energéticas y económicas. El concepto de resiliencia surgió de las evidencias en las observaciones de cambio y adaptación de los sistemas antrópicos y de los ecosistemas naturales que demuestran ciertas características dominantes en las especies que sobrevivían adaptándose, a diferencia de otras que no eran capaces de hacerlo (Holling, 1973; Diamond, 2005). Así, la resiliencia, según la definición canónica, es la capacidad de un sistema para volver a las condiciones previas a una perturbación o, en otras palabras, su capacidad para adaptarse al cambio.

Esto es lo que pretenden las *ciudades en transición*: buscar estrategias para volver a las condiciones anteriores al cambio ambiental global de las últimas décadas pero sin que ello signifique un retroceso en términos de calidad de vida. Se trata, pues, de mejorar la calidad de vida de los y las habitantes de una comunidad pero retornando el sistema urbano a un escenario sin combustibles fósiles, con una mayor autosuficiencia económica y energética y minimizando los impactos sobre el medio ambiente global.

Así, los enfoques basados en la perspectiva del decrecimiento y de las *ciudades en transición* recuperan, en primer lugar, la crítica al desarrollo capitalista actual que se encontraba en los orígenes del concepto de desarrollo sostenible. Alertan de los peligros que representan procesos como el cambio climático y la llegada del pico del petróleo, pero más que una simple necesidad sistémica de cambio o el miedo a la catástrofe, estas perspectivas promueven el deseo de cambio con el objetivo de vivir mejor, de recuperar la buena vida no mediada por el consumo sino por la calidez de las relaciones humanas y comunitarias y la reconexión con la naturaleza. Así, frente a procesos puntuales y tecnificados de participación ciudadana, ponen la comunidad local en el centro de la transformación para fomentar procesos de abajo a arriba en los que los ciudadanos son los protagonistas del cambio y del aprendizaje generado.

Se enfatiza también en un enfoque circular y no lineal del metabolismo urbano. El enfoque lineal entiende las ciudades como sistemas abiertos que consumen materia y energía externas, las metabolizan y disipan contaminantes, residuos y calor. En cambio, la concepción circular del metabolismo urbano deja claro está que este tipo de metabolismo lineal (con entradas y salidas pero sin recirculación) es altamente insostenible. Es necesario, por tanto, repensar las ciudades para minimizar su contribución a dicho cambio. Esto pasa, forzosamente, por introducir nuevas formas de metabolismo urbano de carácter circular, reduciendo las entradas y las salidas del metabolismo lineal, fomentando la producción local y de proximidad, incrementando el reciclaje y la reutilización tanto de energía como de materiales y revalorizando los residuos, las aguas sucias y el calor.

2.1.4. Vulnerabilidades de los sistemas urbanos: ¿cuáles son las amenazas?

En este ámbito, no podemos limitarnos a la actual crisis económica y financiera aunque haya tenido importantes efectos en las ciudades. Aquí nos referimos a una crisis mucho más multidimensional y amplia en tiempo y escala, lo que algunos investigadores han venido a denominar «Cambio Global» (CSIC, 2006). Este es el resultado de varios factores que se dan simultáneamente y se interrelacionan como son el aumento de la población mundial, los cambios de uso del suelo, el cambio climático, la pérdida de ecosistemas y biodiversidad, el aumento de la contaminación, el pico del petróleo

y otros combustibles fósiles, etc. La contribución de este apartado es situar las consecuencias socioambientales de la crisis económica en España en un marco mucho más amplio donde las ciudades juegan un papel fundamental.

2.1.4.1. El cambio climático

Entre los diferentes componentes del Cambio Global, resaltamos a continuación el cambio climático producido con la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) por su fuerte interrelación con el resto de factores.

Las emisiones en España han aumentado progresivamente desde 1990 con ligeros descensos puntuales en 1993, 1996, 2006. En 2008 se registra un nuevo descenso debido a la crisis económica (OSE, 2013). Aún así, las emisiones se sitúan en el 42 % de aumento respecto a 1990, mientras que el protocolo de Kyoto establecía un máximo de un 15 % de incremento para España. Aunque en este ámbito los últimos datos son positivos, como señala el informe del CCEIM y la Fundación Conema: «no se observan aún cambios estructurales ni en el uso de los medios de transporte ni en el modelo energético, lo que invita a pensar que esta tendencia puntual a la baja se invertirá una vez superado este periodo de contracción económica» (2009: 91).

Los efectos del cambio climático se traducen en un aumento de las temperaturas lo que produce un aumento del nivel del mar y una disminución de precipitaciones. Para el horizonte de 2030, se prevén unas disminuciones medias a las aportaciones hídricas en régimen natural de entre un 5 y un 14 %. Este impacto se prevé más acusado en las cuencas del Guadiana, Segura, Júcar, Guadalquivir y Sur, así como en Canarias y Baleares y en el resto de la costa mediterránea (Fundación Complutense y Fundación Conema, 2008).

Respecto a la subida del nivel del mar, de seguir esta tendencia, el nivel de las aguas subirá entre 12,5 centímetros y medio metro en total en los próximos cincuenta años (Ibídem, 2008). Ese aumento podría hacer desaparecer playas del litoral cantábrico (o cántabro), del delta del Ebro, del Llobregat, la Manga del Mar Menor inundando así zonas urbanas consolidadas.

2.1.4.2. Crisis energética: emisiones, dependencia y aumento de los precios

Otro de los riesgos importantes para las ciudades es la cuestión de la energía, tanto por el aumento de los precios de la energía como por la contribución de este sector a las emisiones de dióxido de carbono.

El modelo energético español es muy dependiente de unos combustibles fósiles procedentes de terceros países. Del total de la energía primaria que se consumió en España en 2008, el 80 % provenía de este tipo de combustibles: el 47 % del petróleo, el 24 % del gas natural y el 8 % del carbón. Las energías renovables solo representaron el 7 % y el 11 % restante correspondió a la energía la energía producida en centrales nucleares⁵.

En general, se calcula que las ciudades españolas son responsables del 40 % del consumo energético del país (CCEIM y Fundación Conema, 2009) y este va ligado a su importante contribución a los gases de efecto invernadero. Las emisiones de CO₂ provenientes de los turismos han crecido en España casi un 80 % entre 1990 y 2005. En relación al consumo doméstico, durante el mismo periodo, el incremento de los usos eléctricos y térmicos en los hogares ha sido de un 32 %⁶.

2.1.4.3. Escasez de agua y tensiones territoriales

Como decíamos, el cambio climático incide en el ciclo del agua debido a la modificación de las precipitaciones y también a la posibilidad de episodios extremos más frecuentes (inundaciones y sequías). Sin embargo, este no es el único factor que incide en la disponibilidad actual y futura de agua dulce. El equilibrio de los regímenes hidrográficos se ve fuertemente alterado por los cambios del uso del suelo, la calidad de sus ecosistemas y la regulación y modificación de los cauces. Así, entre 1996 y 2006, las cuencas han perdido una quinta parte de su patrimonio y los recursos hídricos se han reducido un 15 % entre 1996 y 2005⁷.

A parte de la disminución de los recursos disponibles, el otro problema es el aumento constante de la demanda. Según los análisis realizados por los organismos de gestión de cuencas, la evolución de los usos más significativos del agua supondrá en 2015, un aumento de las demandas finales de agua con respecto al 2001 de 3.400 hm³, lo que significa que para satisfacer esta demanda haya que distribuir unos 5.260 hm³ más. La desigual distribución de las reservas de agua en la Península y el aumento de la demanda puede aumentar las tensiones territoriales ya existentes entre las zonas altas y las bajas de los ríos, entre las zonas con diferentes tipos de usos (agrícolas, industriales,

5 Citado en CCEIM y Fundación Conema, 2009, fuente original: Ll. Serrano y J. Santamarta. *Evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero en España 1990-2008*. Mayo 2009.

6 Citado en CCEIM y Fundación Conema, 2009, fuente original: Encuesta de Hogares y Medio Ambiente. INE. 2008.

7 Citado en Fundación Complutense y Fundación Conema, 2008, fuente original: *Informe de Ecológicos en Acción, en el Día Mundial del Agua (2008)*.

urbanos), así como entre aquellas comunidades autónomas con más recursos de agua cercanos y aquellas que no cuentan con ellos.

Se debe precisar que aproximadamente el 78 % del consumo de agua en España corresponde el sector agrícola, entre un 12 y un 15 % es industrial y el resto corresponde al consumo urbano. España ocupa el primer puesto entre los países europeos en lo que respecta al consumo de agua en el ámbito doméstico (hogares, pequeños negocios y edificios públicos). Sin embargo, los últimos datos disponibles muestran algunas tendencias esperanzadoras. Según la serie de Encuestas sobre el Suministro y Tratamiento de Agua del INE, hay una tendencia decreciente de consumo de agua en hogares y en sectores económicos a partir de 2005. En 2010 el consumo doméstico de agua potable en los hogares, que representa un 70 % del consumo urbano, se situó a niveles de 2000 a pesar del aumento de población. Un 17,5 % de las aguas de abastecimiento urbano aún se pierde por las redes de suministro debido a fugas, roturas y averías.

2.1.4.4. Problemas de salud por la contaminación del aire

Además de su relevante contribución al cambio climático, el 70 % de la contaminación de las ciudades proviene del transporte urbano. La contaminación atmosférica está asociada a múltiples enfermedades respiratorias y parece ser responsable del 1,4 % de las muertes mundiales y en Europa, la mitad de dicho impacto podría ser causado por las emisiones de vehículos a motor⁸.

Según el OSE (2009), a pesar de que, en términos absolutos, la calidad del aire urbano ha mejorado, la calidad del aire en las ciudades en España dista aún de ser satisfactoria. El 75 % de los españoles viven en ciudades con el aire contaminado y son los cinturones de Madrid y Barcelona las áreas que concentran los mayores niveles de polución.

2.1.4.5. Pérdida de biodiversidad: ocupación del suelo y desertización

Ya hemos descrito anteriormente la voracidad con la que se ha ocupado el suelo en España en los últimos treinta años a partir de un desarrollo económico fuertemente sustentado en la especulación financiera-inmobiliaria.

Las consecuencias de este modelo son variadas, como, por ejemplo, la destrucción de corredores ecológicos y de paisajes naturales y culturales, la alteración de los ciclos

8 Citado en CCEIM y Fundación Conema, 2009, fuente original: Observatorio de la Sostenibilidad en España (2007) Calidad del Aire en las Ciudades, Clave de Sostenibilidad Urbana.

hidrológicos naturales, la pérdida de biodiversidad, las tensiones por la disponibilidad de recursos como el agua, la generación masiva de residuos y de emisiones de GEI, la pérdida de tierras agrícolas productivas, etc. Si este proceso lo unimos a los efectos del cambio climático en el aumento de las temperaturas y la modificación en el régimen de precipitaciones, emerge otro problema de primer orden para el territorio español: el de la erosión del suelo y la desertización. Una parte importante de la superficie del territorio español está amenazada por procesos de desertificación: en el momento actual, un 31,5 % de la superficie española está afectada gravemente por la desertificación⁹.

2.2. Evaluación del Hábitat Urbano por indicadores

2.2.1. Metodología para la elección de indicadores

Este informe se basa en la recopilación de indicadores de la situación del hábitat urbano de las ciudades con más población de cada comunidad autónoma. También se ha incorporado Málaga para tener las 10 ciudades más pobladas de España.

La selección de los indicadores se ha realizado teniendo en cuenta las recomendaciones nacionales e internacionales y los principales riesgos con los que se enfrentan las ciudades. Hemos agrupado los indicadores en tres grandes ámbitos: el modelo urbano (grado de densidad, complejidad y compacidad), el metabolismo urbano (necesidad de recursos y generación de residuos) y el entorno urbano (necesidades socioecológicas globales).

Para la búsqueda de datos se ha seguido una triple estrategia de búsqueda: a) bases de datos a nivel local de agencias estadísticas regionales, estatales e internacionales¹⁰; b) servicios estadísticos de los propios ayuntamientos y c) datos en los documentos de políticas locales relacionadas con los temas con los que estamos tratando (documentos de diagnóstico y seguimiento de las Agendas 21 locales, planes de movilidad y los planes de acción local para la energía sostenible, planes de ordenación urbana, etc.).

Una vez realizada esta tarea, se constata un gran déficit existente de indicadores a nivel municipal en el ámbito ambiental así como su actualización y seguimiento durante

9 *El Cambio Climático en España. Estado de Situación (2007).*

10 A nivel internacional destaca Urban Audit, servicio estadístico urbano y regional de la Comisión Europea en estrecha colaboración con Eurostat, que realiza un seguimiento de un gran conjunto de indicadores entre los que se incluyen los de medio ambiente urbano. Dos problemas emergen para esta fuente: la mayoría de últimos datos disponibles son del 2004 y solo de algunas ciudades.

una mínima serie temporal. Así, gran parte de los indicadores se han obtenido del informe *Sostenibilidad local. Una aproximación urbana y rural* realizado por el Observatorio de la Sostenibilidad de España, publicado el año 2008. Este informe toma como base el sistema integrado de indicadores urbanos desarrollado en el año 2004 por el Observatorio de Medio Ambiente de Málaga (OMAU) en cooperación con la Comisión Europea y Hábitat de Naciones Unidas. Este documento contiene la información de muchos de los indicadores seleccionados pero solamente para el año 2005, sin una serie de datos que nos permita conocer la evolución de las ciudades.

Figura 1. Batería de Indicadores de Hábitat Urbano

Tema	Indicador	Año	Fuente
Espacio urbano: densidad, complejidad y áreas verdes	Densidad (superficie artificial/habitantes)	2011	Caja España
	Compacidad (% construido sobre el total)	2005	OSE
	Área verde (m ²) por habitante ^a	2004 ^b	OSE
	Pequeño comercio y grandes superficies comerciales por cada 10.000 habitantes	2011	Caja España ^c
	Reparto modal (% de desplazamientos en transporte público, vehículo privado y a pie)	Varios años	European Platform On Mobility Management + Fuentes municipales
Metabolismo urbano: Agua, energía y residuos	Consumo de agua (litros) medio por habitante	2005 ^d	OSE
	Consumo de energía eléctrica (MW) medio por habitante	2005	OSE ^e
	Producción energía renovables	2006	Ministerio de Industria
	Producción de residuos sólidos (Kg/hab/día) y porcentaje de recogida selectiva sobre total de residuos	2005	OSE
	Contaminación atmosférica (PM10 y NOx)	2005	OSE
Entorno urbano	Superficie no artificial sobre territorio municipal y evolución (1987-2006)	2010 1987-2006	Información Estadística de las Ciudades Españolas 2010 ^f
	Huella ecológica	2005	OSE
	Déficit ecológico	2005	OSE
	Superficie necesaria	2005	OSE

Fuente: elaboración propia.

a: Badajoz y Vigo a la espera de contestación.

b: Los datos de Palma corresponden al año 2012 y han sido extraídos del Ayuntamiento de Palma de Mallorca, dpto. de Parques y Jardines.

c: Información extraída de Camerdata.

d: Los datos de Gijón provienen de la Agenda 21 del año 2002.

e: A partir de los consumos provinciales extraídos del Ministerio de Industria.

f: Información extraída del Ministerio de Fomento.

2.3. Modelo Urbano

La ciudad compacta y compleja con un alto nivel de densidad favorece que las zonas urbanas tiendan a ser más sostenibles ya que posibilitan una vida social más cohesionada con un tejido urbano compartido y una mayor eficiencia económica y ambiental. El fomento de este tipo de modelo urbano facilita una movilidad más accesible a la vez que reduce el tiempo de transporte y la emisión de partículas contaminantes. Por el contrario, la ciudad dispersa y fragmentada se estructura entorno a un modelo de uso extensivo del territorio en donde se da la separación de funciones en el espacio (un lugar para trabajar, otro para el ocio, un espacio de compras, lugar dormitorio) con la creación de grandes superficies comerciales alejadas del núcleo urbano lo que supone una normalización del uso del automóvil dando prioridad al uso de los vehículos privados motorizados frente a los peatones.

Siguiendo esta argumentación hemos escogido una serie de indicadores que nos informen sobre el grado de compacidad y densidad de las ciudades seleccionadas, entendiendo que las ciudades compactas y complejas serán menos vulnerables a muchos de los factores de riesgo descritos.

2.3.1. Compacidad

La compacidad expresa la idea de proximidad de los componentes que configuran la ciudad, es decir, de reunión en un espacio más o menos limitado de los usos y las funciones urbanas. Para conocer la compacidad de las ciudades estudiadas se ha calculado un índice sintético a través de tres indicadores existentes: a) la compacidad o fragmentación de la estructura urbana de las ciudades (escala municipal), b) la continuidad o fragmentación del área urbana (no solo del área municipal) y c) la proporción de suelo edificado dentro del suelo urbanizado del término municipal que hemos denominado grado de colmatación. La mayor parte de las capitales de provincia son consideradas áreas urbanas en sí mismas, mientras que en el caso de las grandes regiones metropolitanas afectan a varios municipios como es el caso de Barcelona que afecta a 165. Así, la vulnerabilidad de la compacidad urbana se produciría por una forma urbana altamente fragmentada (ciudad y área urbana fragmentada) y un suelo urbano poco aprovechado.

Figura 2. Indicador sintético de Compacidad

Ciudad	Compacidad/ Fragmentación ciudad	Continuidad/ Fragmentación área urbana	Colmatación	Índice Sintético Compacidad
Albacete	Fragmentada/	Fragmentada	67,20	0,68
Badajoz	Compacta	Fragmentada	65,30	0,45
Barcelona	Compacta	Fragmentada	81,30	0,25
Bilbao	Compacta	Fragmentada	--	0,41
Las Palmas	Fragmentada	Fragmentada	71,20	0,63
Logroño	Compacta	Fragmentada	75,10	0,33
Madrid	Compacta	Continua	54,30	0,34
Málaga	Compacta	Continua	58,50	0,29
Murcia	Compacta	Fragmentada	41,60	0,75
Palma	Compacta	Fragmentada	80,30	0,26
Pamplona	Compacta	Fragmentada	??	0,41
Santander	Compacta	Fragmentada	73,20	0,35
Sevilla	Compacta	Fragmentada	81,10	0,25
Valencia	Compacta	Fragmentada	77,30	0,30
Valladolid	Compacta	Fragmentada	73,00	0,35
Zaragoza	Fragmentada	Fragmentada	65,70	0,70

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del OSE (2008).

Para calcular el índice sintético hemos convertido los dos indicadores de forma urbana en indicadores numéricos para calcular un único indicador de forma urbana. En segundo lugar, hemos estandarizado los datos de cada indicador (forma urbana y colmatación) con la técnica min-max, la cual consiste en operativizar los datos, cambiando su magnitud a escala fija de manera que los valores mínimo y máximo tomen los valores normalizados de 0 y 1 y todos los demás elementos adopten valores relativos que varían en el intervalo [0,1]. Así, las ciudades más compactas son Palma de Mallorca, Barcelona y Sevilla. Por contrario, las menos compactas son Zaragoza, Albacete y Las Palmas de Gran Canaria.

2.3.2. Complejidad

Para calcular la complejidad de las ciudades hemos utilizado indicadores indirectos: la densidad, la superficie de área verde, los desplazamientos a pie y el número de pequeño comercio.

2.3.2.1. Densidad

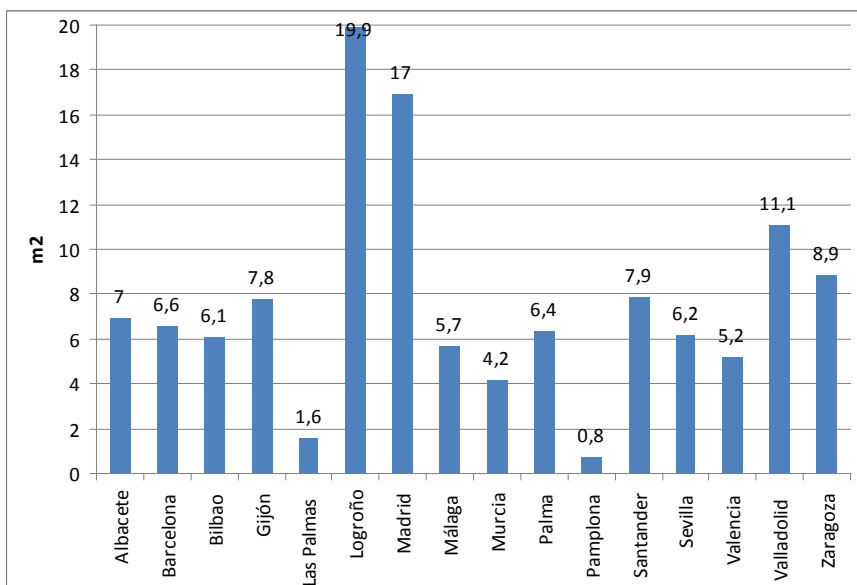
La densidad de población nos ofrece un indicador indirecto a la complejidad ya que se presupone (aunque no siempre sea así) que aquellas áreas más densas concentraran mayores funciones diferentes (vivienda, comercio, equipamientos, etc.). Para acercarnos mejor a la densidad «real» de las ciudades hemos utilizado la superficie artificial en vez de la superficie total.

En lo que se refiere al panorama en España, observamos que existe una media de densidad poblacional entre las ciudades estudiadas de 3.732 habitantes por kilómetro cuadrado para el año 2011, existiendo una diferencia muy importante entre la ciudad con menor densidad, Badajoz (2.577 hab./km²), y la que cuenta una densidad mayor, Barcelona (20.874 hab./km²).

2.3.2.2. Área Verde

Se entiende por área verde la superficie de parques y jardines públicos en metros cuadrados de un ámbito determinado y se mide poniéndolo en relación con la población de ese espacio¹¹. Desde el punto de vista ambiental, las zonas verdes aportan múltiples beneficios relacionados con el hábitat urbano como es la biodiversidad, la regulación de temperatura y microclimas, la generación de oxígeno o la absorción de CO₂. Desde el punto de vista urbano, su existencia también introduce mayores usos en el espacio urbano (paseo, recreo, juegos, etc.).

11 Pese a que este indicador urbano permite establecer una orientación sobre el papel que juegan los espacios verdes en las ciudades, su aplicación resulta ser en ocasiones problemática. Esto radica en que dicho indicador no nos informa sobre a) tipo de zona verde (entendida como composición arbórea o arbustiva) que permite cumplir determinadas funciones ambientales; b) el uso social que se le da ya que entre otros aspectos no nos indica su rentabilidad social y c) la localización en la que se encuentra la superficie verde. No tiene la misma relevancia si las zonas verdes se encuentran en la periferia de la ciudad que si está integrada en las zonas con mayor población consolidada. La Agencia Europea de Medio Ambiente estableció como recomendación que el acceso a espacios verdes debe ser menor de 15 minutos caminando (Stanners and Bourdeau, 1995).

Figura 3. Ratio de Área Verde por Habitante (m^2/hab)

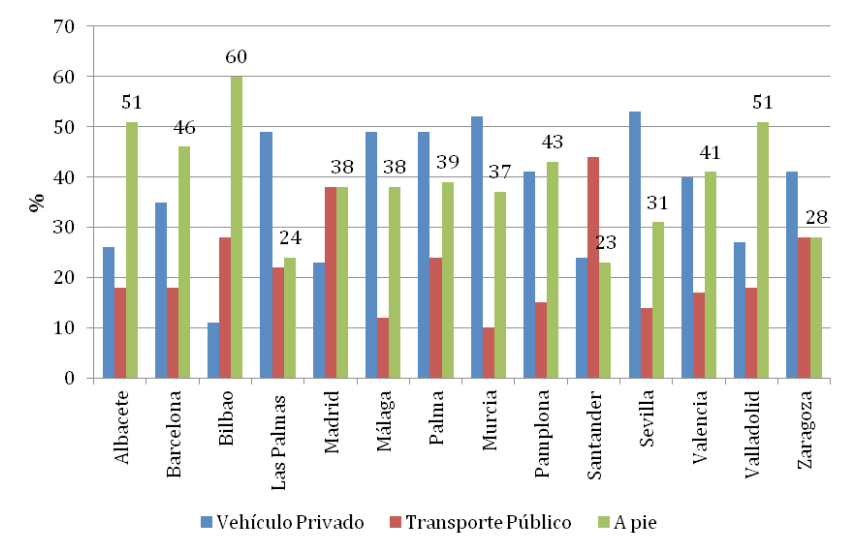
Fuente: elaboración OSE a partir de datos de OMAU-OSE. El dato de Palma de Mallorca corresponde al año 2012 y ha sido extraído del Ayuntamiento de Palma de Mallorca, Dpto. de Parques y Jardines.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda que las ciudades tengan al menos entre 10 y 15 m^2 de área verde por habitante. De las ciudades estudiadas observamos que solo Logroño, Madrid y Valladolid cumplen con la recomendación de la OMS por lo que se refiere a la media. En cambio Pamplona, Las Palmas de Gran Canaria y Murcia son las ciudades donde los habitantes cuentan con una menor superficie de zona verde.

2.3.2.3. Proximidad: reparto modal del transporte

El reparto modal es un indicador clave a la hora analizar la movilidad en la ciudad. En él se reflejan la distribución porcentual de los desplazamientos según el tipo de transporte: vehículo privado, el transporte público y el desplazamiento a pie, por ejemplo, de todos los desplazamientos que se realizan en Albacete a lo largo de un día el 51 % son a pie. Este último es el que nos interesa especialmente. Además de las repercusiones en la emisión de CO_2 y otras partículas en suspensión de uno y otro medio de transporte, los desplazamientos a pie también son un buen indicador indirecto de la proximidad de trabajo/residencia con servicios de todo tipo, lo que a su vez indica la compacidad y complejidad de la propia ciudad.

Figura 4. Reparto modal de la movilidad urbana: porcentaje de desplazamientos según modo de transporte



Fuente: ante la imposibilidad de obtener datos homogéneos que proviniesen tanto del mismo año como de la misma fuente de estudio, indicaremos a continuación la proveniencia de los datos en particular. Los datos sobre el reparto modal de Barcelona, Bilbao, Málaga, Madrid, Murcia, Pamplona, Sevilla y Valencia han sido extraídos de European Platform On Mobility Management (EPOMM), referentes al año 2011. Los datos de Albacete y Santander se recogieron el 2010 y las fuentes de obtención fueron el Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Albacete (PMUS de Albacete) y el Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Santander (PMUS de Santander). Los datos de Las Palmas de Gran Canaria y Valladolid hacen referencia al año 2009 y fueron extraídos de las siguientes fuentes: QUOTA Investigación de Mercados y el Observatorio Urbano de Valladolid. El European Green Capital Award 2014 de Zaragoza recoge los porcentajes de movilidad de Zaragoza del 2007. En lo que respecta a Palma de Mallorca, los datos más actuales que se han podido obtener son del año 2003 y provienen del Plan de Movilidad urbana de Palma de ese mismo año.

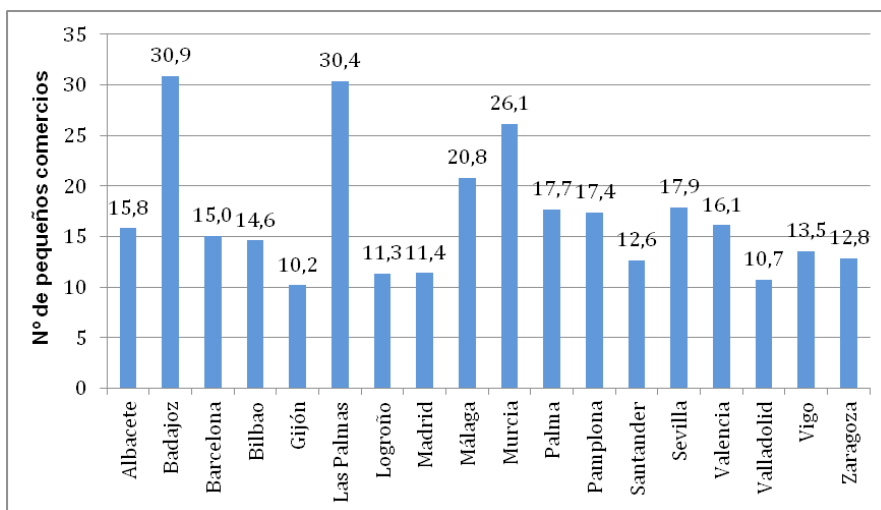
De las ciudades que cuentan con un mayor uso del transporte público se encuentran Santander y Madrid que cuentan con un uso del 44 % y del 38 % respectivamente, porcentaje muy superior al resto de ciudades españolas. En lo que se refiere al desplazamiento a pie, destaca especialmente Bilbao con un 60 % de los trayectos, seguida de Albacete y Badajoz. Por otro lado, de las que muestran una dependencia mayor al vehículo privado observamos Sevilla y Murcia con una utilización mayor del 50 por ciento sobre el total de desplazamientos.

2.3.2.4. Distribución comercial

El siguiente indicador nos informa sobre la distribución de comercios urbanos en relación a su población. Entendemos que las grandes superficies son uno de los factores que potencian la monofuncionalidad de determinadas zonas y el uso del vehículo

privado (lo que acarrea consecuencias perjudiciales para la ciudad como ocupación de suelo, gasto de energía, emisiones contaminantes y ruido). Por otro lado, las grandes superficies tienen repercusiones importantes en la desaparición del pequeño comercio que cumple un papel importante en la vitalidad y diversidad del espacio público.

Figura 5. Número de pequeños comercios por cada 10.000 habitantes (2011)



Fuente: Caja España.

La media de pequeños comercios en las principales ciudades españolas es de 17 establecimientos por cada 10.000 habitantes. Badajoz y Las Palmas de Gran Canaria destacan como las ciudades con más establecimientos con 13 más que la media de las ciudades estudiadas. En cuanto a las ciudades con menor proporción de pequeños establecimientos destacamos zonas urbanas del interior peninsular como Gijón, Valladolid o Logroño.

En lo que respecta a las grandes superficies, la media de la selección analizada es de 0,36 grandes superficies por cada 10.000 habitantes. De la comparación, además, se puede concluir que Pamplona es la ciudad que rompe la dinámica de distribución frente a las demás ciudades al contar con más de 2 áreas de grandes superficies por cada 10.000 habitantes. Le siguen Sevilla y Vigo con 0,97 y 0,87 respectivamente. Por último, destacamos Valencia con el valor mínimo seguida de ciudades situadas en el norte peninsular como Bilbao, Gijón o Logroño.

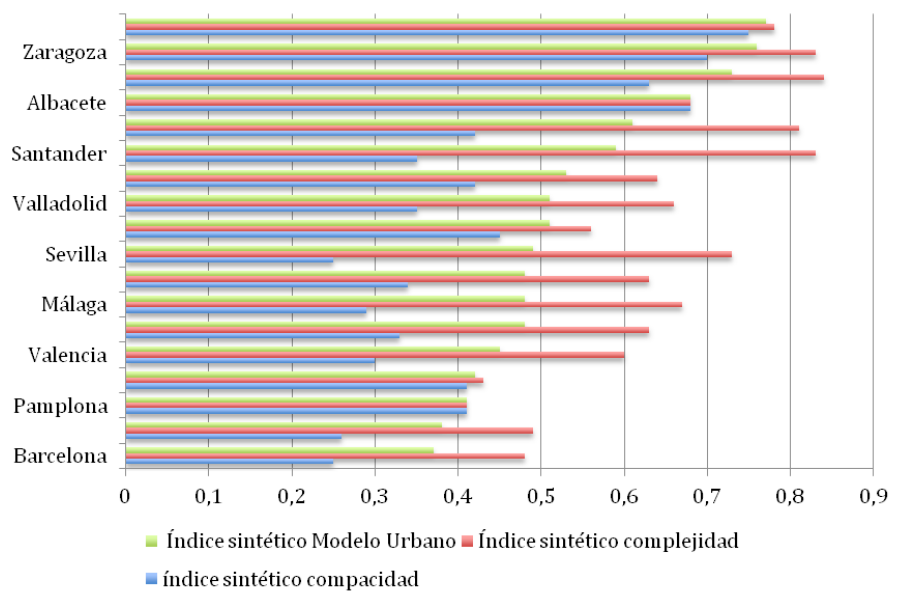
2.3.3. Indicadores sintéticos de modelo urbano

Para calcular el indicador sintético de modelo urbano hemos utilizado el índice de compacidad (ya comentamos anteriormente) y el índice de modelo urbano.

Los indicadores base que hemos utilizado para medir el grado de complejidad de las ciudades son los comentados anteriormente. La técnica para calcular el indicador sintético de complejidad es la misma que el indicador de compacidad. Pamplona, Bilbao y Barcelona presentan mejores niveles de complejidad urbana, mientras que Zaragoza, Santander y Murcia los peores.

Finalmente, hemos realizado una media entre el índice sintético de compacidad y el de diversidad para obtener un indicador global sobre modelo urbano. Así, las ciudades con mejores resultados son Barcelona, Palma, Pamplona y Bilbao, y las ciudades con peores Murcia, Zaragoza y las Palmas de Gran Canaria

Figura 6. Índices de compacidad, diversidad y modelo urbano



Fuente: elaboración propia.

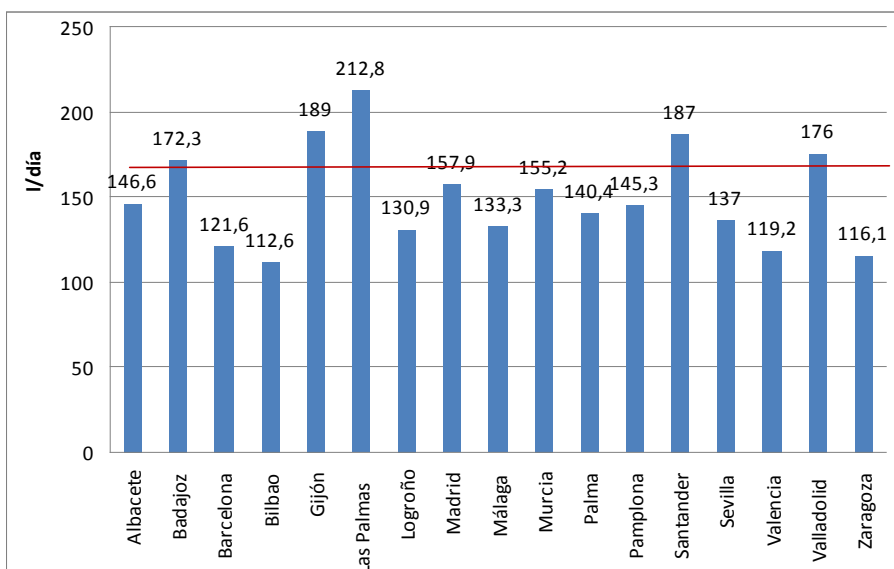
2.4. Metabolismo urbano: agua, energía y residuos

Para calcular el metabolismo urbano hemos tenido en cuenta el consumo de agua y energía, así como la generación de residuos y contaminación atmosférica. También se ha añadido dos indicadores correctores como son la recogida selectiva y la generación de energías renovables a nivel provincial.

2.4.1. Consumo de agua

El indicador escogido para este ámbito son los litros de agua para uso doméstico consumidos por habitante en un día. El consumo medio en los hogares españoles en 2005 era de 166 litros por habitante al día. Sin embargo, la distribución de consumo entre las principales ciudades españolas presenta importantes diferencias.

Figura 7. Consumo doméstico medio en litros de agua por habitante y día (2005)



Fuente: OSE, 2008.

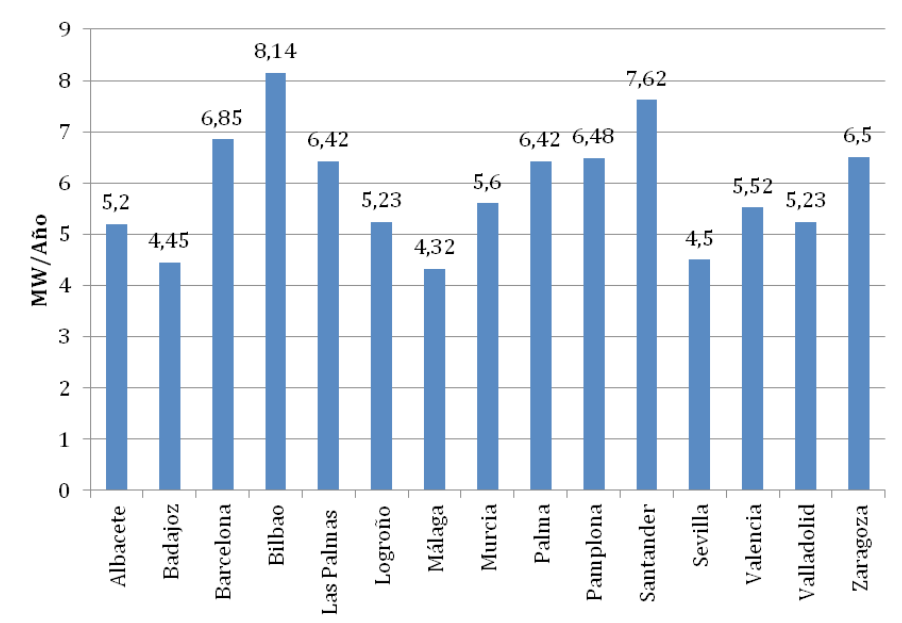
Al analizar las diferentes pautas de consumo, este tiene mucho que ver con factores como la población, situación geográfica, consumos asociados al turismo, las políticas para mejorar la eficiencia y la cultura de ahorro, el precio, el tipo de urbanismo y el

nivel socioeconómico. Las ciudades que presentan un consumo de agua mayor son Las Palmas de Gran Canaria y Palma de Mallorca seguidas por Gijón y Santander. Las ciudades con un consumo menor son Bilbao, Zaragoza, Valencia y Barcelona.

2.4.2. Consumo de energía eléctrica y producción de energía de fuentes renovables

La energía es un factor clave en el funcionamiento de las sociedades y por ende de las ciudades. El consumo de energía eléctrica anual se mide por el consumo de Megavatios según tamaño de población. Los datos no discriminan si su origen proviene de fuentes renovables o no o si son de origen local o internacional.

Figura 8. Consumo de energía eléctrica medio (MW) anual por habitante (2005)



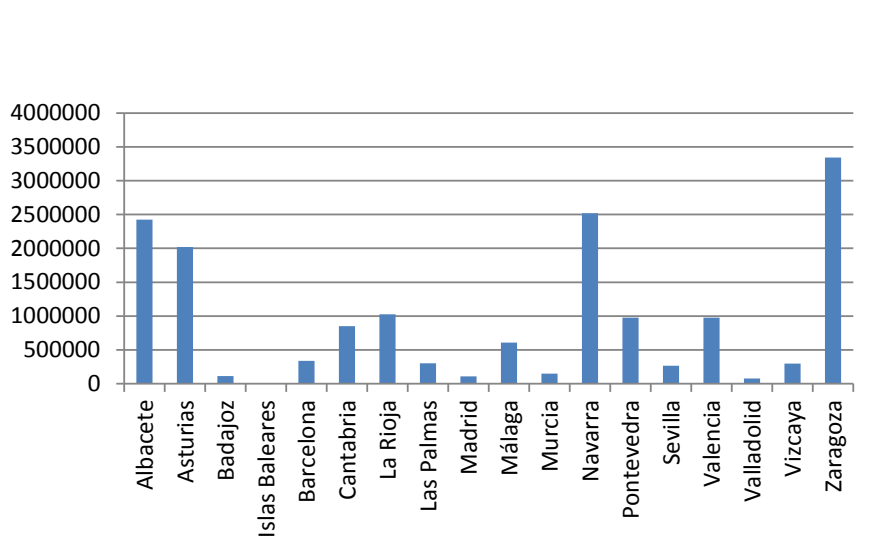
Fuente: elaboración OSE 2008 a partir de datos de OMAU-OSE.

Según los datos del Ministerio de Industria para 2005 (OSE, 2008: 74), la media de consumo de energía eléctrica en España se sitúa en 3,9 MW/hab y año, bastante por debajo de lo que registra la encuesta del OSE en todas las capitales de provincia (5,32Mw/hab), por lo que utilizaremos este último dato como referencia. En este sentido, muy lejos se sitúan los 8,14 Mw/hab de Bilbao y los 7,62 MW/hab de Santander siendo las ciudades que

mayores consumos registran. Por debajo de la media se sitúan bastantes ciudades como Málaga (4,32), Badajoz (4,45) y Sevilla (4,5). Factores climáticos, entre otros, influyen también en estos datos sin olvidar que el cambio climático puede suponer cambios a corto plazo muy significativos tanto a nivel energético como en el modo de vida en general.

Otro aspecto clave en relación a la energía es la cuestión de sus fuentes de producción. Como sabemos, el incremento del consumo de energía y de las emisiones de gases de efecto invernadero de procedentes del consumo y producción de energías fósiles como el petróleo o el carbón está directamente relacionado con el calentamiento del planeta y sus preocupantes consecuencias. Así, desde el punto de vista urbano, el Libro Verde del Medio Ambiente Urbano (2007) recomienda vincular el desarrollo urbano a las fuentes de energía renovables locales (captación solar, geológica, etc.) disminuyendo radicalmente la dependencia a las fuentes fósiles y nucleares. Para conocer hasta qué punto las ciudades cumplen con este objetivo hemos recogido los datos de producción neta de energía por provincias (no se disponen de datos a nivel local). Las provincias con más producción de energía renovable son Zaragoza, Navarra y Albacete y las provincias con menos producción de energía renovable y, por tanto, más dependencia de las energías fósiles son Baleares, Valladolid y Madrid.

Figura 9. Producción neta de energía renovable por provincias (fotovoltaica, eólica e hidráulica) (2006)



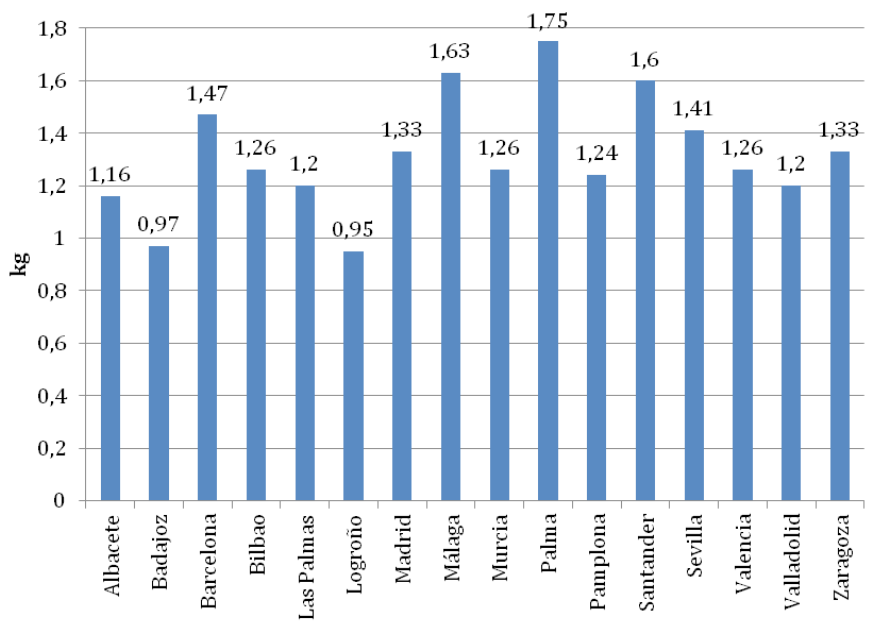
Fuente: Ministerio de Industria.

2.4.3. Generación de residuos y sistemas de recogida selectiva

En este apartado hemos considerado los residuos sólidos urbanos y la contribución de los residuos a la contaminación atmosférica. Los dos son *outputs* de los procesos de producción, distribución y consumo urbano pero divergen sobre todo por la capacidad de transformación de los residuos, inexistentes en el caso de la contaminación atmosférica.

En el ámbito de los residuos sólidos, hemos seleccionado dos indicadores. El primero es su producción, medida a partir de la cantidad generada por habitante y año. El segundo es el porcentaje de recogida selectiva sobre el total de residuos. El criterio de selección de este indicador es conocer el esfuerzo de la administración y la población local en relación al reciclaje y la reutilización. Los porcentajes ofrecidos en el gráfico siguiente representan el total de materia que ha sido separada para su posterior tratamiento frente al total de residuos.

Figura 10. Generación de residuos urbanos kg./hab./día (2005)



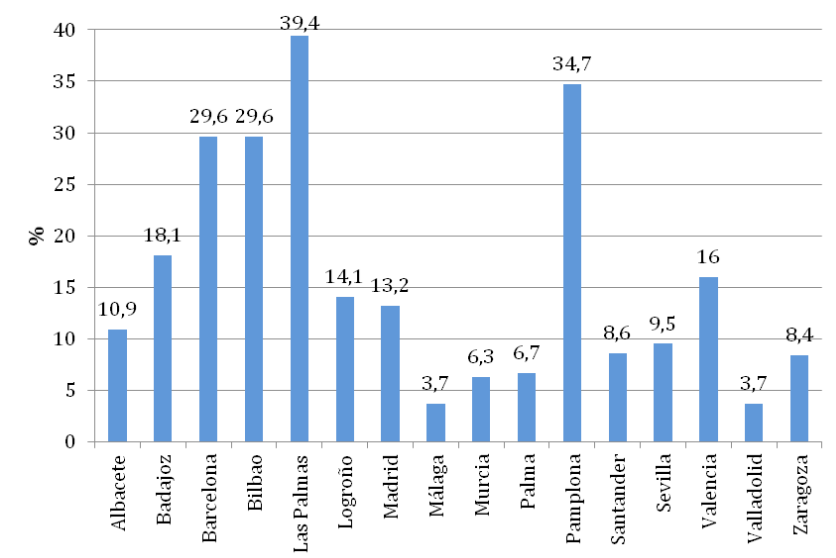
Fuente: elaboración OSE 2005 a partir de datos de OMAU-OSE.

Según el Informe de Sostenibilidad de la OSE (2007) ha habido un incremento en la producción de residuos urbanos del 75 % en España durante el periodo 1995-2006. De todas formas, la media española de generación de residuos sólidos se sitúa en 1,47 Kg/hab/día, muy similar a la media UE-25 de 1,44 kg/hab/día y por debajo de los 1,54 Kg/hab/día de la UE-15.

Respecto a las ciudades analizadas, las que generan mayores residuos son Palma de Mallorca (1,75), Málaga (1,63) y Santander (1,60) y entre las que generan menos destaca especialmente Logroño y Badajoz por debajo de 1 Kg. por habitante y día. Según el estudio de la OSE no se aprecian diferencias significativas según el tamaño población, mientras que con la variable localización (costa/ interior) sí que existe correlación, siendo las ciudades de costa las que mayores residuos generan, seguramente por influencia del turismo.

Los datos del Plan Nacional de Residuos Urbanos 2007-2015 deja claro que España está por muy por detrás de los países más avanzados en la gestión de residuos, tanto en lo que se refiere a su recogida (sólo el 14 % de los residuos urbanos se recolectan selectivamente) como a su posterior gestión: el 68 % de los residuos se deposita en vertederos, cuando ésta es la última solución que plantea la jerarquía establecida por la Unión Europea para su correcto tratamiento.

Figura 11. Porcentaje de residuos selectivos recogidos sobre el total de residuos (2005)



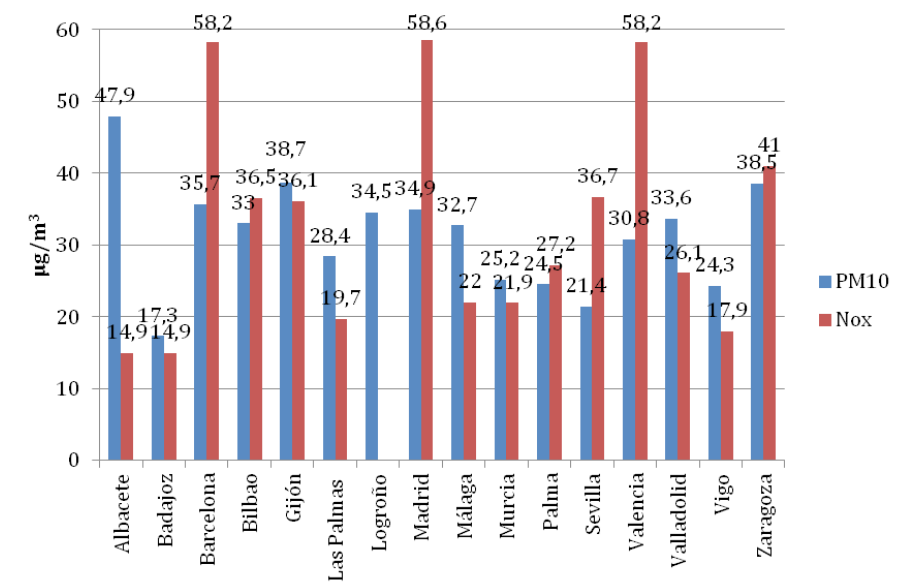
Fuente: elaboración OSE 2005 a partir de datos de OMAU-OSE.

Especialmente las Palmas de Gran Canaria (con casi el 40 %) y Pamplona (con el 35 %) son las ciudades que más residuos separan, seguidas por Barcelona y Bilbao. En el otro extremo, Valladolid y Málaga son las que presentan los peores resultados ya que la separación no llega al 4 %. Así, vemos que las ciudades que más residuos generan son las que peor realizan la recogida selectiva, mientras que en las que se realiza un esfuerzo de reducción también se da un mayor reciclaje.

2.4.4. Contaminación atmosférica

Finalmente también se ha recogido información sobre otro tipo de residuos: los emisiones atmosféricas. Las emisiones de óxidos de nitrógeno (NOx) y de partículas en suspensión menores de 10 micras (PM10) son el problema de contaminación atmosférica más severo por su repercusión en la salud humana en forma de numerosas enfermedades respiratorias, cardiovasculares y cáncer de pulmón. Su principal fuente en el ámbito urbano son los vehículos y el uso de combustibles fósiles en la industria.

Figura 12. Concentración media anual de PM10 y NOx ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) (2005)



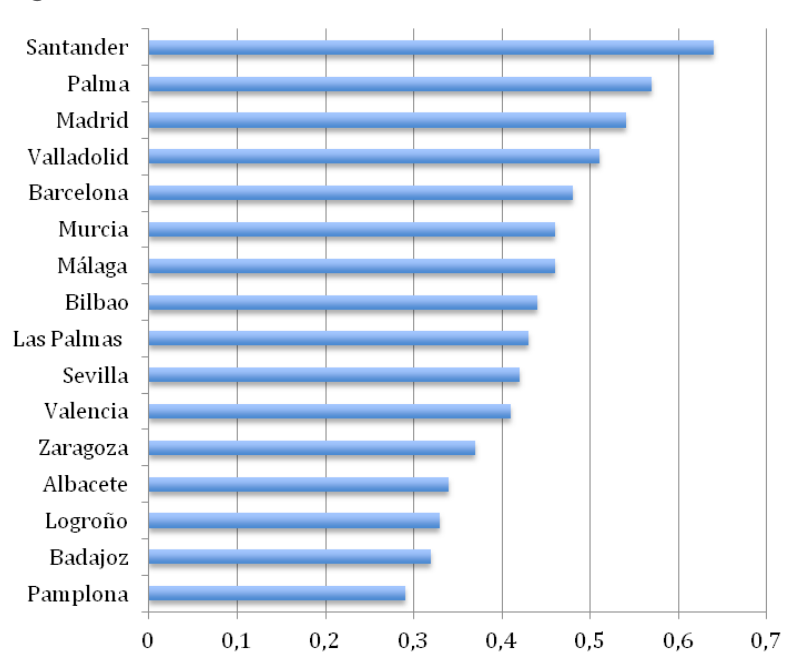
Fuente: elaboración OSE 2005 a partir de datos de OMAU-OSE.

El valor límite recomendado para la media anual, tanto de óxido de nitrógeno como de partículas en suspensión es de $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$. En el caso de las partículas en suspensión, únicamente supera ese límite Albacete, aunque Gijón, Zaragoza, Logroño y Madrid no se encuentran lejos. En cambio, en lo que se refiere al óxido de nitrógeno grandes ciudades como Barcelona, Valencia, Madrid superaban ampliamente la recomendación, situándose alrededor de las $58 \mu\text{g}/\text{m}^3$ de media anual.

2.4.5. Indicador sintético de metabolismo urbano

Para conocer el impacto de estos indicadores base hemos creado un Indicador Sintético de metabolismo urbano de cada ciudad. Como en el resto de casos en los que hemos sintetizado la información, el procedimiento para operativizar los datos ha sido la técnica min-max y el resultado del indicador sintético es la media de los datos estandarizados de los indicadores base. Así vemos que las ciudades con un metabolismo menos ecoeficiente (valores próximos a 1) son Santander, Palma y Madrid, mientras que Pamplona, Badajoz y Logroño muestran valores cercanos a 0, es decir, con un grado de ecoeficiencia.

Figura 13. Indicador sintético de metabolismo urbano



Fuente: elaboración propia.

2.5. Entorno

2.5.1. Superficie no artificial

Por superficie artificial entendemos aquella área que ha sido ocupada para usos residenciales, comerciales, industriales, infraestructuras, de servicios públicos, de transporte, de ocio y aquellos productivos no vinculados a los usos agrarios o forestales. Así, la superficie no artificial nos permite conocer la superficie no urbanizada en el término municipal que aún puede albergar otros usos como aquellos recreativos, para selvicultura y/o agrícolas entre otros. Para complementar este último indicador, hemos incorporado también la evolución de la ocupación artificial de cada municipio en el periodo 1987-2006. Es decir, lo que ha aumentado el suelo artificial en esos 19 años en relación de lo que ya estaba artificializado en 1987. Esto indica la pérdida de terrenos no urbanizados, la biodiversidad presente en ellos y la posibilidad de dedicarlos a otros usos.

Para interpretar ambos indicadores es importante tener en cuenta la variabilidad de superficies municipales. Así, algunas ciudades medianas o pequeñas cuentan con un gran término municipal (Albacete, Badajoz), mientras que otras grandes ciudades cuentan con un término municipal escaso por su volumen de población, como es el caso de Barcelona. Es decir, que algunas ciudades no han podido crecer porque su término municipal ya estaba en buena parte urbanizado.

Observamos que las ciudades más urbanizadas en la actualidad son Barcelona, Pamplona, Santander y Sevilla, superando las cuatro el 60 por ciento de zona urbanizada sobre el área total del municipio. Por otro lado, las ciudades que aún conservan más terrenos sin urbanizar en relación al conjunto de su territorio son Badajoz, Albacete y Murcia con porcentajes de 96, 95 y 89 por ciento respectivamente.

Los municipios que más suelo no urbanizado han perdido en este periodo son Murcia, que casi ha doblado su superficie urbanizada, seguida de Badajoz, Zaragoza y Valladolid. Aún así, estos municipios aún conservan una buena parte de su suelo sin urbanizar dada la gran extensión de su término municipal.

2.5.2. Huella y déficit ecológico

La 'huella ecológica' es un indicador de tipo global que nos da una visión de los recursos naturales que son necesarios para sostener el modelo de vida actual. El cálculo de la huella ecológica se basa en la estimación del territorio biológicamente productivo

necesario para producir los recursos utilizados y asumir los residuos producidos por una población definida con un nivel de vida específico. La siguiente expresión recoge los consumos asociados al territorio para cada producto: Consumo = Producción – Exportación + Importación. Una vez obtenido el consumo del territorio, se analiza la productividad del territorio (toneladas producidas por hectárea) y así se obtiene la Huella Ecológica = Consumo / Productividad.

El ‘déficit ecológico’ es un indicador biofísico que expresa la diferencia entre la biocapacidad de un lugar determinado, entendido como la superficie de tierra disponible para un determinado nivel de producción, y la huella ecológica. Se expresa también en hectáreas globales y si da positivo significa que existe un déficit ambiental mientras si el resultado es negativo significa que hay un superávit ambiental y por tanto el territorio en concreto es capaz de absorber el grado de producción resultante.

Finalmente, la ‘superficie necesaria’ complementa a los dos indicadores anteriores y nos informa sobre la superficie que sería necesaria para mantener el nivel de vida de la población del territorio analizado sin que se produjese un déficit ecológico.

La huella ecológica española por habitante ha ido creciendo a un ritmo medio de 0,1 hg./ año desde 1995, lo que supone un incremento de un 19 % hasta 2005¹². En la clasificación realizada por Global Footprint Network sobre la huella ecológica en los países del mundo, España en 2007 presentaba 5,4 hag./hab./año, superando claramente el promedio de la biocapacidad mundial (2,8 hag./hab./año). Esto se interpreta como que una persona que vive en España consume de media 5,4 hectáreas globales al año. Actualmente los consumos energéticos son el mayor componente de la huella ecológica.

12 Fuente original: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. *La Huella Ecológica de España*. 2008.

Figura 14. Comparación de Indicadores del entorno natural

Ciudad	Huella ecológica (hag)	Déficit ecológico (hag)	Superficie necesaria (ha)	Superficie no artificial sobre el total 2010 (%)
Barcelona	3,78	1,98	83,36	21,2
Bilbao	6,27	4,47	100,88	53,3
Valencia	3,33	1,53	55,61	59,7
Pamplona	5,68	3,88	89,36	27,7
Madrid	3,17	1,37	46,26	44,5
Las Palmas	2,4	0,6	26,5	58,6
Santander	5,17	3,37	81,04	38,1
Sevilla	3,21	1,41	44,54	38,9
Logroño	6,61	4,81	52,94	73,1
Palma	4,01	2,21	32,27	71,1
Málaga	3,2	1,4	23	78,4
Vigo	s.d	s.d	s.d	58,7
Gijón	s.d	s.d	s.d	74,4
Valladolid	5,59	3,79	34,62	72,4
Zaragoza	5,11	3,31	18,98	85,6
Murcia	8,18	6,38	20,39	89,3
Albacete	4,79	2,9	2,99	94,7
Badajoz	4,79	2,99	2,19	96,0

Fuente: elaboración propia.

En lo que se refiere a la comparación entre ciudades, observamos que las ciudades del norte peninsular (con la excepción de Murcia) presentan una huella ecológica más elevada. Así, Logroño y Bilbao son las ciudades con los valores más altos después de Murcia.

En relación al déficit, la primera observación que nos sugiere es que todas las ciudades analizadas muestran un déficit ecológico positivo. Esto significa que las comunidades urbanas se están apropiando de superficies fuera de su territorio o bien están degradando y comprometiendo la calidad y disponibilidad de capital natural para generaciones futuras. A nivel comparativo entre las ciudades consideradas, se confirma la relación que se deduce en la huella ecológica, destacando que las principales ciudades del norte presentan un déficit mayor, con la excepción nuevamente de Murcia como la ciudad con peor capacidad de regeneración de recursos.

Si tenemos en cuenta la necesidad global de hectáreas en función de las disponibles, encontramos que todas las ciudades precisan más territorio del que ocupan. Las ciudades con mayor población y las principales ciudades del norte de España son las que muestran un mayor impacto sobre el territorio y las que presentan una sostenibilidad menor en relación a su territorio. Por ejemplo, Bilbao necesitaría 100 veces su superficie, Pamplona 90 y Santander 80. En el otro extremo, Albacete y Badajoz se sitúan cerca de la estabilidad ecológica con una producción superdimensionada en 2,99 y 2,19 su territorio, respectivamente. Este indicador está muy condicionado por la dimensión de su superficie municipal.

2.6. Conclusiones

A pesar de los esfuerzos realizados, el modelo de desarrollo urbano en España durante las dos últimas décadas ha sido altamente insostenible. Una de las principales causas ha sido una lógica del desarrollo económico basada en la especulación financiera-inmobiliaria y la ocupación del suelo. Una legislación del suelo permisiva, una planificación excesivamente localista, unas políticas públicas promotoras de la vivienda unifamiliar en propiedad, unas finanzas locales dependientes de este sector, entre otros, son factores que han contribuido sin lugar a dudas a este tipo de desarrollo hegemónico.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad, no es solamente la intensidad constructiva de la última década lo que hipoteca a las generaciones futuras, sino unos modelos de crecimiento urbano caracterizados por a) la dispersión, la baja densidad, su monofuncionalidad y su gran consumo de recursos (suelo, agua, energía); b) una concentración en determinadas áreas de la península cuyos hábitats son especialmente sensibles; c) con una movilidad basada en el vehículo privado y la construcción de grandes infraestructuras de transporte por carretera; d) socialmente segregadores; e) con unas edificaciones poco eficientes energéticamente; f) y en general, con unos mayores costes de conservación y mantenimiento que en la ciudad densa y compacta.

Las experiencias de las Agendas 21 locales, con sus debilidades y fortalezas, han conseguido introducir la sostenibilidad en las políticas locales, especialmente en lo que se refiere a la ciudad consolidada, sin que los nuevos crecimientos se vieran impregnados por las nuevas orientaciones. Al final de la burbuja inmobiliaria ha coincidido con un mayor énfasis en este tipo de políticas a nivel supramunicipal. Entre estas medidas cabe destacar la aprobación de la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local en 2009. En ella se definen claramente las directrices de modelo urbano, la movilidad, la gestión urbana y la construcción para avanzar hacia la sostenibilidad.

Las vulnerabilidades ambientales que se ciernen sobre las ciudades (cambio climático, aumento de las temperaturas, aumento del nivel del mar, contaminación atmosférica, generación de residuos, erosión y pérdida de biodiversidad, congestión, escasez de agua, aumento del coste de la energía, etc.) vienen acompañadas de un conjunto de medidas políticas para conseguir unas ciudades más sostenibles (modelos densos, compactos, complejos, con menores consumos de recursos, más eficientes, que internalizan externalidades y tienden a la autosuficiencia), cuyos indicadores son los que han guiado la selección de información de este capítulo. Unos indicadores con claras limitaciones debidas al subdesarrollo de información sistemática, evolutiva y comparable a nivel de ciudad en este ámbito.

Los pocos indicadores que disponemos a nivel evolutivo nos muestran como Murcia, Badajoz o Zaragoza han seguido unas dinámicas más insostenibles por su mayor intensidad de artificialización del suelo municipal, mientras que en ciudades como Vigo o Barcelona esto fenómeno ha sido mucho menor. Aunque aún no disponemos de datos sistemáticos a nivel local post-burbuja, también podemos apuntar que algunos de estos indicadores han mejorado debido precisamente a la crisis económica. Un indicador muy claro es la reducción de emisiones de CO₂. La reducción de los desplazamientos seguramente también mejorará los niveles de contaminación atmosférica en las ciudades asociados a este factor. Sin embargo, por ahora todo apunta que esta mejora es simplemente coyuntural y no es debida a un cambio estructural de políticas y dinámicas sociopolíticas.

Hemos dividido los indicadores seleccionados en tres grupos: modelo urbano, metabolismo urbano y entorno. A continuación mostramos los resultados en cada ámbito por separado ya que como vemos, la distribución de las ciudades en cada indicador sintético es diferente, por lo que se deja entrever que en cada ámbito inciden factores diferentes en sus resultados. Si seleccionamos las tres ciudades con valores más extremos en cada ámbito vemos que solamente Pamplona se repite como ciudad con menos vulnerabilidad según su hábitat en dos ámbitos mientras que Murcia también repite en dos pero en el grupo de ciudades que presentan peores resultados.

Figura 15. Ciudades con menor y mayor vulnerabilidad en cada uno de los ámbitos de estudio. Índices estandarizados

	Modelo urbano	Metabolismo	Entorno Huella ecológica
Menores índices de vulnerabilidad	Barcelona (0,37), Palma de Mallorca (0,38) y Pamplona (0,41)	Pamplona (0,29) Badajoz (0,32) Logroño (0,33)	Las Palmas de Gran Canaria (0,0), Madrid (0,13), Sevilla (0,14) y Málaga (0,14)
Mayores índices de vulnerabilidad	Las Palmas de Gran Canaria (0,73), Zaragoza (0,76) y Murcia (0,77)	Madrid (0,54), Palma (0,57) y Santander (0,64)	Murcia (1), Logroño (0,73) , Bilbao (0,67)

Fuente: elaboración propia.

Así, aquellas ciudades mejor preparadas para afrontar las vulnerabilidades identificadas en relación al hábitat urbano son Barcelona, Palma de Mallorca y Pamplona. A nivel de metabolismo urbano, Pamplona, Badajoz y Logroño destacan entre las mejores, todas ellas entre las ciudades de menores dimensiones. En relación a la huella ecológica, destacan en positivo Las Palmas, Madrid, Sevilla y Málaga, aunque aquí la dimensión del término municipal es una variable relevante.

Por el contrario, las Palmas, Zaragoza y Murcia son los que presentan peores resultados en relación al modelo urbano. Madrid, Palma y Santander en el ámbito del metabolismo y Murcia, Logroño y Bilbao en lo que se refiere a la huella ecológica.

3. La crisis del desarrollo económico territorial

Fernando Díaz Orueta
 María Elena Gadea Montesinos
 Xavier Ginés Sánchez
 María Luisa Lourés Seoane

3.1. Introducción

«El mundo de 2007 se ha acabado, ya no existe como tal, ni volverá jamás. Es un mundo que se está deshaciendo poco a poco ante nuestros ojos, pero sin darnos cuenta. Estamos en un punto de inflexión histórica. Una bifurcación de enorme trascendencia de la que todavía no somos conscientes» (Fernández Durán, 2011: 19).

El colapso del capitalismo global, que desde distintas instancias trata de ser reducido a una mera crisis cíclica, está redibujando profundamente no sólo las bases productivas de las ciudades, sino también su propia estructura organizativa. El control del déficit presupuestario¹ actúa como base legitimadora de expropiación permanente de los sectores populares y sectores cada vez más numerosos de las clases medias, siendo su envoltura la ideología neoliberal que, desde mediados de los años setenta y en sucesivas oleadas, ha venido imponiéndose como justificación de una reconfiguración de clase a nivel mundial.

1 Reforzado en España en el verano de 2011, tras el pacto alcanzado por PSOE y PP con el objetivo de reformar el artículo 135 de la Constitución, que incorpora ahora el techo de gasto para todas las Administraciones Públicas.

En líneas generales, la dirección político-económica de la crisis desatada en 2008 profundiza las fuertes desigualdades sociales y territoriales pre-existentes, a la vez que acelera la degradación ecológica y reduce los espacios de participación política democrática. En suma, una crisis que, de acuerdo a distintos autores (Fernández Durán, 2011), puede ser calificada como estructural y que exige, en última instancia, un replanteamiento en profundidad de las bases del desarrollo económico, político y social. Como plantea Mészáros (2009), la crisis del sistema puede ser calificada como estructural en dos sentidos:

- a. El despilfarro financiero está en los fundamentos de una crisis que se ha ido expandiendo por el sistema, afectando cada vez a más áreas y provocando una destrucción ecológica que cuestiona las condiciones básicas de la supervivencia humana.
- b. Se trata de una crisis que no es sólo económica, su naturaleza es multidimensional y no puede separarse del resto del sistema².

3.2. Neoliberalismo y crisis

Tratar de comprender la crisis, situándola en el marco de un proceso histórico que le otorgue sentido, supone necesariamente volver la mirada varias décadas atrás, al menos hasta la década de los setenta del siglo XX. A partir de aquellos momentos comenzó a aplicarse con ritmos e intensidades diferentes y con una distribución geográfica no aleatoria, una práctica político-económica que inteligentemente (y a veces también a través de la fuerza) supo presentarse como la solución más deseable a la crisis económica. Dicha política recibió el nombre de Neoliberalismo (Harvey, 2007: 21):

« (...) una teoría de prácticas políticas y económicas que proponen que el bienestar humano puede ser logrado mejor mediante la maximización de las libertades empresariales dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, libertad individual, mercados sin trabas y libre comercio. El papel del Estado es crear y preservar un marco institucional caracterizado para tales prácticas.»

² Esta afirmación es especialmente válida en España, país que asiste a una crisis global de los pilares básicos del régimen instaurado a partir del año 1978. La crisis de legitimidad popular del sistema bipartidista y de la monarquía son dos manifestaciones de este giro de dimensiones históricas.

Se trata del intento por restablecer las condiciones de acumulación del capital, reforzando el poder de unas élites económicas cada vez más transnacionalizadas. Pero como se viene observando en las últimas décadas, el coste global ha sido enorme, no sólo en el mundo del trabajo, sino también en lo que se refiere a las libertades individuales y colectivas, al medio ambiente y, en general, a la destrucción de vínculos sociales. Incluso en los países donde, por su posición privilegiada en el sistema económico mundial, se produjeron coyunturas marcadas por el crecimiento económico, dicha expansión fue acompañada de notables aumentos en los niveles de desigualdad social. En España el periodo de expansión económica que se extendió desde mediados de los años noventa hasta 2007 responde a este esquema. De hecho, los índices de desigualdad y pobreza han presentado resultados negativos no sólo en la etapa de crisis, sino también en el anterior periodo de crecimiento económico (Colectivo IOÉ, 2011: 178-179):

«El modelo de crecimiento español ha impulsado un notable incremento del producto bruto en este periodo (tasa interanual del PIB del 3,4 %) y una expansión mucho mayor del capital financiero e inmobiliario (tasa interanual del 5,4 %) pero con un reparto muy desigual: mientras los mercados financieros se globalizan y producen ingente rentabilidad para una minoría, apenas mejora el poder adquisitivo de la mayoría de la población que recibe rentas salariales (la variación interanual del salario medio fue del 0,3 %).»

Con la irrupción de la crisis surgió en Europa el debate sobre si era posible superar esta situación manteniendo el mismo tipo de políticas. Al fin y al cabo la aplicación continuada de las políticas auspiciadas por las élites dirigentes de la Unión Europea y del FMI había terminado desembocando en la crisis y, por tanto, no parecía descabellado plantear un profundo cambio de rumbo. De hecho, algunos economistas alejados de perspectivas especialmente críticas como el norteamericano Krugman (2012), mantuvieron que la insistencia en las políticas ortodoxas marcadas por la lucha contra el déficit y el pago de la deuda a cualquier coste (incluido el desmantelamiento del Estado de bienestar), unido al sometimiento a los dictados de los mal llamados «mercados», produciría una recesión todavía mucho más profunda.

Finalmente la insistencia en la aplicación de las políticas neoliberales nos ha conducido, efectivamente, al escenario mencionado. Paso tras paso, gobiernos de uno y otro signo, han mantenido el rumbo insistiendo en la aplicación de un programa ideológico que ha terminado desembocando en la mayor regresión social y económica conocida desde los años treinta del siglo XX. A las medidas tomadas para dismantelar los Esta-

dos de bienestar, se ha sumado la aprobación de sucesivas y regresivas reformas laborales y de los sistemas de pensiones, generosas amnistías fiscales a los defraudadores, ayudas infinitas al sector financiero, indultos a grandes delincuentes económicos, etc.

Por tanto, la crisis es el pretexto elegido para profundizar en la aplicación del modelo neoliberal, ampliando la desposesión de las clases trabajadoras y medias por distintas vías. Como contrapartida, la crisis es un excelente negocio para unos pocos que aprovechan estas condiciones favorables para intensificar la acumulación de capital. Sin embargo, los pilares que asegurarían la reproducción a medio y largo plazo de este modelo resultan extremadamente débiles y, por ello, la situación actual muestra una enorme inestabilidad, abierta a futuros muy diferentes, incluso abiertamente contradictorios.

3.3. Las ciudades en el marco del colapso del capitalismo global

Desde una perspectiva histórica, la urbanización puede ser considerada como uno de los mecanismos esenciales para absorber las plusvalías tanto del capital como del trabajo. Esta reflexión no puede ser ignorada cuando se trata de evaluar la evolución de las ciudades en el contexto histórico actual, un contexto que, como se ha explicado anteriormente, se caracteriza por la crisis estructural del capitalismo global.

A lo largo de las tres últimas décadas los estudios urbanos han ido estableciendo un perfil característico de lo que podría ser denominado como ciudad neoliberal. Por un lado, la ciudad es cada vez más categorizada como una entidad que compite con otras en un espacio global. La gestión pública debe centrarse en promover el mercado, favoreciendo las políticas y prácticas competitivas. Progresivamente se han ido consolidando formas de regulación urbana que pueden ser calificadas como neoliberales en la medida que responden a los principios de este pensamiento³.

Las ciudades españolas también se han visto afectadas desde los años noventa por la irrupción de la nueva agenda urbana neoliberal (Díaz Orueta, 2011). Aunque las realidades urbanas resultan muy diferentes en aspectos sustanciales, sin embargo hay una serie de factores que, con mayor o menor intensidad, afectan a todas ellas:

3 Ahora bien, la materialización concreta en cada ciudad de estos principios generales es muy diferente. Precisamente por ello la realización de investigaciones de tipo comparativo resulta especialmente necesaria puesto que permite perfilar los distintos modelos urbanos y evaluar cómo se utilizan los márgenes de actuación y las posibilidades de cambio en cada realidad local.

- a. La intensidad extrema de la burbuja inmobiliaria cuyo estallido está produciendo efectos devastadores, más acusados que en otros países.
- b. Las políticas de ajuste presupuestario y los recortes que afectan duramente a las ciudades, impactando de forma diferenciada socio-espacialmente la provisión de equipamientos esenciales en salud, educación, cultura, deportes, etc.
- c. El declive económico y las reformas laborales han hecho crecer el desempleo, hasta alcanzar con Grecia las tasas más altas de la Unión Europea. Por otro lado, desde hace años, el empleo en España es, cada vez más, subempleo, caracterizado por la precariedad, los bajos salarios, las largas jornadas, etc.
- d. El incremento de las tarifas del transporte colectivo, el cierre y/o modificación de líneas y el retraso o clausura de inversiones encarecen y dificultan la movilidad en las ciudades. Simultáneamente, se continúa promoviendo la utilización del vehículo privado (plan RENOVE) y el tren de alta velocidad como opción estratégica de comunicación entre núcleos urbanos.
- e. La caída del consumo interior y el apoyo a las grandes empresas del sector comercial (liberalización de horarios, acceso a suelo, etc.) ha derivado en una crisis aguda del pequeño comercio con el cierre de decenas de miles de pequeños locales comerciales.
- f. El abandono y consiguiente deterioro de los espacios públicos no mercantilizados que contrasta con la promoción y cuidado de los mercantilizados y el respaldo público a los procesos de *gentrification*.

En líneas generales, desde el punto de vista socio-espacial desde el inicio de la crisis en las ciudades se asiste a una profundización de los desequilibrios. De hecho, no todos los barrios padecen de igual forma las consecuencias de la crisis⁴.

Entre las razones por las que las manifestaciones de la crisis son diferentes en unas u otras ciudades deben destacarse las características específicas de los tejidos productivos. En algunas ciudades, se produce una marcada ruptura de la estructura productiva (por ejemplo, aquellas en las que predominaba la economía del ladrillo). En otras, con

4 Así sucede con los desahucios, una de las manifestaciones más dramáticas de la crisis. Su distribución espacial no es aleatoria. Por ejemplo, debido a la alta concentración de desahucios ejecutados en el barrio de Ciutat Meridiana, este ha pasado a ser conocido en Barcelona como «Villa Desahucios». Cada una de las ciudades cuenta, sin duda, con una o varias «villas-desahucios».

estructuras productivas más diversificadas, con una mayor capacidad exportadora, etc., el impacto puede ser más limitado. En cualquier caso, ninguna de las ciudades estudiadas es ajena a los síntomas de un declive más o menos acusado.

Por todo lo expuesto, globalmente la situación actual debe caracterizarse como de una profunda crisis urbana. Las ciudades españolas han entrado en una etapa de declive que afecta a diferentes dimensiones de su realidad socioeconómica y que también se percibe, cada día más, físicamente⁵. Este declive no debe ser entendido como una manifestación coyuntural de un ciclo depresivo más de la economía que será superado, sino como la consecuencia del despliegue de un modelo económico-territorial que ha colapsado (Martínez Fernández *et al.*, 2012: 219). El mantenimiento de las políticas neoliberales favorece un declive físico y económico derivado de los nuevos procesos de acumulación de riqueza concentrada en muy pocas manos y de la desposesión creciente de las masas.

La investigación urbana debe tratar de avanzar en el intento de determinar las manifestaciones de este declive⁶, caracterizando la experiencia de las distintas ciudades españolas y estableciendo hasta qué punto es posible elaborar una categorización que contemple las particularidades identificadas en distintos ámbitos. En línea con ese objetivo, a continuación se presenta un breve análisis de una selección de indicadores que se han considerado básicos en el estudio del impacto de la crisis sobre las ciudades estudiadas en el proyecto POLURB.

3.4. Selección de indicadores

El intento de seleccionar una serie de indicadores cuantitativos que puedan dar cuenta del impacto producido por la crisis en las ciudades estudiadas en el proyecto POLURB choca con algunas limitaciones importantes:

- a. En primer lugar, este tipo de aproximación supone adoptar un enfoque parcial de la realidad. No es completamente desdeñable, pero conviene señalar desde el principio que solo permite realizar una primera e incompleta aproximación a fenómenos específicos.

5 Por ejemplo en las construcciones abandonadas a medio construir, el cierre de locales comerciales o industriales en un proceso de deterioro acelerado, el abandono de equipamientos e infraestructuras públicas, etc.

6 Sobre la quiebra del modelo de crecimiento urbano español: García, 2010.

- b. La ausencia de informaciones fundamentales en la escala municipal. Los indicadores finalmente utilizados son los «posibles», no los más deseables y, además, algunos de ellos sólo se encuentran disponibles para las provincias. En una fase posterior, centrada en el análisis de casos, deberían incorporarse indicadores que permitan incluir dimensiones esenciales como la de género.
- c. Existen problemas en las series temporales. En unos casos se cubre también la etapa de crecimiento, un aspecto fundamental para poder evaluar correctamente la fase de crisis. Sin embargo, en otros esto no ha sido posible.
- d. El uso en exclusiva de la escala municipal no permite interpretar en toda su complejidad procesos que, en muchos casos, presentan una naturaleza metropolitana.

A pesar de todo, y sin perder de vista las limitaciones señaladas, el esfuerzo merece la pena básicamente por dos razones fundamentales:

- a. Se accede a una visión global de la evolución más reciente de las ciudades estudiadas, estableciendo, aun cuando sea de forma introductoria, una primera evaluación de nuestra realidad urbana.
- b. Permite constatar la heterogeneidad de situaciones urbanas y, en consecuencia, la pertinencia tanto de los estudios de caso como del análisis comparativo.

Los indicadores elegidos se articulan alrededor de cinco grandes ejes temáticos que, de acuerdo al planteamiento expuesto en las páginas previas, se consideran básicos. Estos ejes son: actividades productivas y empleo, endeudamiento municipal, turismo, vivienda y movilidad.

El siguiente cuadro sintetiza todos los indicadores utilizados, situándolos dentro de cada uno de los ejes temáticos elegidos:

Figura 1. Análisis de ciudades. Indicadores seleccionados

Ejes de análisis	Indicadores	Fuente principal
Actividades productivas y empleo	Evolución del VAB por sectores económicos	SEPE. Estadísticas municipales
	Evolución del empleo (contratos) por actividad económica	Contabilidad Regional (INE)
	Evolución del paro registrado	Contabilidad Regional (INE)
	Tasa de desempleo (2012)	EPA
Turismo	Evolución del movimiento de viajeros en alojamientos turísticos	Encuesta de ocupación de alojamientos turísticos (INE)
	Evolución del número de pernoctaciones	Encuesta de ocupación de alojamientos turísticos (INE)
Endeudamiento local	Evolución de la deuda viva de las entidades locales	Banco de España Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
Vivienda	Evolución del parque de viviendas	Ministerio de Fomento
	Evolución de las transacciones inmobiliarias (compraventa)	Ministerio de Fomento
Movilidad	Evolución del parque de vehículos (nº turismos por habitante)	Ministerio de Fomento

Fuente: URBrebel. Elaboración propia.

3.5. Actividades productivas y empleo

En las últimas décadas, el crecimiento económico español se ha basado, principalmente, en la construcción y el turismo. Las ciudades han sido el escenario privilegiado para el desarrollo de este modelo, alentado por políticas de urbanismo neoliberal. El protagonismo del sector turístico y de la construcción, tanto privada como pública, ha supuesto un cierto abandono de otras actividades económicas y una especialización económica de las ciudades. Podemos considerar esta especialización como una vulnerabilidad ya que, en principio, las economías más diversificadas resultarían más sostenibles y más capaces de afrontar situaciones de crisis.

Para aproximarnos a este ámbito se utilizan dos indicadores: el Valor Añadido Bruto (VAB) y el número de puestos de trabajo por actividad económica. Ambos indicadores, disponibles únicamente a escala provincial, se han obtenido de la estadística de Contabilidad Regional de España, elaborada por el INE. El primero de ellos se define como la diferencia entre el valor de la producción, valorada a precios básicos, y los consumos intermedios, valorados a precios de adquisición. El VAB es uno de los indicadores más habituales para medir la capacidad que tiene un sector o rama de actividad para generar renta. En cuanto al segundo indicador,

el número de puestos de trabajo, se define a partir de la existencia de una relación contractual, implícita o explícita, entre una unidad institucional y un asalariado o un trabajador autónomo. El número de puestos de trabajo no es igual al de personas ocupadas dado que una persona puede desempeñar más de un puesto de trabajo⁷.

3.5.1. Valor Añadido Bruto (VAB) por actividad económica

Entre 1995 y 2008, el VAB se incrementó en todas las provincias analizadas, en consonancia con el crecimiento económico experimentado en el conjunto del Estado. Destacan, con un incremento superior a la media nacional, Málaga, Murcia y las Islas Baleares. Al analizar el VAB por actividad económica cabe señalar el peso del sector servicios, que supone en torno al 67 % del valor producido. Resulta difícil valorar, más allá de esta constatación, la importancia del sector servicios en las economías provinciales, ya que los datos no nos permiten conocer cuáles son las actividades que generan mayor valor y cuál ha sido su evolución a lo largo del periodo. En particular, sería importante contar con información relativa a las actividades ligadas al sector de la construcción, como las actividades inmobiliarias y servicios empresariales. Destaca, junto al sector servicios, la importancia de la construcción y su incremento en el periodo analizado: si en 1995 representaba un 7,5 % del total del valor producido a nivel nacional, en 2006 suponía el 12,1 %. Junto a este patrón común, encontramos diferencias entre las provincias en el peso de los diferentes sectores. Si tomamos los últimos datos disponibles, en Las Palmas, Baleares, Málaga y Madrid, el sector servicios tiene un peso en el VAB superior al 75 %. Badajoz, Málaga, Principado de Asturias y Cantabria son las provincias con mayor peso del sector de la construcción, por encima del 13 %. La agricultura tiene en todas las provincias un peso limitado, aunque destacan Badajoz, Albacete y La Rioja, con valores superiores al 6 %. Por último, la industria representa un sector relativamente importante en Navarra, La Rioja y Zaragoza, donde supone más del 21 % del VAB.

7 Contabilidad Regional de España. Base 1995 <<http://www.ine.es/daco/daco42/cre/metregio.pdf>>.

Figura 2. Porcentaje del VAB por actividad económica (2008)

	Agricultura	Energía	Industria	Construcción	Servicios
Albacete	9,05	2,13	11,66	12,26	64,90
Badajoz	10,10	1,91	7,80	15,56	64,63
Barcelona	0,63	2,29	20,88	8,76	67,43
Cantabria	2,87	2,53	17,79	13,10	63,72
Islas Baleares	1,07	2,11	4,95	10,47	81,40
La Rioja	6,34	1,69	22,95	11,30	57,71
Las Palmas	0,93	1,13	4,83	9,26	83,85
Madrid	0,15	2,79	10,09	9,95	77,02
Málaga	1,84	1,05	3,71	14,95	78,45
Murcia	5,12	3,18	12,85	11,53	67,32
Navarra	2,78	2,58	25,78	10,68	58,18
Pontevedra	3,69	0,88	20,78	12,36	62,29
Principado de Asturias	1,80	4,57	16,91	13,86	62,86
Sevilla	3,27	5,26	10,44	11,97	69,06
Valencia	2,35	1,85	15,65	11,68	68,47
Valladolid	5,28	1,65	17,62	11,05	64,39
Vizcaya	0,59	5,86	18,19	11,08	64,29
Zaragoza	2,59	2,17	21,07	10,68	63,49
Total nacional	2,66	2,85	14,19	11,40	68,91

Fuente: Contabilidad Regional de España, INE.

3.5.2. Número de puestos de trabajo por actividad económica

Los datos sobre puestos de trabajo por actividad económica muestran un patrón similar. En 2008, el sector servicios fue el que mayor proporción de puestos de trabajo creó en Málaga, Madrid, Las Palmas e Islas Baleares, con valores superiores al 75 % del total. La construcción destaca en Baleares, Málaga, Badajoz y Cantabria, donde este sector generó más del 20 % del total de puestos de trabajo. De nuevo, la agricultura tiene un bajo peso en la creación de empleo, aunque en provincias como La Rioja, Albacete y Badajoz se sitúa por encima del 8 %. Por último, la industria generó más del 20 % de los puestos de trabajo en provincias como Navarra, La Rioja, Zaragoza y Barcelona.

Figura 3. Porcentaje de puestos de trabajo por actividad económica (2008)

	Agricultura	Construcción	Industria	Servicios	Energía
Albacete	11,78	10,50	13,90	63,33	0,49
Badajoz	13,59	13,81	7,11	64,97	0,51
Barcelona	0,95	8,57	20,35	69,63	0,50
Cantabria	4,90	13,77	14,91	65,88	0,55
Islas Baleares	1,49	15,03	5,98	76,96	0,54
La Rioja	8,67	12,88	22,90	55,10	0,45
Las Palmas	1,52	10,35	4,86	82,59	0,68
Madrid	0,41	9,45	9,35	80,16	0,63
Málaga	3,35	14,17	4,98	77,07	0,42
Murcia	7,61	12,62	14,67	64,32	0,79
Navarra	4,60	11,23	24,43	59,35	0,39
Pontevedra	7,02	10,62	19,45	62,47	0,44
Principado de Asturias	3,28	12,39	14,33	68,34	1,66
Sevilla	4,47	11,22	10,41	73,01	0,90
Valencia	2,96	12,08	18,18	66,29	0,48
Valladolid	7,54	11,16	16,99	64,23	0,08
Vizcaya	1,57	10,30	18,80	68,38	0,94
Zaragoza	4,25	10,02	21,00	64,45	0,28

Fuente: Contabilidad Regional de España, INE.

3.5.3. Desempleo

Incluso en los momentos más dulces del boom económico, las tasas de desempleo de la mayor parte de las grandes ciudades españolas se situaban por encima de las registradas en otras ciudades europeas. En materia de empleo, el modelo de crecimiento económico se ha caracterizado no sólo por el mantenimiento de tasas de desocupación superiores a la media, sino también por una gran precariedad y una fuerte volatilidad: los momentos de gran destrucción de empleo han ido seguidos por fases de crecimiento, eso sí un empleo cada vez más precario y sometido a los vaivenes de la coyuntura económica.

De ahí la inclusión del desempleo como uno de los elementos básicos de vulnerabilidad económica de las ciudades. El crecimiento incesante del paro se ha convertido en una de las manifestaciones más dramáticas de la crisis del capitalismo global en el Estado español, alcanzando cifras extremas apenas igualadas por una corta serie de países europeos. La persistencia temporal del paro ha provocado que muchas de las

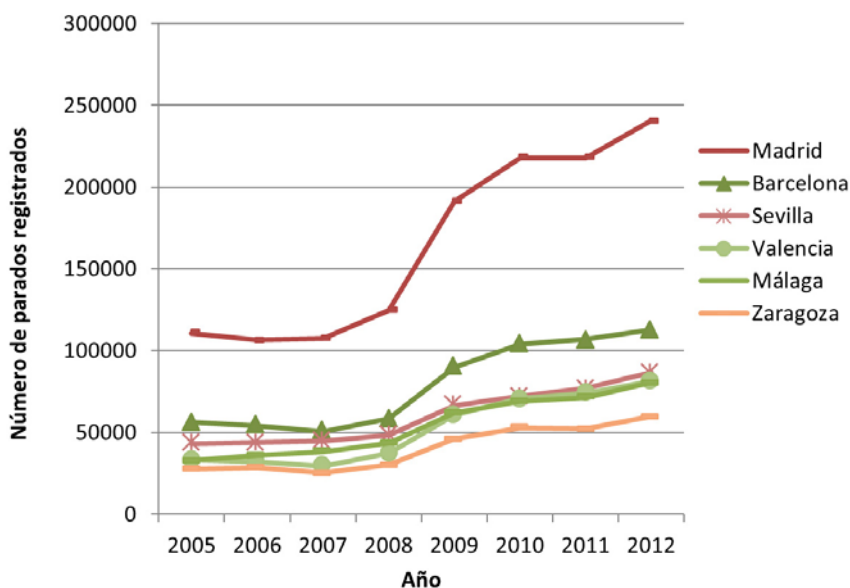
personas desempleadas hayan ido perdiendo la prestación, instalándose en una situación de extrema vulnerabilidad, profundizada por el recorte de otros servicios básicos y legislaciones antisociales como la de los desahucios.

En la aproximación al fenómeno del desempleo se toman en consideración dos indicadores: la evolución del paro registrado y la del número de beneficiarios de prestaciones por desempleo.

3.5.4. Evolución del número de parados registrados

A través de las estadísticas del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) se ha accedido a la información sobre el número de parados registrados en las ciudades en el mes de mayo de cada año. El periodo estudiado es el que transcurre entre 2005 y 2012. Al objeto de facilitar la comparación la información se presenta en tres gráficos diferentes, agrupando las ciudades en función de su tamaño, en grandes, medianas y pequeñas.

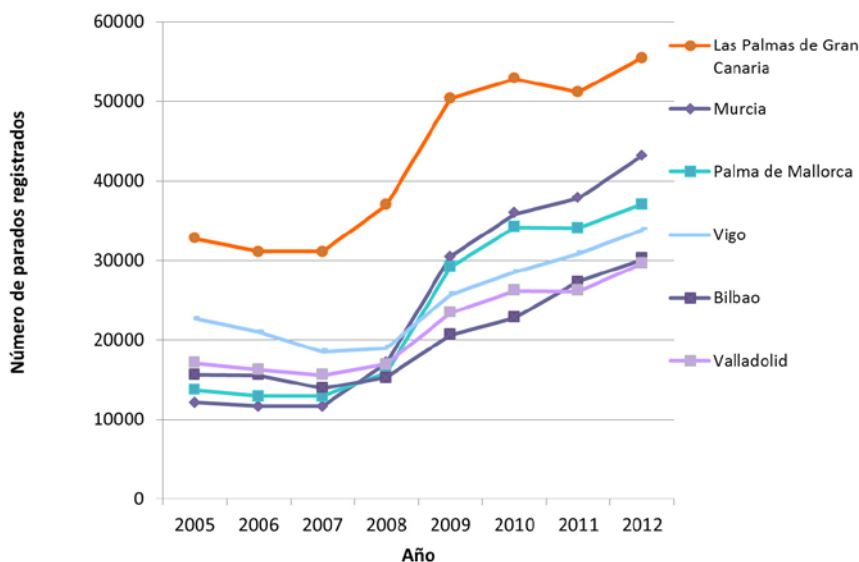
Figura 4. Evolución del paro registrado en las grandes ciudades (2005-2012)



Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

En todo caso, del análisis de la información recogida se deduce con claridad el enorme derrumbe del empleo que, con mayor o menor intensidad, afecta a la práctica totalidad de las ciudades estudiadas desde los años 2006-2007 en adelante. En algunas ciudades el dato más reducido de paro registrado es incluso anterior (2005), tal y como sucede en Sevilla, Logroño y Málaga. En Las Palmas, Madrid y Murcia el mínimo se dio en 2006 y en el resto en 2007, siguiendo la misma pauta observada para el conjunto del Estado. De cualquier forma, resulta evidente que es en ese periodo cuando las tasas de desempleo alcanzan sus registros más bajos.

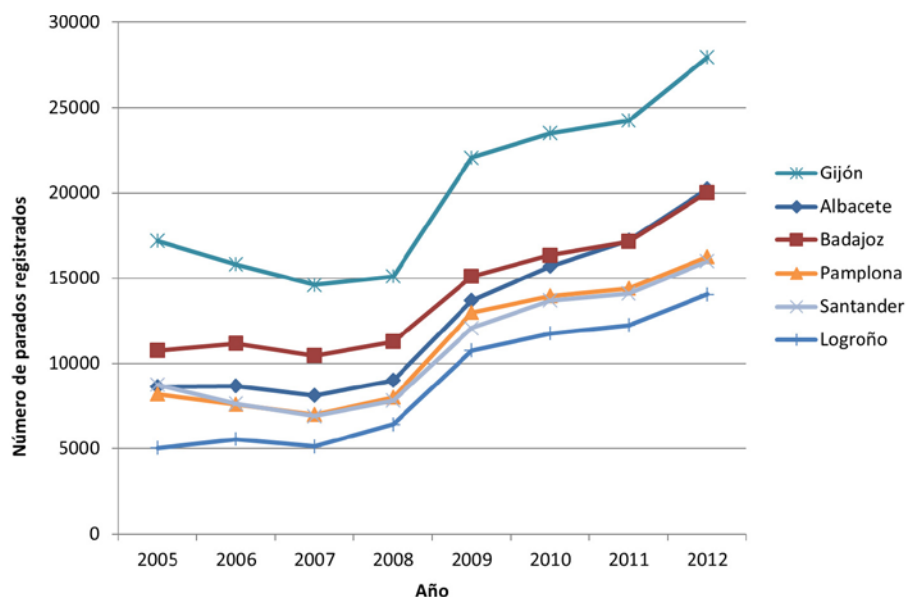
Figura 5. Evolución del paro registrado en las ciudades medias (2005-2012)



Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal (SEPES).

Desde entonces el desempleo no ha dejado de crecer. En todo el Estado el paro pasó de 1.973.231 personas en 2007 a 4.714.122 en 2012, multiplicándose prácticamente por 2,4 en tan solo cinco años. En algunas ciudades la velocidad en el crecimiento del paro registrado fue más intensa, destacando por encima de todas Murcia donde se multiplicó por 3,7, pasando de 11.673 personas paradas en 2007 a 43.190 en 2012. Palma de Mallorca o Logroño fueron también ciudades con un crecimiento situado claramente por encima de la media estatal.

Figura 6. Evolución del paro registrado en las ciudades "pequeñas" (2005-2012)

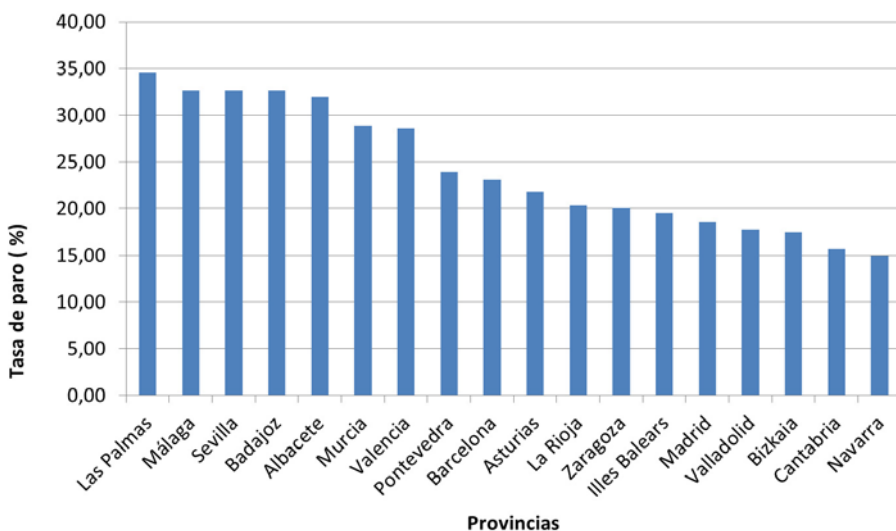


Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

La información sobre el paro registrado se complementa con los datos de la EPA (tercer trimestre 2012), mucho más fiables y rigurosos en cuanto a su metodología de cálculo pero que, lamentablemente, no se encuentran disponibles a escala municipal. En cualquier caso, los datos provinciales permiten también establecer un mapa del desempleo en los territorios objeto de nuestra investigación.

La variación en las tasas de desempleo entre provincias da cuenta de diferencias muy profundas. La distancia entre la provincia con menos paro entre las estudiadas (Navarra) y la que cuenta con una tasa mayor (Las Palmas) es de más del doble. Siete provincias superan el 25 % de desempleo, y entre ellas cinco el 30 %, una cifra extremadamente elevada y difícilmente soportable desde el punto de vista social, sobre todo en un contexto de constantes y profundos recortes. La limitación de espacio impide completar estos datos con las cifras de población activa, estableciendo además una diferenciación por sexo.

Figura 7. Tasa de Paro. Tercer trimestre 2012 (EPA)



Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

3.5.5. Turismo

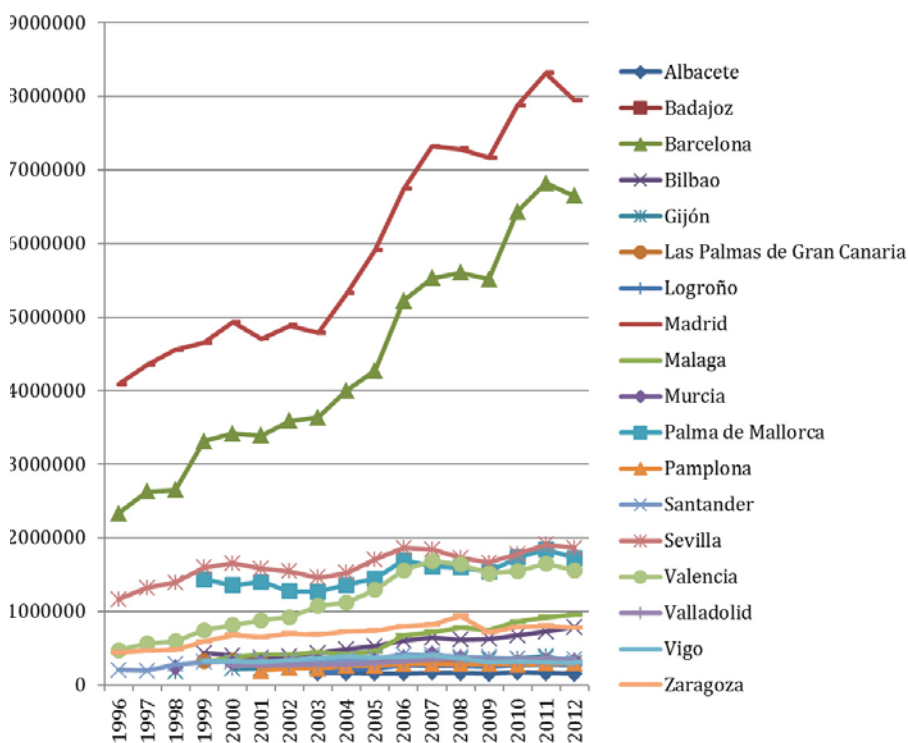
La concentración de la actividad económica en torno al sector turístico ha tenido en la ciudad un potente escenario de desarrollo, logrando desplazar sectores tradicionales. En este texto se considera la dependencia intrínseca del sector turístico como factor de vulnerabilidad. Esta se incrementa cuando tenemos en cuenta la ingente cantidad de recursos destinados a la atracción turística durante el periodo estudiado, dando forma a un modelo basado en los mega-eventos y en la concepción de la ciudad como un producto a vender, mediante la utilización de diversas técnicas de marketing urbano. Es cierto que ello puede haber contribuido a hacer crecer el turismo urbano, pero en muchos casos este modelo ha hipotecado las ciudades, que en estos momentos se ven obligadas a replantear las inversiones derivadas del mismo.

Para analizar la evolución turística se han tomado en consideración los datos del INE relativos a los viajeros y también a las pernoctaciones que estos realizan, tanto a nivel provincial como en las ciudades estudiadas. Se ha analizado la evolución de los datos entre 1999 y 2011 para considerar el crecimiento experimentado.

3.5.6. Evolución del número de viajeros

La actividad turística ha crecido en todas las ciudades estudiadas de un modo parecido a la evolución seguida en el conjunto de España, salvando algunas excepciones que conviene destacar. En 2011, en España el número de viajeros supuso 2,2 veces el de los registrados en 1996. Este incremento fue bastante mayor en ciudades como Barcelona y Málaga, que prácticamente recibieron un 200 % más de visitantes y, sobre todo, Valencia, que los multiplicó por 3,5. El resto de ciudades se sitúa por debajo del incremento estatal, incluyendo Madrid, a pesar de que es la ciudad que más viajeros recibe, seguida de Barcelona. En 2012 se observa una caída del número de viajeros en los principales destinos.

Figura 8. Evolución del número de viajeros por punto turístico (1996-2012)



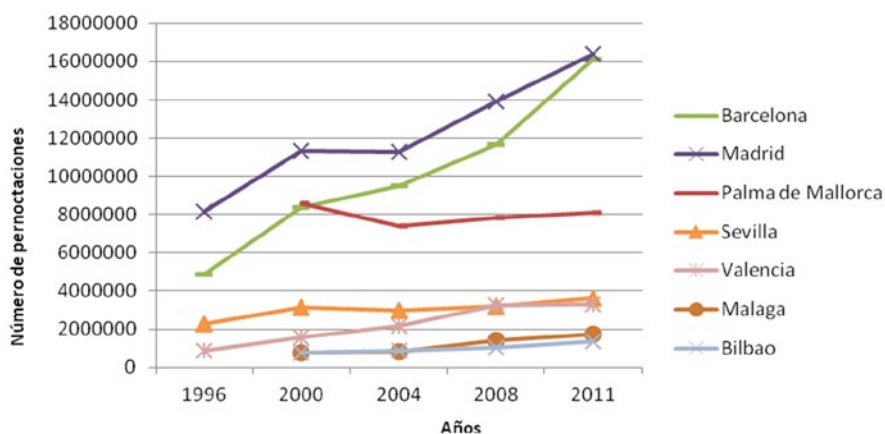
Fuente: Encuesta de ocupación de alojamientos turísticos (INE).

Las grandes ciudades participan cada vez más en el turismo nacional, teniendo en cuenta tanto el número de visitantes como las pernoctaciones que estos realizan. Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla, suponían en 20,8 % de los viajeros de todo el Estado en 1999, mientras que en 2011 alcanzaban el 21,90 %. Aun así, podría decirse que la tónica general es la de la concentración cada vez mayor de los viajeros en las ciudades. El conjunto de ciudades estudiadas (exceptuando Badajoz, de la que no se dispone de datos) recibía en 2003 el 25,87 % del total de viajeros, mientras que en 2011 suponían el 30,19 %.

3.5.7. Evolución del número de pernoctaciones

Entre 1996 y 2011 las ciudades en las que más han crecido las pernoctaciones son Valencia, donde se han multiplicado por 3,73, y, en segundo lugar, Barcelona, en las que se han multiplicado por 3,31. Málaga, por su parte, también consigue triplicar las pernoctaciones (3,07 veces más en 2011 que en 1996) y Madrid las duplica (2,2 veces más para las mismas fechas), mientras que el conjunto de España sólo las logra multiplicar por 1,81.

Figura 9. Evolución del número de pernoctaciones. Principales destinos (1996-2011)

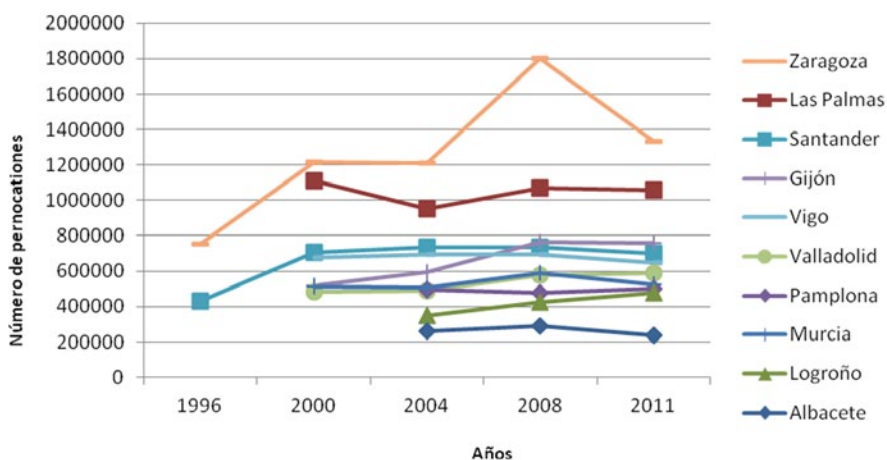


Fuente: Encuesta de movimientos de viajeros en establecimientos hoteleros (INE).

El resto de ciudades estudiadas se sitúa por debajo de estas cifras. Este comportamiento es similar al que dibujan los datos referidos a los viajeros, aunque las pequeñas diferencias existentes muestran el comportamiento que experimentan las pernoctaciones por cada viajero.

Este dato es significativo ya que las pernoctaciones dan cuenta de la intensidad y de la calidad del turismo. De entre las ciudades estudiadas, son los destinos «clásicos» los que presentan un mayor número de pernoctaciones por cada viajero, por encima o en torno a la media del conjunto del Estado.

Figura 10. Evolución del número de pernoctaciones. Resto de destinos (1996-2011)



Fuente: Encuesta de movimientos de viajeros en establecimientos hoteleros (INE).

Los destinos que más han aumentado los viajeros e incluso las pernoctaciones totales, están, sin embargo, muy por debajo de la media española que se situaba, en 2011, en 3,36 noches por viajero. Cada persona que visitó Barcelona en 2011 pasó como media 2,37 noches, en Valencia 2 y en Madrid 1,97. Sin embargo, esta cifra asciende a 3,28 noches en Las Palmas y 4,39 en Palma de Mallorca. Las capitales insulares reciben un tipo de turismo diferente al de los grandes núcleos urbanos de la península. A pesar de ello, al calcular el diferencial entre las noches por visitante en 1999 y 2011, se observa que mientras que en el conjunto del Estado se pierde una media de 0,73 noches por viajero,

son varias las ciudades en las que se gana tiempo de estancia: Barcelona (0,28 noches más por viajero), Valencia (0,13), Vigo (0,10), Málaga (0,09) y Bilbao (0,07). Salvo Málaga, ninguna de ellas podría ligarse fundamentalmente al turismo de sol y playa.

En todo caso, en las ciudades en las que predomina el modelo vacacional clásico, la estancia sigue siendo mayor a la de las grandes ciudades citadas, en las que el peso de los desplazamientos generados por viajes de negocios, congresos, etc., es muy fuerte. Asimismo, Barcelona y Madrid, junto a Valencia y también Bilbao, se integran cada vez con más claridad en el circuito de ciudades europeas en el que el turismo, que podría calificarse como cultural⁸ (museos, gastronomía, teatros, etc.), cuenta con un peso determinante. El crecimiento de la actividad turística sería incomprensible sin referirse a las grandes inversiones realizadas en equipamientos e infraestructuras de transporte, claramente sobredimensionadas y que, en muchos casos, hoy suponen una carga difícilmente soportable⁹. Estas delatan una dinámica competitiva interurbana creciente que no solo se produce a escala internacional (Sassen, 1994), sino que también se produce a escala nacional. En algunos casos destacados, como ocurre con Valencia, las nuevas actuaciones urbanas para atraer turismo urbano desplazan a los elementos culturales referenciales tradicionales con los que también llegan a competir (Carrasco y Rausell, 2005). En este sentido, una deficiente planificación puede provocar el fenómeno conocido como *crowding out* (efecto expulsión) que «podría ser un elemento de riesgo en la sostenibilidad de destino» (Rausell y Marco, 2005: 13).

3.6. Endeudamiento municipal

La deuda pública municipal puede ser considerada como un potencial factor de vulnerabilidad. Las leyes de financiación municipal solo permiten a los ayuntamientos la generación de deuda con el fin de financiar gastos de inversión¹⁰. Hasta cierto punto, las políticas públicas de inversión pueden promover un determinado tipo de desarro-

8 El ICOMOS (Internacional Council of Sites and Monuments) define el turismo cultural, siguiendo las directrices de la WTO, como «un movimiento de personas esencialmente por una motivación cultural, tal como el viaje de estudios, representaciones artísticas, festivales u otros eventos culturales, visitas a lugares y monumentos, folklore, arte o peregrinación» (Santana, 2003: 36).

9 En el caso de la Comunidad Valenciana, «la deuda generada por estos proyectos suponía casi el 20 % del total de la deuda reconocida por el Banco de España en la Comunidad Valenciana, que a su vez, en función del PIB, en 2002, era la más alta de las Comunidades Autónomas» (Rausell, 2006: 368).

10 Existe la posibilidad excepcional de financiar cierto gasto corriente deficitario en la propia legislatura. A partir de 2009, con la aprobación de las medidas urgentes para el saneamiento municipal, se permitió la financiación bancaria de la deuda a proveedores.

llo económico general y no está claro cuál es el nivel de «desborde» de esta política pública, es decir, en qué momento, o a partir de qué cantidad, la deuda pasa a ser un problema.

En cualquier caso, por un lado, es posible apuntar que el límite vendría indicado por aquel nivel de endeudamiento que incapacita a los ayuntamientos para seguir invirtiendo con el fin de fomentar el desarrollo económico general: ello es posible por razones de orden normativo y también de mercado. Por el otro, puede considerarse excesivo el endeudamiento cuando produce el desplazamiento de recursos económicos que pasan de destinarse a financiar servicios públicos a ser destinados al pago de esa deuda¹¹. Este extremo es el que explica, por el lado del gasto, la escasez de recursos para mantener el gasto corriente de las administraciones. Son factores de índole ideológica los que explican que la sustracción de recursos se produzca en una u otra. Existen otros elementos de vulnerabilidad indirectos como por ejemplo, el desplazamiento del crédito a la financiación pública en detrimento de la financiación de la economía privada.

Siendo un tema extremadamente complejo, en este capítulo se considera que a mayor endeudamiento municipal por habitante crece la vulnerabilidad municipal, puesto que ello supone la asunción de una obligación, su pago, que condiciona la política actual de los ayuntamientos. Además, aunque, como se ha dicho, la inversión pública puede contribuir al desarrollo, no toda inversión contribuye al desarrollo ni, en cualquier caso, a un desarrollo «deseable». Gran parte de la inversión pública de los ayuntamientos estudiados ha ido a parar a infraestructuras y a grandes equipamientos culturales y urbanos bajo la perspectiva del desarrollo de ciudades emprendedoras, turísticas, basadas en los grandes eventos y de mejora de la estética urbana, cuya rentabilidad social no ha sido evaluada (De Rus, 2009) y cuyos costes exceden lo previsto y/o generan importantes déficits (Flyvbjerg, 2005). En ese sentido, no sólo supone un elemento de vulnerabilidad por los recursos «embargados» para el pago de la deuda, sino también porque la alta deuda suele significar grandes infraestructuras, de arriesgada rentabilidad, que deben ser mantenidas con cargo a los presupuestos públicos, en detrimento de otro tipo de gastos, como los sociales, educativos, etc.

El indicador utilizado ha sido el de deuda por habitante (expresado en euros por habitante), obtenido a partir de los datos sobre Deuda Viva que publica el Banco de Espa-

11 Como se indicaba anteriormente, en 2011 se reformó el artículo 135 de la Constitución Española. El punto 3 afirma textualmente: «Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta».

ña¹² y, a partir de 2008, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. De esta forma es posible evaluar la verdadera dimensión de la deuda en ciudades tan diversas, a pesar de que también este indicador presenta ciertas limitaciones: la capacidad de endeudamiento no depende directamente del número de habitantes sino del presupuesto municipal, por lo que la dimensión demográfica tiene un valor relativo.

3.6.1. Nivel de deuda municipal

En las ciudades estudiadas, el nivel de deuda experimenta divergencias muy sustanciales. Estas diferencias se manifiestan tanto en la cantidad de deuda como en la dinámica de crecimiento de esta. Por cantidad de deuda por habitante podemos agrupar los ayuntamientos en dos grandes conjuntos en función de su posición respecto a la media de endeudamiento por habitante del conjunto de los ayuntamientos españoles entre 2008 y 2011 (599,55 euros). Seis de los 18 municipios analizados superan esta media: Madrid, Málaga, Zaragoza, Valencia, Santander y Sevilla. A primera vista las ciudades con mayor población presentan una deuda por encima de la media de los municipios españoles. Pero existen algunas excepciones destacadas: entre las menos pobladas, la cuarta ciudad, Santander, destaca por contar con una media de deuda tan elevada como la de Sevilla, también la cuarta, pero de las mayores. Por el lado de las ciudades grandes destaca Barcelona, que ha conseguido situarse por debajo de la media española para este periodo, siendo el segundo municipio del Estado en población.

Destacan, además, otros casos extremos por arriba y por abajo. En primer lugar Madrid, cuya media de deuda por habitante es un 236,80 % más elevada que la del conjunto de municipios españoles. En 2011 concentraba el 22,3 % de toda la deuda municipal de España, superando, en 2008 y 2009, los 2.000 euros por habitante. Otras ciudades como Málaga también destacan por este motivo, aunque en menor grado. Entre las menos endeudadas destaca, sin duda, Bilbao, que presenta una deuda por habitante que apenas sobrepasa el 2 % de la media de referencia en este estudio.

12 Debe indicarse que la deuda viva de las entidades locales no se comenzó a publicar para todos los ayuntamientos hasta 2008. A partir de esta fecha se detalla anualmente. Para los años anteriores, el Banco de España publica los datos desagregados solo para los municipios de más de 500.000 habitantes. Para el resto, la información se dispone agregada por grupos de municipios en función de su población, por lo que no resultan útiles para los objetivos de esta investigación. A pesar de haberlo solicitado de forma expresa a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, no ha sido posible acceder a los datos de los años anteriores a 2008 referidos a las 18 ciudades estudiadas.

Figura 11. Media de deuda vida por habitante (2008-2011) (*)

Ciudad	Población (1/1/2011)	Deuda viva respecto a la media española (%)
Badajoz	151.565	59,20
Logroño	152.641	55,76
Albacete	171.390	75,52
Santander	179.921	114,47
Pamplona	197.932	64,14
Gijón	277.559	91,47
Vigo	297.241	21,02
Valladolid	313.437	98,09
Bilbao	352.700	2,21
Las Palmas	383.343	45,37
Palma Mallorca	405.318	75,69
Murcia	442.203	82,87
Málaga	568.030	260,10
Zaragoza	674.725	182,68
Sevilla	703.021	111,07
Valencia	798.033	176,29
Barcelona	1.615.448	98,32
Madrid	3.265.038	336,80

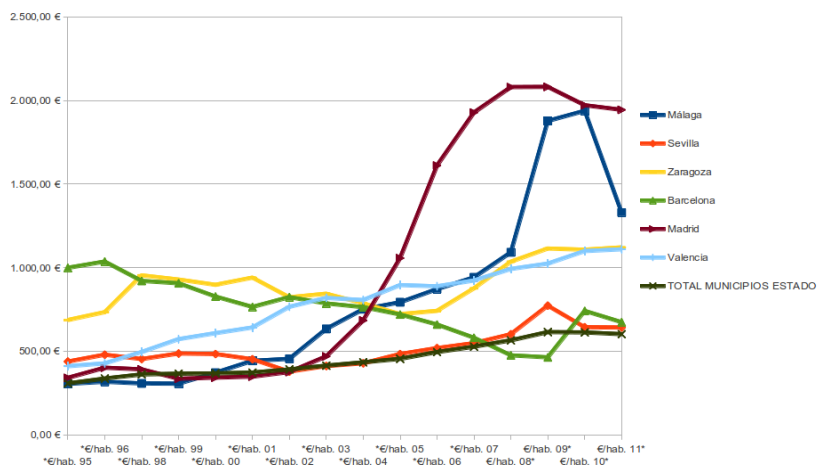
(*) Porcentaje respecto a la media de la deuda para el mismo periodo del conjunto de municipios españoles (=100). Los municipios se han ordenado por el número de habitantes, de menos a más.

Fuente: elaboración propia a partir del Padrón Municipal de Habitantes y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

3.6.2. Evolución de la deuda municipal

A pesar de lo ilustrativo de estos datos, sin duda es la dinámica de deuda la que arroja más luz sobre este indicador de vulnerabilidad. Los municipios pueden agruparse en dos grandes categorías: aquellos que incrementan la deuda y los que la reducen. Entre los seis municipios mayores, sólo uno, Barcelona, mantiene una clara tendencia de reducción de la deuda por habitante y en cifras absolutas. El resto la incrementa en mayor o menor medida. De entre ellos destacan Madrid, cuya deuda por habitante en 2011 era un 468,6 % superior a la de 1995, y Málaga, con un crecimiento del 334,4 % entre las mismas fechas. Entre las ciudades grandes, también debe ser mencionada Valencia, que en 2011 había multiplicado por 2,7 la deuda por habitante de 1995. En sentido contrario, Barcelona pasó de tener una deuda por habitante en 1995 de prácticamente 1.000 euros, muy por encima del resto de capitales, a 674,74 en 2011.

Figura 12. Evolución de la deuda viva 1995-2011 (euros x habitante)



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del Padrón Municipal de Habitantes y del Banco de España.

El resto de municipios, para los cuatro años sobre los que se dispone de información, se comporta de forma diversa. Además, durante este periodo la rápida evolución, tanto de la normativa sobre financiación local, como de la propia crisis, produce que los resultados obtenidos deban ser tomados con mucha precaución y considerados en cierta medida como provisionales.

El endeudamiento municipal aparece, así, como la consecuencia de las estrategias políticas de desarrollo que cada ayuntamiento decide emprender. Si bien el incremento del endeudamiento es tendencia general, las significativas excepciones de Barcelona y, sobre todo, Bilbao, permiten concluir que el manejo de este instrumento de inversión no tiene por qué ser imprescindible para el desarrollo económico urbano, al menos en las magnitudes que se maneja en ciudades como Madrid, Málaga o Valencia. Los altos niveles de endeudamiento y, especialmente, sus dinámicas de crecimiento, advierten que durante años, más que inversiones de futuro, se han ejecutado políticas de despilfarro que han hipotecado la prestación de servicios municipales.

3.7. Vivienda

El sobredimensionamiento del sector inmobiliario y con él, la centralidad otorgada a la construcción y a las actividades económicas a ella asociadas, constituye una de las características más destacadas del modelo de crecimiento previo al derrumbe de 2008.

El durante años anunciado pinchazo de la burbuja inmobiliaria finalmente tuvo lugar, manifestándose como una de las principales vulnerabilidades de la economía española.

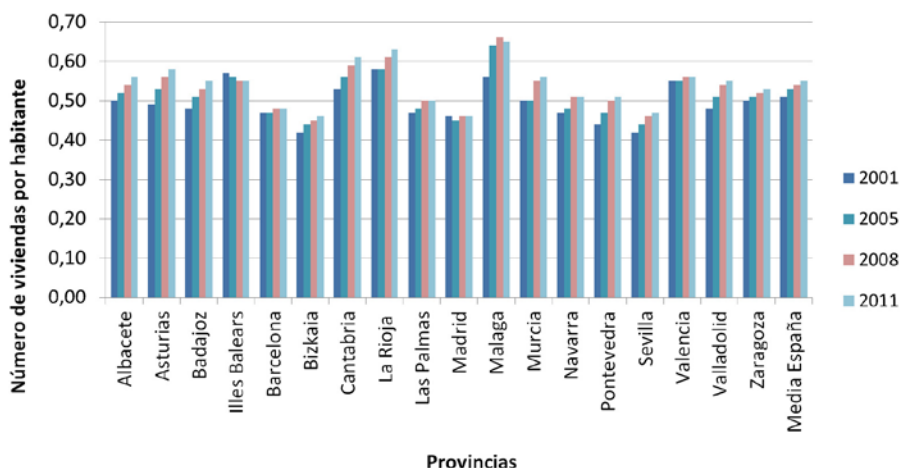
Los dos indicadores elegidos (la evolución del stock de viviendas y del número de transacciones inmobiliarias) permiten realizar una aproximación a este proceso.

3.7.1. Evolución del parque de viviendas

El indicador construido pone en relación el parque total de viviendas con la población de cada provincia entre 2001 y 2011. Se obtiene así el número de viviendas por habitante para cada año. Los datos referidos al número de viviendas se han extraído de las estadísticas del Ministerio de Fomento y los de población corresponden a la Revisión anual del Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero.

En líneas generales en las provincias estudiadas se observa un alza constante en el número de viviendas por habitante que se extiende hasta 2009, percibiéndose desde esa fecha en la mayoría de los casos un estancamiento. Este freno coincide nítidamente con la explosión de una crisis que, como se ha dicho, ha afectado de manera especial al sector inmobiliario. Concretamente, la media estatal evoluciona desde las 0,51 viviendas por habitante en 2001 hasta las 0,55 en 2011, manteniéndose estable desde esa fecha. Es decir, las cifras hablan de algo más de una vivienda para cada dos habitantes.

Figura 13. Evolución del número de viviendas por habitante (2001-2011)



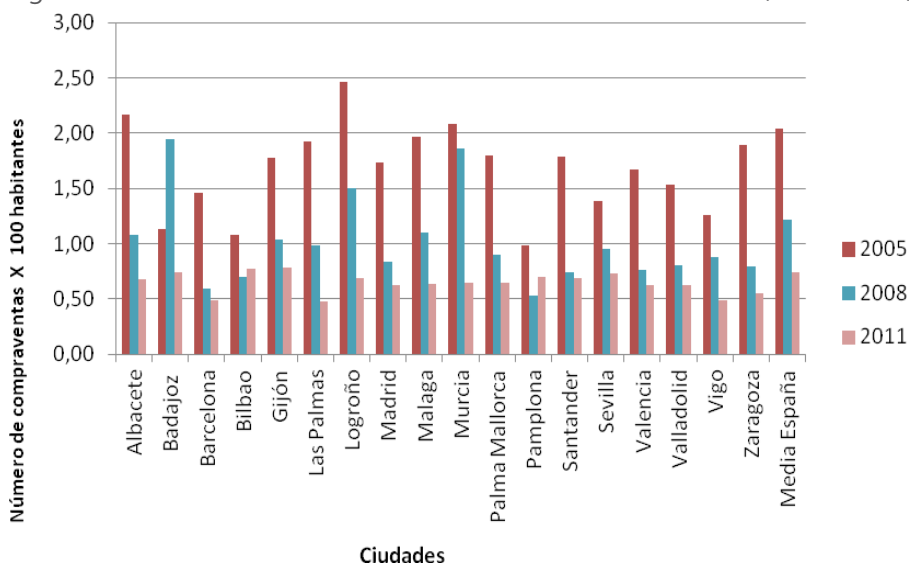
Fuente: Boletines Estadísticos del Ministerio de Fomento y Padrón Municipal de Habitantes (1 de enero de cada año).

Las diferencias entre provincias son importantes. Algunas mantienen permanentemente cifras por debajo de la media. Así ocurre en Bizkaia que se mueve de 0,42 a 0,46 en todo el periodo, en Sevilla que pasa de 0,42 a 0,47 o en Barcelona (de 0,47 a 0,48). Otras, por el contrario, crecen muy velozmente: por ejemplo, Málaga pasa de 0,56 a 0,65, dando cuenta del enorme peso que presenta la segunda residencia en dicha provincia. Asturias (de 0,49 a 0,58) o Cantabria (de 0,53 a 0,61) son otros ejemplos de territorios, también costeros, que muestran un crecimiento rápido. La evolución seguida por otras provincias podría resultar a primera vista un tanto sorprendente. Es, por ejemplo, el caso de las Islas Baleares (de 0,57 a 0,55), Madrid (estable en 0,46) o Valencia (de 0,55 a 0,56). Sin embargo, esto podría explicarse porque si bien el número de viviendas construidas ha sido muy importante, también lo ha sido el crecimiento demográfico durante este periodo. En todo caso, el stock de viviendas en las ciudades estudiadas muestra un claro sobredimensionamiento en relación a la población.

3.7.2. Evolución de la tasa de transacciones inmobiliarias

Para el cálculo de esta tasa se ha utilizado la información suministrada por el Ministerio de Fomento sobre el número de transacciones inmobiliarias realizadas en cada municipio entre 2004 y 2011. Al ponerlo en relación con los datos de población de la Revisión anual del Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero se obtiene este indicador, presentado en porcentajes.

Figura 14. Evolución de la tasa de transacciones inmobiliarias (2005-2011)



Fuente: Boletines Estadísticos del Ministerio de Fomento y Padrón Municipal de Habitantes (1 de enero de cada año).

Las tendencias generales muestran como el declive inmobiliario comenzó a anunciarse ya en 2007. En la mayoría de las ciudades entre 2006 y 2007 se observa una caída en las transacciones realizadas. El desplome llegará algo más tarde a algunas poblaciones como Málaga o Murcia.

Este indicador ayuda a identificar las ciudades en las que la intensidad de las transacciones inmobiliarias resultó más elevada. Aparecen así localidades turísticas como Las Palmas, Palma de Mallorca o Gijón. Sin embargo, la ciudad en la que se alcanzó una cifra más alta responde a un perfil muy diferente: se trata de Logroño (2,96 en 2006).

3.8. Movilidad

Durante las tres últimas décadas la movilidad en las ciudades se ha hecho cada vez más dependiente del uso del vehículo privado. Esto no solo produce graves problemas ambientales que dan lugar a enormes costes de todo tipo, sino también implica que amplios sectores de población afronten cada día más problemas para desplazarse en un contexto donde los gastos ligados al uso del vehículo privado no dejan de crecer. Por tanto, la dependencia del vehículo privado es considerada como otro importante factor de vulnerabilidad.

3.8.1. Evolución del número de turistas por habitante

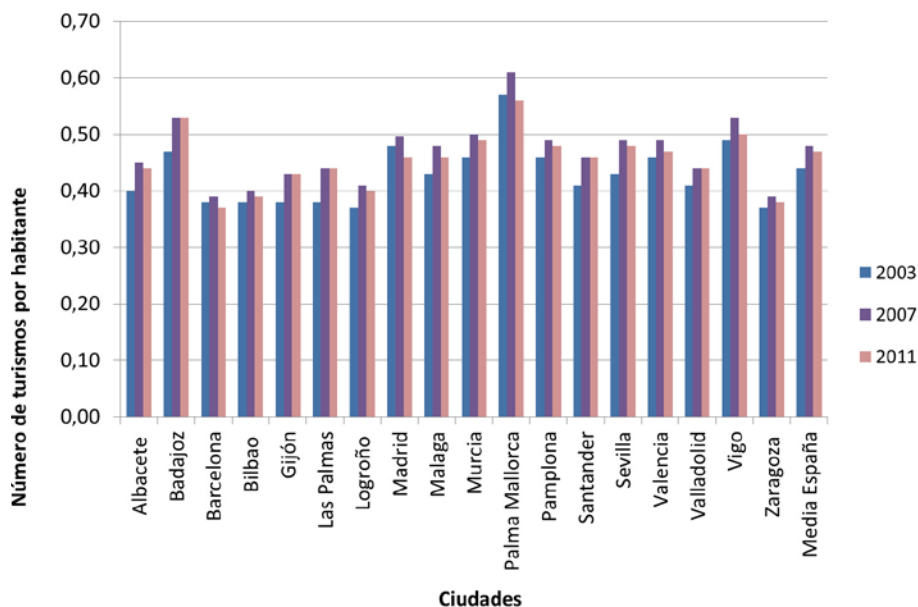
La información sobre el número de turistas por ciudades entre los años 2003 y 2011 se ha extraído de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Fomento. Estos datos se han puesto en relación con los de población correspondiente a la Revisión anual del Padrón Municipal a 1 de enero, obteniendo un indicador que da cuenta del número de turistas por habitante en cada ciudad.

Entre 2003 y 2008 el crecimiento del número de turistas por habitante es constante. La media estatal, ya inicialmente muy elevada, sube desde 0,44 en 2003 hasta alcanzar el máximo en 2008 con 0,48. Posteriormente, se estabiliza en torno a 0,47, es decir, casi un vehículo para cada dos personas¹³.

Aunque las cifras no difieren radicalmente entre ciudades, sin embargo si se detectan algunas variaciones que deben ser destacadas. Zaragoza, Bilbao y Barcelona se muestran siempre muy por debajo de la media, situándose en cantidades que en ningún momento alcanzan los 0,40 turistas por habitante.

13 Nótese que no se incluyen otro tipo de vehículos a motor como, por ejemplo, las motocicletas.

Figura 15. Evolución del número de turismos por habitante (2003-2011)



Fuente: Anuarios Estadísticos del Ministerio de Fomento y Padrón Municipal de Habitantes (1 de enero de cada año)

En cifras algo más elevadas pero por debajo de la media, se encuentran numerosas ciudades como por ejemplo, Albacete, Gijón, Las Palmas, Logroño, Santander y Valladolid. En el otro extremo, Palma de Mallorca mantiene las cifras más elevadas, moviéndose entre 0,57 y 0,56 y situándose en 2007 en un pico de 0,61. También por encima de la media aparecen Badajoz o Vigo, alcanzando o superando los 0,50 vehículos por habitante.

Estas diferencias, sin ser extremas, dan cuenta de la posible existencia de distintos modelos de movilidad. Modelos que favorecen la utilización de otras formas de desplazamiento (transporte colectivo, a pie, bicicleta) y estructuran la ciudad de manera que la necesidad de desplazarse sea menor, aplicando el axioma «contra la movilidad, cercanía»¹⁴.

14 En todo caso, hay que recordar que en las grandes ciudades el número de vehículos que circula cotidianamente y proviene de otros núcleos urbanos del cinturón metropolitano, puede ser muy importante. Sin embargo, esa información no ha quedado registrada en los datos recogidos, referidos tan solo a los turismos matriculados en las ciudades centrales y no en el conjunto de las áreas metropolitanas.

3.9. Cuadro global de vulnerabilidades

No todos los indicadores utilizados en las páginas anteriores presentan una lectura unívoca en cuanto al significado de los resultados obtenidos. Por ello, a la hora de establecer un cuadro global de vulnerabilidades en las ciudades estudiadas se ha optado por seleccionar únicamente tres indicadores, aquellos que se consideran más relevantes y concluyentes:

- a. VAB construcción en 2008 (Contabilidad Regional de España, 2008 y Padrón Municipal de Habitantes).
- b. Tasa de desempleo provincial en 2012 (EPA).
- c. Deuda municipal viva en 2011, calculada en euros per cápita (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2011 y Padrón Municipal de Habitantes).

Los resultados así obtenidos se presentan de forma sintetizada en el siguiente cuadro resumen que aporta una primera aproximación a los niveles de vulnerabilidad de las ciudades estudiadas en el proyecto POLURB (figura 16).

Figura 16. Cuadro global de vulnerabilidades (*)

Ciudad	Vulnerabilidad			
	Desempleo	Deuda viva	Construcción	Global
Málaga	Alta	Alta	Alta	Alta
Valencia	Alta	Alta	Media	Alta
Sevilla	Alta	Media	Media	Alta
Badajoz	Alta	Baja	Alta	Alta
Albacete	Alta	Baja	Alta	Alta
Gijón	Media	Media	Alta	Alta
Zaragoza	Media	Alta	Media	Alta
Murcia	Alta	Baja	Media	Media
Vigo	Media	Baja	Alta	Media
Santander	Baja	Media	Alta	Media
Las Palmas	Alta	Baja	Baja	Media
Barcelona	Media	Media	Baja	Media
Logroño	Media	Baja	Media	Media
Palma Mallorca	Baja	Media	Media	Media
Madrid	Baja	Alta	Baja	Media
Valladolid	Baja	Media	Media	Media
Bilbao	Baja	Baja	Media	Baja
Pamplona	Baja	Baja	Media	Baja

(*) Para la elaboración de este cuadro se han seleccionado los siguientes indicadores:

1. Tasa de desempleo provincial (EPA, 2012).
2. Deuda municipal viva, euros per cápita (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2011 y Padrón Municipal de Habitantes).
3. Porcentaje del VAB en la construcción, datos provinciales (Contabilidad Regional de España, 2008 y Padrón Municipal de Habitantes).

3.10. Conclusiones

El análisis de la batería de indicadores seleccionada permite extraer algunas conclusiones preliminares, aunque con las limitaciones expresadas páginas atrás. Por un lado, ha habido que afrontar limitaciones importantes en el propio cálculo de los indicadores. Así, en ocasiones los datos sólo se han podido recoger a escala provincial y no municipal, en otras sólo cubren una parte del periodo estudiado¹⁵ o la información disponible no ha hecho factible determinar, como hubiera sido deseable, algunos procesos socio-económicos fundamentales. Asimismo, la estructura económico-territorial de las áreas urbanas estudiadas es muy diferente y eso suscita dificultades metodológicas que no pueden ser obviadas. El mayor de ellos deriva de la no inclusión en el análisis de los municipios metropolitanos externos a las cabeceras urbanas. Sobre todo, en las grandes áreas metropolitanas (Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao, etc.) este hecho entorpece la comprensión de los procesos de cambio urbanos.

Pese a todo, los resultados obtenidos ayudan a realizar una primera aproximación al impacto de la crisis en las ciudades estudiadas. Un impacto que puede ser calificado como multidimensional y muy acusado, sobre todo, teniendo en cuenta el breve lapso de tiempo transcurrido desde el inicio de la crisis. En ese sentido, el dato quizás más impactante sea el de la destrucción de cientos de miles de puestos de trabajo entre 2008 y 2012, fenómeno que afecta gravemente a todas las ciudades pero con especial intensidad a aquellas en las que el sector de la construcción había alcanzado un sobre-dimensionamiento más intenso.

En el análisis también se ha recogido una serie de información sobre la actividad turística, en la medida que esta cada vez tiene un peso más significativo en las ciudades españolas. Las urbes con una vinculación más clara a este sector (Las Palmas y Palma de Mallorca, por ejemplo) mantienen una importante actividad ligada al turismo tradicional de sol y playa. Sin embargo, en este campo el rasgo más significativo durante este periodo es el afianzamiento de otras ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia, etc.) como receptoras de un importante número de visitantes y un crecimiento de las pernoctaciones ligadas, en distinta medida, al turismo de índole cultural y a los viajes de negocios, congresos, etc. Su crecimiento habría resultado imposible sin las enormes inversiones realizadas en infraestructuras de transporte y en la construcción de grandes equipamientos de una rentabilidad social más que dudosa y que ahora son mantenidos, en gran medida, con recursos públicos, lo que supone una auténtica sangría para las arcas locales¹⁶.

15 Aunque en todos los casos aportan información relevante sobre el periodo de crisis.

16 Sin contar su impacto sobre la estructura socio-espacial (procesos de *gentrification*) o las graves

Otra de las variables fundamentales a las que se hace referencia en este informe es el nivel de endeudamiento municipal. Si bien el endeudamiento elevado es un rasgo extendido, se aprecian excepciones muy significativas. Algunos municipios presentan un acusado nivel de endeudamiento de gestión muy compleja, mientras en otros la realidad es mucho más desahogada. El análisis de la utilización de este instrumento debe ser evaluado con mucha prudencia ya que, además de encontrar niveles muy diferentes de endeudamiento, las razones del mismo son muy diferentes. No todas las ciudades han seguido las mismas estrategias, ni se planteaban los mismos objetivos al endeudarse. En todo caso, es cierto que en un número importante de ellos se ha incurrido en políticas netamente despilfarradoras y con un más que cuestionable sentido social, hipotecando por años la capacidad de prestación de servicios municipales.

La burbuja inmobiliaria ha dejado, además, una herencia de difícil tratamiento: el desproporcionado *stock* de vivienda y su consecuente impacto ambiental (Naredo, 2011). Incluyendo todas las tipologías, la media española se mueve alrededor de una vivienda cada dos personas, pero hay lugares en las que la ratio es significativamente mayor. Así ocurre en provincias como Málaga, pero también en Asturias o Cantabria, dando cuenta del fuerte crecimiento de la vivienda de segunda residencia. Así, en un contexto como el español, en el que son cada vez más numerosas las personas que no cuentan con ningún tipo de alojamiento o este es de una extrema precariedad, sin embargo, se dispone de muchas más viviendas de las que serían necesarias para cubrir las necesidades del conjunto de la población residente en el país.

Asimismo, a pesar del estancamiento en las cifras de venta de vehículos privados, las ciudades se encuentran lastradas por otro importante problema: el excesivo número de turismos en circulación. Globalmente los datos se acercaban en 2011 a un turismo para cada dos habitantes, cifras que se disparan en algunas ciudades como Palma de Mallorca y, en menor medida, Badajoz o Vigo. Con ser muy grave, no solo se está ante un problema de congestión y contaminación, sino ante un problema con un claro perfil social. Teniendo en cuenta la subida incesante de los precios de los carburantes, la dependencia del vehículo privado se convierte en un factor más de diferenciación social, en unas urbes con fuertes tasas de desempleo y crecientes niveles de subempleo y pobreza. El incremento de los precios del transporte colectivo, unido al cierre de líneas y la disminución de las frecuencias, completa un panorama muy preocupante en materia de movilidad.

molestias que el turismo masivo produce a los residentes habituales en las ciudades. A este respecto, sobre Barcelona: Delgado, 2007.

En definitiva, desde el punto de vista económico se constata la aparición de una serie de síntomas que dan cuenta de un progresivo, aunque desigual, declive en las ciudades estudiadas. En algunas de ellas, en las que la gravedad de los problemas mencionados es más intensa, la situación puede ser descrita como de declive intenso. Así, cobra sentido analizar la evolución seguida por otras ciudades en otros países que pasaron por circunstancias hasta cierto punto parecidas, aunque las razones de sus crisis pudieran ser diferentes. La producción bibliográfica sobre las *shrinking cities*, o ciudades en contracción en castellano, resulta oportuna rescatando lo ocurrido, por ejemplo, en las ciudades norteamericanas como consecuencia de la tendencia a la suburbanización o las consecuencias urbanas de las transiciones en el Este de Europa, como en algunos territorios de la antigua República Democrática Alemana (Martínez Fernández *et al.*, 2102: 214). En los próximos años el estudio de la crisis y el declive de muchas ciudades españolas debería marcar la agenda de investigación.

3.10.1. Otras políticas urbanas, otro modelo económico

La búsqueda de una salida a la actual crisis urbana no pasa sólo por el planteamiento de propuestas exclusivamente locales. Como se apuntaba en la introducción, la urbanización es central en los procesos de acumulación de capital, también en esta etapa del capitalismo global, y, por tanto, del mismo modo que el análisis de los procesos urbanos es necesariamente multiescalar, así deben serlo las propuestas.

En ese escenario, las políticas urbanas pueden contribuir notablemente a la superación del modelo económico-territorial que nos ha conducido a la crisis. Como proyecto de dominación y estrategia de acumulación, el neoliberalismo ha cumplido una gran parte de sus objetivos, pero ahora se ve enfrentado a una crisis sistémica cuya superación abre el camino a escenarios muy diferentes (Duménil y Lévy, 2011). A primera vista, los márgenes para impulsar otras políticas no parecen muy amplios. Las llamadas «políticas de austeridad» y el resto de medidas regresivas son impuestas desde otras escalas (nacional, europea, etc.), el margen de autonomía económica de los ayuntamientos es escaso y, por si todo esto fuera poco, es imposible eludir las herencias «envenenadas» (vivienda, movilidad, etc.) que ha dejado el modelo anterior. ¿Cómo avanzar entonces hacia la conquista del derecho a la ciudad (Harvey, 2012)?, ¿cómo recuperar todo aquello que ha ido siendo arrebatado de la vida común producida por todos?, ¿cómo conseguir que el Estado aporte más bienes públicos con propósitos públicos y que la población se auto-organice para apropiarse y usar esos bienes de forma que mejoren la vida común?

No hay una respuesta sencilla a estas preguntas, la agenda urbana contraneoliberal (Brenner *et. al.*, 2010) debe ser el resultado de una elaboración colectiva que pro-

mueva la construcción de nuevas prácticas que superen la mera resistencia a las agresiones. Dichas prácticas deben ser también propositivas en el avance hacia un nuevo orden económico y territorial dejando atrás el viejo sistema. No se trata de aguantar como si la cuestión fuera afrontar la crisis simplemente como una coyuntura negativa pero pasajera que, una vez superada, dará paso a una recuperación y con ella el retorno a la senda del crecimiento económico. Al contrario, en los próximos años las políticas urbanas deberían contribuir, desde su ámbito, a la superación del paradigma del crecimiento económico, un paradigma que empuja al planeta a su destrucción. Este cambio imprescindible encuentra en las ciudades un escenario prioritario de actuación, incluyendo áreas como el consumo energético y la producción y tratamiento de residuos.

Las aportaciones y propuestas de los movimientos sociales surgidos en el contexto de la crisis y la experimentación de nuevas prácticas alternativas, plantean algunos de los posibles contenidos de las nuevas políticas urbanas. Estas políticas podrían orientar sus objetivos hacia:

- a. El desarrollo de propuestas socializadoras en sectores estratégicos como la energía, el agua, la banca, el transporte, la salud, la educación, etc. El control público de estos sectores clave debería promover una estrategia de superación del viejo paradigma del crecimiento económico.
- b. El respaldo a nuevas formas de producción cooperativa, prestando una atención especial a las experiencias de producción agroecológica y a la auto-organización de los trabajadores en la recuperación de empresas quebradas.
- c. Un replanteamiento profundo del trabajo, desarrollando iniciativas de redistribución del empleo, reconsiderando las otras formas de trabajo, a la vez que se avanza en la erradicación de la vieja división sexual del trabajo.
- d. Otorgar una prioridad máxima al problema de la vivienda, aprovechando el stock existente para promover un parque público de vivienda en alquiler.
- e. Impulso a medidas que promuevan la desmercantilización de las relaciones sociales, bien sea a través de la promoción del uso de los espacios públicos, en el intercambio de productos o servicios o en la valorización de ciertas formas de trabajo no asalariado, pero socialmente necesario.

- f. Incentivar por distintas vías la participación popular, favoreciendo la auto-organización, incluyendo a los movimientos sociales y promoviendo la superación del actual descrédito de la práctica política.

Elementos todos ellos que podrían contribuir a la articulación de la discusión sobre las vías para superar la crisis urbana, a la vez que se sitúan en el marco más amplio del urgente debate democrático sobre la superación del régimen instaurado en España en 1978.

4. Gobernabilidad y crisis urbana: causas, manifestaciones y estrategias

Clemente J. Navarro

María J. Rodríguez

Maria Rosa Herrera

Cristina Mateos

4.1. Introducción

Las sociedades políticas locales, y en especial en las grandes ciudades, son un espacio especialmente vulnerable a la crisis de gobernabilidad, entendida esta como incapacidad para responder colectivamente, y desde las autoridades públicas en particular, a las demandas y tensiones inherentes a la dimensión socio-política del espacio urbano. En buena medida, esto se debe al 'dilema de la autonomía local'. Por un parte, se trata del ámbito que, por su cercanía, suele considerarse el más apropiado para procurar la inclusión política de la ciudadanía, así como también para dar respuestas a sus necesidades y demandas. Pero, por otra parte, aunque existen diferencias entre países, sus capacidades políticas, administrativas y fiscales dependen de otros niveles de gobierno; siendo estas en algunos casos insuficientes para cubrir tales expectativas respecto a la calidad democrática y de los servicios públicos urbanos.

A ello debe añadirse que, en comparaciones con otros espacios territoriales, las sociedades políticas urbanas se caracterizan por un alto grado de dinamismo y diversidad, convirtiéndose en nichos del desarrollo socioeconómico, la innovación económica, política y social, y con ello la aparición de nuevos estilos de vida y demandas ligadas a ellos (Jacobs, 1970). Aunque al mismo tiempo pueden ser espacios en los que se concentran problemas y necesidades sociales o se generan otras específicamente ligadas al modo de vida urbano (Sassen, 2006; Wacquant, 2006).

Indudablemente, estas dos fuentes de vulnerabilidad se manifiestan de manera especial en periodos de crisis económica, pues al mismo tiempo que se reducen las capacidades institucionales, sobre todo de índole fiscal, aumentan las demandas, e incluso se generan otras nuevas. Al respecto, puede resultar ejemplar la ‘crisis urbana’ de finales de los años sesenta y los años setenta en las democracias occidentales, donde los municipios se vieron sometidos a un intenso *stress fiscal*, así como un considerable aumento de demandas por derechos cívicos y políticas redistributivas, dando lugar a la aparición de orientaciones de desapego hacia las autoridades públicas, así como una explosión de eventos de protesta (Fainstein y Fainstein, 1974; Gail, 1980). Ante ello los gobiernos municipales pusieron en marcha diferentes estrategias, tanto en su fiscalidad, como en los modos de gestión, o en la oferta de oportunidades de participación a la ciudadanía; mientras que surgieron nuevas demandas, pero también, nuevas formas de articulación y acción colectiva entre la ciudadanía.

A este respecto, ¿qué rasgos presentan las sociedades políticas urbanas en España?, ¿cuáles son sus vulnerabilidades hacia la crisis de gobernabilidad?, ¿cómo se manifiestan en las capacidades institucionales de sus gobiernos y en entre la ciudadanía?. Este capítulo tratará de explorar de un modo descriptivo la realidad de las grandes ciudades españolas durante los últimos 20 años para ofrecer algunas respuestas a estas cuestiones. Primero, se presentan algunos argumentos que permitan ordenar las posibles respuestas que se aportarán. Segundo, se detallarán los indicadores que hemos utilizado para mostrar algunas evidencias al respecto. Tercero, presentaremos los análisis de tales indicadores. Finalizando con algunas conclusiones en vistas a lo anterior.

Tal y como hemos indicado, entre finales de los años sesenta y, especialmente en los años setenta, los gobiernos de las ciudades de las democracias occidentales sufrieron una importante erosión de sus capacidades institucionales, apareciendo pautas de desapego y protesta entre la ciudadanía. Se trata de un periodo en el que aparecen los primeros análisis sobre la crisis de gobernabilidad democrática. Aunque diferentes en los argumentos sobre los factores que la originan, sea por la sobrecarga de demandas, tal y como argumenta la perspectiva de corte liberal, sea por la crisis de legitimidad ante la incapacidad de canalizar las demandas ciudadanas, tal y como argumenta la perspectiva neo-marxista, existe bastante consenso sobre sus síntomas: la erosión de las reglas que regulan la dinámica de la sociedad política, aquel espacio en el que tienen lugar los procesos de interacción entre autoridades públicas y ciudadanía (Farnetti, 1973).

4.2. La crisis en la esfera institucional: quiebra de capacidades institucionales y la búsqueda de nuevas estrategias fiscales

En buena medida, el origen de la quiebra de las bases institucionales de las sociedades políticas urbanas podría localizarse en la erosión de la capacidad de acción de los gobiernos municipales. Sea por dificultades en la gestión derivadas de la propia estructura y dinámica de la administración municipal, sea por una situación de progresivo *stress fiscal*, las capacidades de los gobiernos municipales para dar respuesta a las demandas y problemas de la ciudadanía urbana se reducen; lo que se ve acentuado al iniciarse el periodo de crisis económica a mitad de la primera década del siglo XXI.

En ello cuenta el diseño institucional del sistema de gobierno local, las capacidades políticas, institucionales y fiscales que para este ámbito de administración pública configuran niveles de gobierno superiores, y en especial, el central. Este no solo establece las oportunidades de acción y recursos disponibles, sino que también incentiva el desarrollo de ciertas preferencias entre las autoridades públicas locales y ciertos cursos de acción en términos de decisiones y políticas públicas (Sellers, 2002).

Muy someramente, el sistema de gobierno local en España, al igual que otros países del Sur de Europa, supone que las capacidades institucionales de los gobiernos locales españoles dependen, fundamentalmente, del esfuerzo de equalización fiscal que realizan los gobiernos supra-municipales, y en el marco de la última década, por la vitalidad de la actividad inmobiliaria. Así, este sistema configura un espacio de dependencia en las dos dimensiones básicas de la gobernanza local; esto es, tanto vertical, como horizontalmente (Navarro y Ramírez, 2006). La primera, porque su capacidad de acción depende, fundamentalmente, de las transferencias intergubernamentales: entre 2001 y 2009, para el conjunto de los municipios españoles, el 30 % de los ingresos municipales proceden esta fuente. Además, su regulación hace que existan diferencias según el Régimen Fiscal: entre el Régimen Especial existente en el País Vasco (que supone un mayor peso de las transferencias intergubernamentales), Canarias (algunos tipos impositivos específicos) o las grandes ciudades (mayor participación en impuestos estatales), frente al Régimen Común en el resto de municipios (FAMP, 2008). Pero también porque las transferencias intergubernamentales se distribuyen fundamentalmente en atención al tamaño municipal, sin que guarden mucha relación con la situación socioeconómica de los municipios (Navarro y Mateos, 2012).

La segunda dependencia —horizontal— se deriva del diseño institucional del sistema impositivo municipal. Este se basa, casi exclusivamente, en la propiedad (en vez de la renta o la actividad económica). De hecho, el impuesto sobre la propiedad

inmobiliaria (el IBI) supone al alrededor del 30 % de los ingresos impositivos municipales. Este diseño, en el marco de la burbuja inmobiliaria de la pasada década, ha hecho que la actividad inmobiliaria sea la principal fuente de ingresos propios, y con ello, la generación de una fuerte dependencia de los actores más estrechamente a esta actividad económica. Esto ha provocado que la gobernanza local vaya orientándose progresivamente al conocido modelo de la *growth machine* o el 'régimen urbano' (Logan y Molotch, 1982; Stone, 1986), en donde el sector empresarial y la banca son los actores más influyentes de las sociedades políticas urbanas. En esto también ha contado el progresivo desarrollo de estrategias en torno a la oferta de oportunidades de consumo cultural para atraer visitantes (Iglesias *et al.*, 2011; Navarro, 2012). A ello, en todo caso, se uniría la que pudiéramos denominar 'máquina intergubernamental', en donde las opciones locales vienen condicionadas por otras administraciones, especialmente las autonómicas, y el activismo de los representantes municipales en el entramado intergubernamental, principalmente respecto a la provisión de servicios de bienestar (Navarro, 2008).

A esta doble dependencia se suma que, por su cercanía, el gobierno municipal es el primer espacio al que recurre la ciudadanía, debiendo asumir responsabilidades que, en muchas ocasiones, no están fijadas en su marco competencial, las denominadas 'competencias impropias' (que se estiman en alrededor del 25 % del gasto municipal). Una cuestión que puede verse incrementada al aumentar las demandas de bienestar y cohesión social como consecuencia de la crisis económica, tal y como se ha evidenciado en capítulos anteriores.

La doble dependencia, junto al aumento de 'demandas impropias', genera una clara situación de vulnerabilidad institucional para los gobiernos locales, incentivada con la entrada en escena de la crisis económica y el fin de la burbuja inmobiliaria. ¿Cómo se manifestaría esta crisis institucional?. Una de ellas puede ser la reducción de la principal fuente de ingresos municipales: las transferencias intergubernamentales. Tal y como ocurrió durante la crisis económica de los años setenta, la reducción del crecimiento económico a nivel estatal dio lugar a ajustes en los presupuestos públicos que repercutieron en la reducción de transferencias para los municipios, generando un mayor *stress fiscal*. Aunque esto sucedió especialmente en aquellos países con estructuras de ingresos más centralizada (Mouritzen, 1992), como pueda ser el caso español. Esto es, las medidas de austeridad fiscal repercuten especialmente en los municipios, pero sobre todo cuando su dependencia fiscal de niveles superiores de gobierno es mayor.

Figura 1. La crisis de gobernabilidad urbana: causas, manifestaciones y posibles estrategias

	Autoridades locales (oferta)	Ciudadanía (demanda)
Fenómeno	Quiebra capacidad de respuesta a problemas urbanos	Quiebra sistema canalización y representación intereses
Posibles causas (transformaciones)	Fragmentación gobiernos/ consejos municipales Doble dependencia (intergubernamental y actividad inmobiliaria) Dimensionamiento responsabilidades ('competencias impropias')	Incremento en el volumen y diversidad de problemas y demandas Aumento de desigualdades y problemas sociales Más conflictos en el acceso, uso y gestión de espacios públicos, especialmente en las áreas desfavorecidas
Manifestación (vulnerabilidades)	Reducción de ingresos intergubernamentales Reducción ingresos actividad inmobiliaria (burbuja inmobiliaria) Dificultades gestión administración	Desafección y descontento Involucramiento en mecanismos de 'salida': reducción participación electoral, fragmentación electoral y protesta
Estrategias (respuestas)	Búsqueda nuevas fuentes de ingresos (esfuerzo fiscal, precios públicos...) Reducción de gasto (recortes, economías de escala o externalización) Nuevas formas de gestión	Nuevos actores en la esfera cívica y la electoral Nuevos mecanismos para la oferta de oportunidades de participación Contención de las nuevas vías de canalización y expresión de demandas (represión)

Fuente: elaboración propia.

Cabría identificar otra manifestación de la crisis urbana, específicamente ligada al carácter de la crisis económica actual, en la reducción de los ingresos derivados de la actividad inmobiliaria, tanto por los ingresos procedentes de la carga impositiva sobre la propiedad, como por aquellos derivados del suelo o el gravamen de la actividad económica ligada a la construcción. Ambas cuestiones supondrían una importante reducción de ingresos, provocando el desarrollo de distintas estrategias fiscales municipales, como por ejemplo, la reducción de su gasto. Pero, en general, pueden ser de tres tipos: búsqueda de nuevos ingresos (deuda, incremento de tipos impositivos, atracción de actividad económica...), reducción de gastos (corrientes, personal, servicios, externalización) o la mejorar de la productividad (nuevas formas de gestión, economías de escalas mediante acuerdos inter-municipales...) (Navarro y Huete, 2006).

En buena medida, la crisis urbana de los años setenta dio lugar a algunas de estas estrategias, y en especial, incentivó la reflexión y puesta en marcha de las terceras, dando lugar a la literatura y práctica de la denominada NGP o la 'reinención del gobierno' (Osborne y Gaebler, 1994). ¿Qué tipos de estrategias parecen estar desarrollando los gobiernos municipales de las grandes ciudades españolas?

4.3. La crisis en la esfera cívica: desafección, salida y la búsqueda de nuevos procesos de articulación socio-política

Si el aumento de los problemas y demandas pueden ser una de las fuentes de erosión de las capacidades de los gobiernos urbanos, también es cierto que el propio carácter de la vida urbana da lugar a la intensificación y diversidad de demandas entre la ciudadanía. Por una parte, porque las grandes ciudades, además de ser nichos para el desarrollo socioeconómico, también dan lugar a problemas específicos de desigualdad y exclusión social (Glaeser, 2011; Sassen, 2006). Por otra parte, porque el dinamismo y diversidad de la vida urbana promueve nuevas y diversas demandas ligadas a diferentes estilos de vida en la forma de prácticas de consumo cultural, tanto para los habitantes, como para los visitantes, que pueden orientar la acción de los gobiernos municipales hasta estas emergentes áreas de política pública (Navarro y Clark, 2012).

De hecho, estas últimas se han venido dando durante el pasado periodo de expansión económica. Por ejemplo, a través de la generación de espacios y servicios socio-culturales para la población, o la generación de grandes espacios, eventos o proyectos de renovación urbana orientados a la atracción de visitantes y a la actividad económica (Iglesias *et al.*, 2011). El cambio en los estilos de vida también se ha manifestado a través de las preferencias habitacionales, siendo el ejemplo más claro el intenso proceso de suburbanización en la forma de la 'ciudad de baja densidad', lo que hace más compleja y costosa la provisión de los servicios urbanos básicos.

Ahora bien, a estas potenciales vulnerabilidades incentivadas durante el periodo de expansión económica, se une la intensificación de procesos de desigualdad, exclusión social y pobreza urbana, así como fenómenos específicamente relacionados con el carácter de la crisis inmobiliaria sobre los que los gobiernos locales no disponen de capacidades o instrumentos de gestión, cuyo ejemplo más relevante es el incremento de los desahucios de viviendas.

Así, el aumento y diversidad de problemas derivados de la propia lógica de la vida urbana y la intensificación de procesos de desigualdad derivados de la crisis suponen un aumento de demandas para los gobiernos municipales. Estos deben atender un volumen de problemas y demandas creciente en relación a su actividad redistributiva como consecuencia de la crisis económica, tanto en ámbitos sobre los que tienen competencias, recursos o instrumentos de gestión, como también sobre otros para los que no los tienen o incluso problemas nuevos. Pero además, deben gestionar los recursos y espacios orientados al consumo cultural, sin olvidar el desarrollo de procesos orienta-

dos también a la promoción económica. Si los gobiernos municipales deben enfrentar el clásico ‘dilema político’ entre políticas de desarrollo y políticas de bienestar, la situación de crisis económica incentiva aún más si cabe este dilema.

¿Cómo se manifiesta este fenómeno en la dinámica de esfera cívica de la sociedad política local?, más concretamente, ¿cómo se manifiesta en las pautas de interacción entre ciudadanía y autoridades públicas?, ¿cómo parece reaccionar la sociedad civil?. Principalmente mediante el alejamiento de la ciudadanía de los canales formales de representación de intereses, el aumento del descontento y la desafección respecto a las autoridades públicas; una pauta que parece genérica en las sociedades occidentales (Norris, 1999); aunque muy poco estudiada a nivel municipal.

Ya no resulta novedoso que la ciudadanía identifique a la denominada ‘clase política’ como uno de los grandes problemas en España, tal y como muestran los barómetros del CIS; y especialmente, lo que se refiere a su honestidad o compromiso (Font *et al.*, 2012). No cabe pensar que a esa percepción escapen los políticos municipales, habida cuenta de los casos de corrupción ligados a la actividad inmobiliaria. Este rechazo podría manifestarse en una menor participación electoral, pero también en la retirada de apoyo a los grandes partidos (estatales y autonómicos), ya sea optando por otras formaciones políticas, ya sea mediante el voto nulo. En ambos casos, manifestaciones de rechazo a los principales actores de la política institucional.

Pero ligada al alejamiento de las instituciones formales, la crisis urbana también se manifiesta por la opción de mecanismos de salida por parte de la ciudadanía respecto a la vía institucional que supone la participación electoral; esto es, el desarrollo de nuevas formas de articulación y expresión de sus demandas que, cada vez en mayor medida, adoptan la forma de activismo político de protesta, de acción contenciosa, tal y como la definen Tilly y Tarrow (2006). Al igual que durante la crisis urbana de los años setenta, cabría pensar que se produzca un aumento progresivo de eventos de protesta de la mano de los movimientos sociales urbanos, tanto los de índole más tradicional ligados al consumo colectivo y las políticas redistributivas (Piven y Cloward, 1979), como otros específicamente ligados a los nuevos problemas ligados a los rasgos que adopta la crisis urbana en España. Sin duda, entre los últimos destaca el movimiento contra los desahucios de viviendas como, por ejemplo, la plataforma ‘Stop Desahucios’ (<http://www.stopdesahucios.es/>) o las Asambleas Locales del Movimiento 15-M que combina, a escala local, la acción política contenciosa con la acción social.

De hecho, tal y como apunta la literatura de la Estructura de Oportunidades Políticas, surgida a la luz del estudio de la crisis urbana de los años setenta, las limitaciones en la

capacidad de respuesta a la erosión de la cohesión social, unido a la percepción de no contar con élites aliadas en los gobiernos municipales que faciliten la canalización de las demandas y las hagan efectivas en términos de regulaciones, políticas o servicios, podría incentivar la aparición de eventos de protesta en las ciudades (Kitschelt, 1986; Rodríguez y Navarro, 2011; Navarro y Herrera, 2012).

Además de los eventos de protesta, pueden aparecer nuevas redes de movilización de carácter informal tanto para la canalización de demandas como para la resolución de problemas. Así, además del mencionado respecto a los desahucios o el 15-M, aparecen diversas experiencias de autogestión ciudadana, entre las que destacan las cooperativas integrales, los circuitos de mercado regulados por lógicas de monedas sociales (mercado de trueque, banco del tiempo), las redes de decrecimiento, las cooperativas de producción y consumo, así como diversas formas de respuesta colectiva a problemáticas habitacionales.

A ello se une la puesta en marcha de espacios, procesos o experiencias participativas para tratar de influir en la política y decisiones municipales, una dinámica también incentivada por las propias autoridades locales, que progresivamente van configurando un ámbito de política pública orientada a la oferta de oportunidades de participación (Navarro, 2001). Los mecanismos más clásicos (consejos consultivos) surgen en España, así como en otros países europeos, a mediados de los años setenta como respuesta a la crisis urbana de aquel momento y por la demanda de los movimientos sociales urbanos. De hecho, las primeras experiencias se dan en las grandes ciudades gobernadas por coaliciones de izquierda, dando lugar a un intenso proceso de difusión durante los años ochenta y noventa. El nuevo siglo supone la progresiva difusión de experiencias de carácter deliberativo y orientadas a los ciudadanos individualmente más que al tejido asociativo (Font, 2001), tanto por iniciativa municipal, como por la acción cívica (Font, 2001; Font *et al.*, 2010). ¿En qué medida están surgiendo estos mecanismos y procesos?, ¿en qué medida están dando respuesta a la crisis de gobernabilidad urbana, en general, y a la derivada de la crisis económica, en particular?.

En resumen, existen factores institucionales del sistema de gobierno local en España que supone una situación estructural de vulnerabilidad (el 'dilema de la autonomía local'). No obstante, la crisis económica, social e institucional, y especialmente el fin de la burbuja inmobiliaria, vienen incentivando tal situación, pudiendo hacer cada vez más numerosos y visibles los fenómenos por los que se manifiesta en términos de crisis de gobernabilidad, y sin duda, haciendo cada vez más urgente la necesidad de adoptar estrategias para hacerle frente. De forma muy esquemática hemos presentado algunas de sus causas, manifestaciones y posibles estrategias. Indudablemente, hemos separado analíticamente elementos que en el análisis de la propia realidad de las so-

ciudades políticas urbanas es difícil discernir claramente relaciones de causalidad. Se trata, sobre todo, de establecer un mapa que permita ordenar el análisis y discusión sobre el fenómeno.

4.4. Los indicadores de la crisis de gobernabilidad: metodología

Como es sabido, uno de los grandes retos en el análisis de la realidad municipal, y en España en particular, es la escasez de información sistemática y regular que permita la realización de análisis comparativos. Por ello, los indicadores elaborados para analizar las tendencias en la dinámica socio-política de los municipios objeto de estudio deben considerarse como aproximaciones a las manifestaciones de la crisis urbana, y en mucha menor medida a algunas de las estrategias a las que puedan dar lugar. No son, pues, los indicadores más revelantes o válidos, pero suponen un conjunto de indicios desde los que analizar el fenómeno que nos ocupa habida cuenta de las limitaciones de información existentes.

Partiendo de estas limitaciones, hemos definido diferentes indicadores para las dos grandes esferas delimitadas anteriormente. Respecto a la esfera institucional (o acción pública municipal) nuestra aproximación se basa, fundamentalmente, en los datos de los presupuestos municipales que ofrece el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, desde el año 2001 a 2010. Esta información no permite conocer la dinámica, estructura o estrategias de gestión de los municipios, pero permiten describir el nivel y origen de sus capacidades fiscales. Hemos considerado cuatro indicadores. El primero, los ingresos intergubernamentales per cápita, como indicador de su vulnerabilidad respecto a su dependencia vertical; incluyendo tanto las transferencias corrientes, como las de capital. El segundo se refiere a la vulnerabilidad horizontal, los ingresos per cápita procedentes de la actividad inmobiliaria, tanto en términos impositivos, a través del IBI; como por las tasas y operaciones financieras ligadas a la construcción. El tercero es la deuda per cápita (en el presupuesto de gastos), que daría cuenta de la vulnerabilidad de la administración municipal en general. Y por último, hemos añadido el gasto total per cápita, como indicador que, aunque muy general, pueda dar cuenta de la reacción de los gobiernos urbanos a los cambios y tensiones que suponen la crisis.

Respecto a la esfera cívica, hemos delimitado dos sub-esferas: electoral y no electoral. En la primera consideramos las tendencias del comportamiento electoral a partir de las Estadísticas Electorales del Ministerio del Interior desde las elecciones municipales de 1987 hasta las últimas de 2011. Hemos delimitado tres sencillos indicadores. Primero, el porcentaje de abstención que no distingue entre ‘abstención sociológica’ y ‘abstención estructural’ (Justel, 1995), pero que al menos da cuenta del uso que la ciudadanía hace de

la vía electoral para expresar sus demandas y preferencias. Segundo, el 'voto de protesta', que incluye el voto nulo y blanco. Y por último, un sencillo acercamiento a la fragmentación electoral en la forma de rechazo a las opciones políticas mayoritarias, la búsqueda de nuevos actores para la defensa de intereses, a saber: porcentaje de votos que obtienen formaciones políticas no mayoritarias, tanto de ámbito estatal, como autonómico¹.

Figura 2. La manifestación de la crisis de gobernabilidad urbana: indicadores

Esfera (periodo)	Indicador	Definición
Institucion (2000-2010)	Gasto municipal per cápita	Gasto municipales/Población
	Ingresos intergubernamentales	Transferencias corrientes y de capital/Población
	Ingresos ligados al mercado inmobiliario	(IBI+tasas+venta suelo)/Población
	Deuda per cápita	Deuda/Población
Electoral (1987-2011)	Abstención elecciones municipales	Votos*100/censo electoral
	Tasa de voto protesta	(votos blanco + votos nulo)*100/votos emitidos
	Tasa voto minoritarios	(votos a partidos minoritarios*100)/votos emitidos
No electoral (1998-2011)	Ecología asociativa: vitalidad	Altas asociaciones *1.000/Población > 16 años
	Ecología asociativa: vitalidad I	Altas asociaciones políticas*1.000 / Población > 16 años
	Ecología asociativa: vitalidad II	Altas asoc. no políticas*1.000/Población > 16 años
	Protesta: Frecuencia	Número de manifestaciones
	Protesta: Densidad	Manifestaciones*1.000/ habitantes provincia > 16 años
	Protesta: Intensidad manifestaciones	Manifestantes con incidentes/total de manifestaciones
	Protesta: Tránsito	Manifestaciones no comunicados/total manifestaciones

Nota: los datos de asociaciones sólo incluyen las de ámbito nacional; las manifestaciones se refieren al total de la provincia.

Fuentes:

Esfera institucional: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Esfera electoral: Estadísticas Electorales. Ministerio del Interior.

Esfera no electoral, asociaciones: Registro Nacional de Asociaciones. Ministerio del Interior.

Esfera no electoral, manifestaciones: Anuarios del Ministerio del Interior.

1 Se consideran minoritarias todas aquellas formaciones que no son los grandes partidos de ámbito estatal (PP, PSOE e IU) o de ámbito autonómico (CiU, ERC, BNG, CC, CHA, PAR, FAC, PA, UV, PNV o la 'izquierda abertzale' en sus distintas denominaciones).

Aunque no existen fuentes sistemáticas sobre las manifestaciones de la crisis urbana en la esfera no electoral hemos tratado de aproximarnos a ellas a través de dos aspectos: la densidad de las ecologías asociativas y la acción contenciosa en la forma de eventos de protesta. En el primer caso, hemos utilizado el Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio del Interior. Este recoge, entre el año 1998 y 2011, las asociaciones de ámbito nacional existentes en los municipios. Por tanto, presenta algunas limitaciones bien conocidas: por un lado, no incluye asociaciones que, por propia definición, sean de ámbito autonómico o local; por otro lado, solo recoge la fecha de alta en el registro, por lo que no podemos conocer si han dejado de existir. Por tanto, se trata de una aproximación parcial a la ecología asociativa de las ciudades. Por ello, nos limitaremos estudiar la inscripción de nuevas asociaciones cada año como indicador de la ‘vitalidad de las ecologías asociativas’. Además hemos calculado el mismo indicador diferenciando entre asociaciones de clara orientación política frente a aquellas que no lo son, al ser este un rasgo sobresaliente que diferencia las ecologías asociativas en España (Navarro y Juarista, 2006), y que tal y como señala Warren (2001), puede dar lugar a diferentes efectos democráticos de las asociaciones²; como por ejemplo, su potencial movilizador en términos de política contenciosa.

Respecto a esta última hemos utilizado como fuente los Anuarios del Ministerio del Interior entre 1998 y 2011, que recogen la información que reportan las delegaciones y subdelegaciones de gobierno sobre manifestaciones. Esto supone algunas limitaciones. Por un lado, se trata de los registros oficiales, pudiendo existir más eventos de protesta que no han sido recogidos. Por otro lado, se trata de un repertorio entre muchos posibles de la acción contenciosa, aunque destaca por su grado de intensidad y perturbación (Herrera, 2010). Por último, esta fuente sólo ofrece datos desagregados a nivel provincial. No obstante, la mayoría de las manifestaciones se producen en los grandes centros urbanos donde se localiza los centros decisionales y principales *targets* de las protestas (Adell, 1991; 2009; Herrera, 2010; Navarro, 2011). Por tanto, tenemos una aceptable aproximación a la frecuencia (el número) de los eventos de protesta, que en forma de manifestaciones, tienen lugar en las grandes ciudades que son objeto de nuestro análisis³. Teniendo en cuenta que comparamos grandes urbes —tales como Madrid o Barcelona— con otras intermedias, hemos calculado el número de eventos y un indicador de densidad de la movilización: el número de manifestaciones por habitante.

2 Para diferenciar entre asociaciones políticas y no políticas nos hemos basado en el estudio mencionado, aplicándola a la clasificación funcional que ofrece el Registro Nacional de Asociaciones.

3 Desafortunadamente, no es posible conocer el número de manifestaciones según el tema por el que se convoca, lo que hubiera permitido afinar este indicador considerando únicamente los asuntos de índole más urbana y ligados a la provisión de servicios públicos, dejando fuera otras de índole general (por ejemplo, cuestiones agrarias o las relacionadas con el terrorismo).

Además, hemos definido un indicador que da cuenta del nivel de la trasgresión de la acción contenciosa, esto es, aquellas manifestaciones que no han sido comunicadas a la autoridad competente tal como lo exige la ley (Ley 8.264), tratando así de conocer la medida en que se contravienen los instrumentos de represión —preventiva— estatal (Della Porta, 1999). También hemos tratado de medir la intensidad de la protesta, esto es, si la acción contenciosa provoca incertidumbre o perturbación en la sociedad en su conjunto (Tarrow, 2003); considerando para esto el número de incidentes registrados durante las manifestaciones⁴.

En su conjunto, se trata de una serie de indicadores que, aunque indirectos o imperfectos, y sin que cubran los mismos años o periodos de tiempo, pueden dar cuenta de la medida en que se vienen manifestando la crisis de gobernabilidad en el conjunto de ciudades seleccionadas en el contexto de las dos últimas décadas. O más simplemente, permiten ofrecer una visión descriptiva de la tendencia de cambios en algunos síntomas de la crisis de gobernabilidad urbana, así como la existencia de diferencias entre ciudades.

4.5. Las manifestaciones de la crisis de gobernabilidad: tendencias y diferencias entre ciudades

¿Se manifiesta la crisis de gobernabilidad en las grandes ciudades tal y como la hemos definido?. Para dar respuesta esta pregunta analizaremos de forma descriptiva la tendencia de cambio de cada uno de los indicadores, centrándonos en tres aspectos:

- el sentido de la tendencia: si el indicador aumenta, disminuye, se mantienen constante, o no muestra una pauta específica. Esto daría cuenta de la presencia, y en su caso, de la intensidad de la crisis urbana de gobernabilidad. Salvo alguna excepción, tal y como han sido definidos los indicadores su aumento significaría una manifestación de la crisis urbana, o cuando menos, una situación de vulnerabilidad al respecto.
- la orientación de la tendencia: si existe una pauta de convergencia o divergencia entre las ciudades; si las diferencias entre ellas se mantienen más o menos constantes a lo largo del periodo analizado; o si bien no existe una pauta específica. Esto mostraría si la crisis urbana es un fenómeno común a todas las ciudades o, al contrario, se manifiesta más claramente en algunas de ellas.

4 La fuente de datos utilizada registra los siguientes hechos como incidentes: a) cortes de tráfico, b) costes de vías férreas, c) daños a instalaciones, d) coacciones y retenciones, e) actuación de FF.SS., f) heridos y g) detenidos.

- los ‘casos modales’: aquellos que para el conjunto del periodo analizado muestran los valores más altos o más bajos para cada indicador.
- los ‘casos desviantes’: aquellas ciudades que, de existir una pauta clara en las tendencias, muestran una pauta claramente diferenciada.

Para esto tomamos la media de los indicadores para cada ciudad durante todo el periodo, como una aproximación a la intensidad del fenómeno que se trate, pudiendo así ver diferencias generales entre ellas. Además de la intensidad se ha recogido también el sentido de la tendencia, si va más o a menos el indicador, sin desatender las posibles fluctuaciones. Pero además, analizaremos la tendencia desde el año 2007 (o el inmediatamente anterior), pues se trata del momento en el que comienza a evidenciarse de forma más clara los síntomas de la crisis actual a través de indicadores macroeconómicos (como el PIB) o a través de la percepción que sobre ello tienen la ciudadanía, además de coincidir, a nivel municipal con un proceso electoral.

4.5.1. La esfera institucional: ¿hacia una mayor tensión institucional?

Las transferencias intergubernamentales por habitante, como indicador de vulnerabilidad vertical de los municipios, muestra una tendencia ascendente entre 2002 y 2008, manteniéndose estables las diferencias entre ciudades. A este respecto, destacan, con la media más baja para el periodo analizado, Murcia, Valladolid o Palma de Mallorca, y en cambio, con los valores más altos los casos de Barcelona, Pamplona y Bilbao, estas últimas en razón el Régimen Especial de financiación. De hecho, hasta 2005 existe cierto descenso en este tipo de ingresos per cápita en todas las ciudades analizadas excepto en esas tres, cambiando la tendencia desde ese año, y especialmente en el caso de Bilbao.

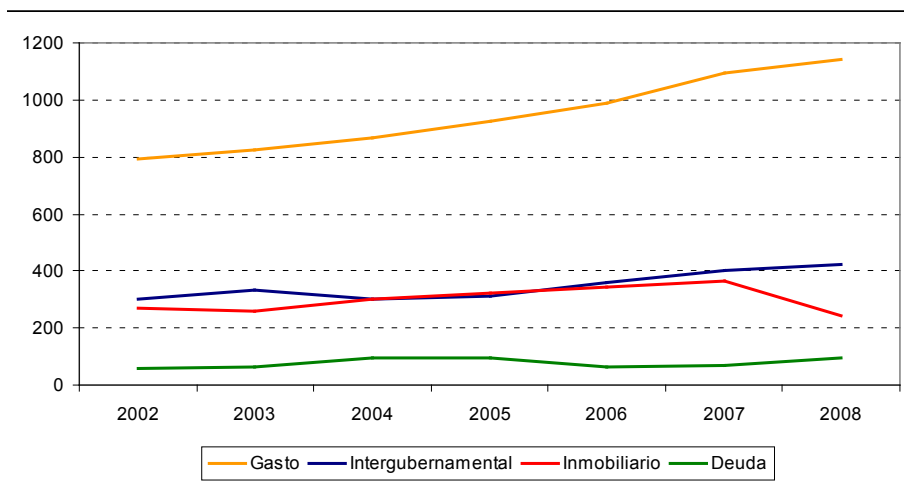
La vulnerabilidad horizontal, medida por los ingresos municipales derivados de la actividad inmobiliaria, muestran un sentido y dinámica claros, similar al conjunto de ciudades analizadas: una tendencia ascendente hasta el año 2007, cambiando a partir de esa fecha. Sólo dos ciudades aumentan entre 2007 y 2008 este tipo de ingreso: Sevilla y Pamplona. Además, el caso de Sevilla no cambia el sentido ascendente en todo el periodo, y Pamplona muestra grandes fluctuaciones a lo largo del periodo de análisis, sin que existan grandes diferencias entre 2002 y 2008 (de hecho la diferencia es, aunque muy pequeña, negativa).

La deuda municipal per cápita no muestra cambios significativos en la mayoría de las ciudades entre 2002 y 2007, pero a partir de ese año aparece una tendencia de cierta divergencia entre ellas: la deuda aumenta en ciudades como Barcelona, Madrid, Valencia y Sevilla (en esta última de forma muy destacada), mientras que en el resto de ciudades parece disminuir. Más detalladamente, entre 2003 y 2004 algunas ciudades muestran un aumento acusado de la deuda municipal (Palma de Mallorca, Barcelona, Murcia y Albacete), así como un descenso brusco entre 2004 y 2005. Se trata de una dinámica similar al caso de Zaragoza entre 2004 y 2006. En general, se trata de fluctuaciones específicas en el marco de una tendencia generalizada entre 2002 y 2008 en la que se observa que, aunque de forma moderada, la deuda per cápita aumenta progresivamente en la mayoría de ellas.

No obstante, a pesar de las fluctuaciones y cambios de tendencia señalados, el gasto per cápita sigue una tendencia ascendente para todo el periodo, pasando de unos 977 euros por cada 1.000 habitantes en 2002 a unos 1.141 en 2008. Son las dos grandes ciudades (Madrid y Barcelona), junto a Bilbao o Pamplona (del Régimen Especial de financiación), las que presentan un mayor nivel de gasto para todo el periodo, al contrario que Badajoz, Vigo o Gijón.

Así pues, en su conjunto, se trata de un periodo en el que la acción institucional se refleja en el aumento progresivo del gasto, con un leve incremento de la deuda, que va acompañado por el aumento de ingresos tanto intergubernamentales, como los procedentes del sector inmobiliario. Aunque estos últimos empiezan a decaer a partir de 2007, al tiempo que repunta levemente la deuda municipal, pero sin que ello se refleje en una caída en el gasto público. De hecho, para todo el periodo el aumento de gasto se relaciona con el de los ingresos procedentes de la actividad inmobiliaria (correlación igual a 0,423) y, especialmente, cuando se trata de ingresos intergubernamentales (correlación igual a 0,611). Así pues, la acción institucional, tal y como hemos tratado de analizarla aquí, sólo parece evidenciar síntomas que apuntarían hacia una crisis de gobernabilidad a partir del año 2007, cuando la actividad inmobiliaria decae de forma clara, revelando el carácter específico que adopta este fenómeno como combinación de la dependencia horizontal de este tipo de actividad económica, por un lado, y la incentivación y posterior ‘desinflado’ de la burbuja inmobiliaria, por otro. A pesar de ello, el gasto no parece disminuir, quizás, porque las demandas tampoco lo hacen, o incluso, porque como consecuencia de la crisis, aumentan.

Figura 3. La dinámica institucional: evolución de gasto, deuda y principales fuentes de ingresos municipales. Medias para todas las ciudades (valores per cápita)



Fuente: elaboración propia a partir de Presupuestos Municipales (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

4.5.2. La esfera electoral: la desafección como fragmentación electoral

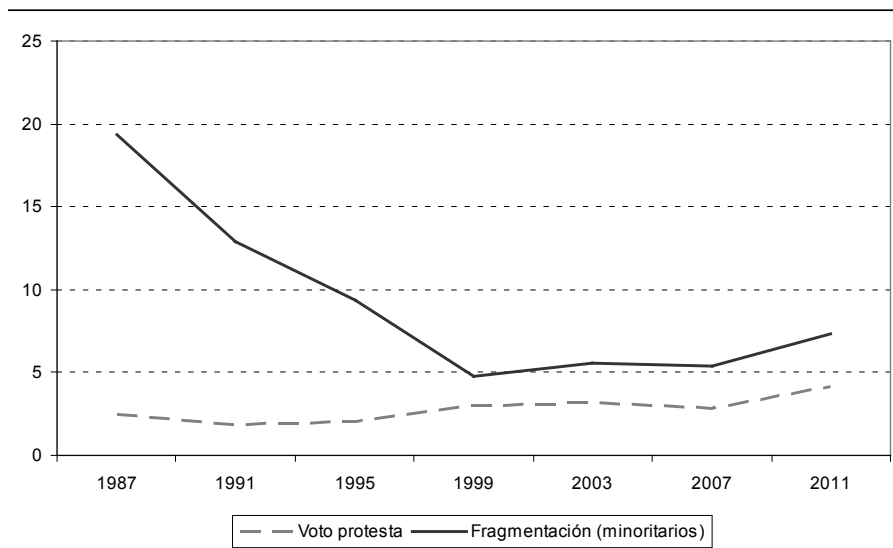
Al igual que para el conjunto de los municipios españoles, las tasas de participación en las ciudades analizadas muestran pequeñas fluctuaciones que dan cuenta de ciclos electorales, en buena parte relacionados con eventos de índole nacional (Delgado, 2010). En este sentido, no existe una tendencia que apunte hacia la convergencia (o la divergencia) entre ellas, aunque sí existen marcadas diferencias para todo el periodo analizado. Algunas presentan de forma sistemática altas tasas de abstención electoral (como Palma de Mallorca, Palma de Gran Canarias, Sevilla o Málaga), y otras destacan por lo contrario (Valladolid, Valencia o Murcia). Aunque para todo el periodo destaca la tendencia de aumento en la abstención electoral en Santander o Murcia, y especialmente en Barcelona, al contrario que en Albacete, Sevilla o Pamplona.

En cambio, el que hemos denominado 'voto de protesta' presenta una tendencia ascendente: pasa de una media del 2,4 % para todas las ciudades en 1987 al 4,1 % en 2011, pero sobre todo, parecen existir dos momentos en los que aumenta claramente: entre las elecciones de 1995 y 1997, y especialmente entre las elecciones de 2007 y 2011, mostrando claramente este último periodo el rechazo de la ciudadanía a los par-

tidos políticos como mecanismos de canalización de sus demandas. En este caso cabe destacar algunas ciudades en las que este tipo de comportamiento electoral es mayor y crece bastante más que en otras; principalmente, Barcelona y Palma de Mallorca; al contrario que Badajoz, Gijón, y especialmente, Valladolid.

El indicador de fragmentación electoral muestra el proceso de «nacionalización» de los sistemas electorales en España, en el cual se da menos cabida a las formaciones más localistas o listas de partidos que, aunque con vocación nacional o autonómica, son claramente minoritarios (Capó, 1991; Delgado, 1996, 2010). No obstante, en las ciudades que analizamos cabe apreciar ligero aumento del apoyo a formaciones políticas 'minoritarias' desde las elecciones de 2003, y en especial, entre las de 2007 y las de 2011. Esto mostraría cierto rechazo de la ciudadanía respecto a la oferta electoral que representan los grandes partidos políticos y autonómicos, como búsqueda de nuevas opciones políticas. Se trata de un fenómeno poco extendido en ciudades como Sevilla, Málaga, Valladolid o Murcia. Al contrario que en Valencia, Zaragoza, Bilbao o Barcelona.

Figura 4. La dinámica electoral: evolución del voto de protesta y la fragmentación. Medias para todas las ciudades



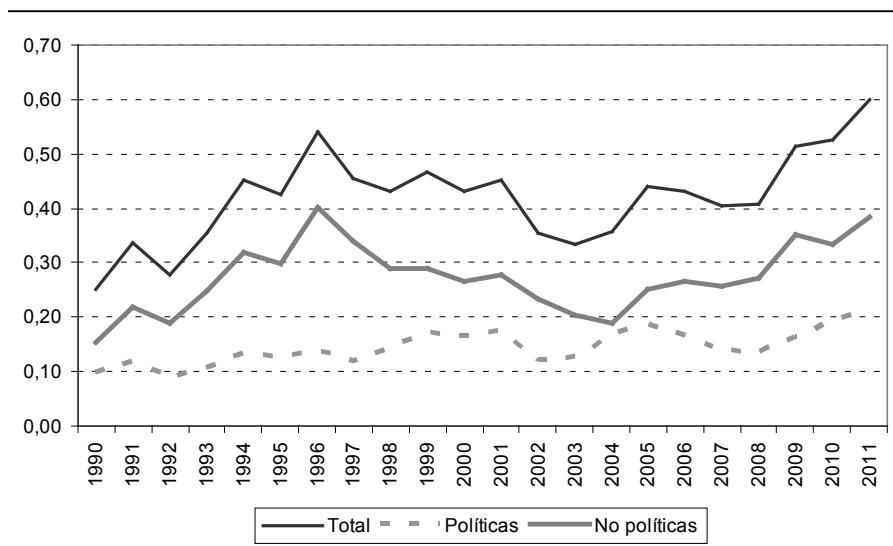
Fuente: elaboración propia a partir de Estadísticas Electorales (Ministerio del Interior).

En su conjunto, los datos analizados muestran que, en general, existe cierto alejamiento de la ciudadanía respecto al ‘puente electoral’, pero que no se manifiesta tanto en una caída llamativa de la participación electoral, sino más bien en la expresión de preferencias electorales diferentes a las de los grandes partidos mayoritarios, sean por la búsqueda de nuevas opciones entre otros partidos, sea mediante el voto de protesta. Esto dibuja una tendencia, que aunque tenue, apunta a cierta fragmentación electoral de las sociedades políticas urbanas, en donde existe mayor diversidad socio-política que en otros espacios territoriales. No obstante, existen ciertas diferencias entre ciudades. Así, Barcelona es donde este fenómeno parece estar más extendido, y en cierta medida, Bilbao, al contrario que en Sevilla, Málaga, Valladolid o Badajoz

4.5.3. La esfera no electoral: densificación de la ecología asociativa y más acción contenciosa

El análisis de los indicadores referidos a la esfera no electoral también muestra síntomas que apuntan a la crisis de gobernabilidad, algo más en lo que se refiere a la acción contenciosa que a la vitalidad asociativa. Respecto a esta última, el periodo 1990-2011 muestra la existencia de bastantes fluctuaciones para todas las ciudades. No obstante, y aunque moderada, la inscripción de asociaciones parece ir aumentando, especialmente desde el año 2008: la media para todas las ciudades pasa de 0,3 asociaciones por habitante en el año 2000 a 0,4 en 2007, y a 0,6 en 2011. Los valores más elevados aparecen en el caso de Madrid, lo que puede explicarse por la condición de capitalidad de esta ciudad y el hecho de que el Registro sólo contiene las de ámbito estatal. Los casos de Valencia, Gijón, Málaga y Sevilla también muestran valores por encima de la media durante buena parte del periodo de estudio; haciéndolo Pamplona, Santander y Valladolid entre 1993 y 1998. En el otro extremo, con los valores más bajos, se sitúan Bilbao, Albacete y Badajoz. Y en todo caso, cabría destacar que en Sevilla y Logroño la tasas más altas entre 2010 y 2011, lo que simplemente puede reflejar una fluctuación más.

Figura 5. Vitalidad asociativa por tipos de asociaciones. Medias para las ciudades analizadas



Fuente: elaboración propia a partir de Registro Nacional Asociaciones, Ministerio del Interior.

El análisis más detallado de las ecologías asociativas atendiendo a la orientación política de las asociaciones muestra unas pautas similares, tanto la tendencia a lo largo del tiempo, como lo que se refiere a las diferencias entre ciudades. Así, destaca especialmente Madrid, a la que siguen Valencia y Barcelona cuando se trata de asociaciones políticas, y Sevilla cuando se trata de asociaciones no explícitamente orientadas a la acción política.

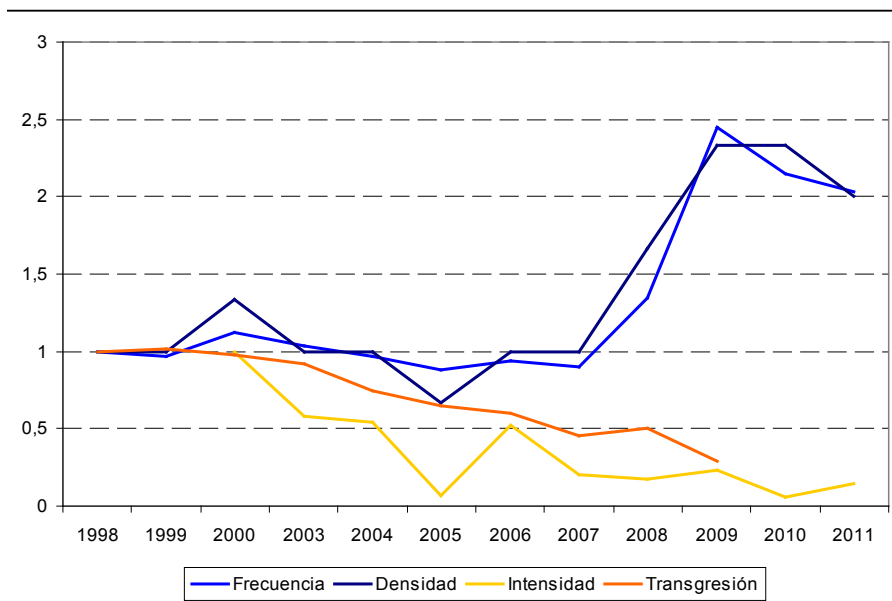
La frecuencia de la acción contenciosa, medida como el número de manifestaciones por habitantes muestra un breve ciclo positivo entre 1999 y 2003 en algunas ciudades: las dos más grandes (Barcelona y Madrid), además de Bilbao y Pamplona. Pero también un lento pero sostenido aumento a partir de 2004, que se acentúa claramente a partir de 2008; especialmente en algunas ciudades, las mismas que en el periodo anterior, aunque en cierta medida se les unen Sevilla y Las Palmas⁵. A excepción de estas dos últimas, se trata de ciudades que, sea por su centralidad social, económica y

⁵ Debe recordarse que los datos sobre acción contenciosa se refieren al conjunto de las provincias. Por cuestiones de estilos citaremos en el texto a las ciudades.

política, sea por la presencia de una problemática específica⁶, suponen escenarios más proclives a la protesta. Lo significativo es que, en general, desde 2007 la frecuencia de la actividad contenciosa muestra un aumento generalizado; pero especialmente en ciudades como Las Palmas, Sevilla, Zaragoza, Santander o Logroño. Esto vendría a mostrar una manifestación más intensa de la crisis de gobernabilidad por el lado de la acción contenciosa, no sólo por su aumento, sino también porque se produce en ciudades que tradicionalmente no destacan por ello.

Figura 6. La dinámica de la protesta: frecuencia, densidad, intensidad y trasgresión

Números índices sobre el primer año. Medias de todas las ciudades



Fuente: elaboración propia partir de Anuarios Estadísticos del Ministerio del Interior.

Nota: los datos de manifestaciones son a nivel provincial.

6 El 'terrorismo' es uno de los principales temas que dan lugar a la convocatoria de manifestaciones (ver Navarro, 2012: 173 y 174).

El análisis de la evolución en la intensidad de los eventos de protesta, aquellos donde el Ministerio del Interior registra incidentes sobre el total, muestra fluctuaciones a lo largo del tiempo, aunque sus niveles más altos se dan en el periodo comprendido entre 1998 y 2006; y en cierta medida, muestra un repunte entre 2010 y 2011. En todo caso, a este respecto destacan Barcelona, Sevilla, Gijón y Vigo; al contrario que Las Palmas, Valladolid o Logroño. En cuanto a los niveles de trasgresión, por ser manifestaciones no comunicadas previamente, a pesar de las fluctuaciones para el periodo analizado, puede apreciarse, salvo en 2008, una dinámica de descenso en casi todas las ciudades. En todo caso cabría destacar que las más transgresoras son Barcelona, Vigo, Bilbao y Valencia, estas dos últimas con los niveles de trasgresión de la acción contenciosa más altos para todo el periodo, a excepción de su caída en 2008, que las sitúa a un nivel medio de entre las ciudades analizadas. Las menos transgresoras son Badajoz, Logroño, Valladolid o Madrid, aunque las tres últimas, a diferencia del resto, presentan cierto aumento entre 2008 y 2009.

En su conjunto, los indicadores muestran bastantes fluctuaciones para el periodo analizado, pero apuntan a las propuestas de análisis previos sobre la dinámica de acción contenciosa. Por ejemplo, la existencia de una relación inversa entre la frecuencia, por un lado, y la intensidad y la perturbación, por otro (Tarrow, 2003). También, que al considerar las diferencias entre ciudades, aquellas con mayor densidad asociativa, especialmente de índole político, parece ofrecer un clima de micro-movilización más favorable al desarrollo de la acción contenciosa; tal y como apunta la literatura la respecto (Kriesi, 1999; Cress y Snow, 1996; Navarro y Herrera, 2009). De hecho, si se considera la media de las ciudades para todo el periodo, la correlación entre densidad asociativa y frecuencia de acción contenciosa es igual a 0,63, al contrario, aunque mucho menor, respecto a su intensidad ($r=-0,16$). Pero, en especial, parece que los indicadores de acción contenciosa son especialmente sensibles a la crisis de gobernabilidad que supone 'la frontera' de 2007: aumenta la frecuencia, pero también, en algunas ciudades que previamente no destacaban por ello, la intensidad de esta forma de acción cívica.

4.6. Tendencias comunes y variaciones en la crisis de gobernabilidad

En la siguiente tabla (figura 7) se presentan, de forma resumida, los resultados obtenidos a partir de las tendencias que muestran los indicadores definidos. A partir de ellos, ¿cabe hablar de una crisis urbana de gobernabilidad?, ¿en todas las esferas definidas?, ¿para todas las ciudades del mismo modo?

Los indicadores referidos a la esfera institucional muestran ciertos indicios de vulnerabilidad en lo referido a carácter específico de la crisis urbana en España, a saber: la erosión de la *growth machine*. Desde 2007 empiezan a descender los ingresos que provienen de la actividad inmobiliaria, aunque el gasto público sigue con una tendencia ascendente. Esto es más acusando en las ciudades más grandes y en aquellos municipios que disfrutaban de un Régimen Especial. En cierta medida esto pudiera estar revelando la tensión entre el progresivo aumento de demandas derivado de la crisis y el final de la fuente de ingresos que se encuentra en el origen de la misma. Por tanto, parecen existir tendencias comunes, pero en cierta medida atenuadas por factores de índole institucional relacionados con el Régimen Fiscal de las Comunidades Autónomas donde se sitúan los municipios.

En la esfera cívica, aunque de forma moderada, también parecen manifestarse los síntomas de la crisis de gobernabilidad. Especialmente porque la ciudadanía parece ir optando por mecanismos de salida frente a la voz que pueden ejercer mediante mecanismos de índole institucional (electoral). Así, en la esfera electoral, aunque el apoyo a las fuerzas políticas mayoritarias es sostenido, ha ido creciendo el de las fuerzas políticas minoritarias o el voto de protesta. En esta esfera, el alejamiento del principal sistema institucional que regula las sociedades políticas urbanas no se manifiesta tanto en términos de abstención, sino más bien como rechazo y fragmentación electoral.

En la esfera no electoral, la tendencia hacia una progresiva densificación de las ecologías asociativas se acompaña del uso, cada vez mayor, de la contienda política, tal y como muestra la frecuencia con la que se producen eventos de protesta en la forma de manifestaciones. Además, el aumento de esta estrategia por parte de la sociedad civil va acompañada por niveles más bajos de trasgresión e intensidad. Esta combinación pudiera estar dando cuenta de un proceso de normalización en el marco de una tendencia creciente de uso de esta estrategia colectiva para canalizar y hacer valer intereses. Esto, junto a las tendencias hacia la fragmentación electoral, mostraría síntomas de rechazo hacia los mecanismos institucionales clásicos de canalización y representación de intereses, quizás, como manifestaciones de una 'nueva cultura política' (Clark y Navarro, 2007), pero no sólo como una tendencia de cambio a medio-largo plazo respecto a las vulnerabilidades de tales mecanismos institucionales, sino también incentivada por el contexto de crisis económica, lo que se manifestaría, especialmente, en el aumento de la intensidad de la acción contenciosa y el aumento del apoyo a partidos minoritarios en los últimos años analizados.

Figura 7. Los síntomas de la crisis de gobernabilidad: tendencias y casos

Esfera	Indicador	Tendencia general		Casos 'ejemplares'		Casos 'desviantes' (tendencias de cambio)
		Sentido	Dinámica	Por arriba	Por abajo	
Institucional	Gasto per cápita	+	=	Barcelona Madrid Bilbao	Valladolid Vigo Badajoz	Bastante por encima las dos 'grandes ciudades' y las del Régimen Especial
	Ingresos inter-gubernamentales	+	=	Bilbao Barcelona Pamplona Palma GC	Valladolid Murcia Palma	Muy por encima municipios del Régimen Especial
	Ingresos mercado inmobiliario	+ y -		Madrid Málaga	Palma GC Bilbao Vigo	Cambio tendencia: cae en 2007 Fueres fluctuaciones: Logroño, Pamplona
	Deuda	0 (+)	=	Santander Madrid Barcelona Sevilla	Palma Bilbao Málaga	Fluctuaciones puntuales en 2004 (Palma, Barcelona, Murcia y Albacete), en 2005 (Zaragoza) y 2008 (Sevilla)
	Abstención	0	=	Palma M. Sevilla Málaga Palma G.C.	Murcia Valencia Valladolid	Mayor aumento: Santander, Murcia y, en particular, Barcelona Menor aumento: Albacete, Sevilla y Pamplona
Cívica: Electoral	Voto protesta	+	=	Santander Bilbao Albacete	Valencia Málaga Gijón	Mayor aumento 1987-2011: Barcelona, Palma GC Mayor aumento 2007-2011: Barcelona, Palma GC, Vigo
	Fragmentación (Minoritarios)	+	=	Palma M. Palma GC Santander Bilbao	Sevilla Málaga Valencia	Mayor aumento 1987-2011: Barcelona, Zaragoza Mayor aumento 2007-2011: Bilbao, Valencia, Zaragoza y Barcelona
Cívica: No electoral	Ecología asociativa: densidad	+	=	Madrid Sevilla Valencia	Bilbao Palma M. Badajoz	Muy por encima de la media: Madrid Más vitalidad entre 2007 y 2011: Santander, Valladolid, Sevilla, Valencia.
	Ecología asociativa: políticas	+	=	Madrid Valencia Barcelona	Palma M. Badajoz Palmas G.C.	Muy por encima de la media: Madrid Más vitalidad 2007-11: Gijón, Sevilla, Valencia
	Ecología asociativa: no políticas	+	=	Madrid Sevilla Valencia	Bilbao Badajoz Palma M.	Muy por encima de la media: Madrid Más vitalidad 2007-2011: Vigo, Santander, Sevilla, Valencia
	Protesta: Frecuencia	+	=	Madrid Pamplona Bilbao Barcelona Sevilla, Vigo	Albacete Badajoz Logroño	Índices mayores y mayor aumento: Barcelona, Pamplona, Valencia Crecimiento desde 2007: Barcelona, Pamplona, Valencia
	Protesta: Densidad			Pamplona Vigo Bilbao	Barcelona	Tendencia creciente en el periodo, y desde 2007: Pamplona; al contrario: Logroño
	Protesta: intensidad	-	=	Barcelona Sevilla Vigo	Palmas G.C. Badajoz Valladolid	Tendencia creciente periodo: Palmas CG; al contrario: Barcelona, Sevilla Aumento desde 2007: Barcelona, Zaragoza, Gijón; al contrario: Vigo, Sevilla, Albacete
	Protesta: trasgresión	-	=	Barcelona Vigo Bilbao	La Rioja Madrid Badajoz	Aumento en el periodo: Barcelona, Palma M.; al contrario: Murcia, Gijón, Logroño Aumento desde 2007: Barcelona, al contrario: Bilbao y Valencia

Sentido: +: ascendente; -: descendente; =: sin cambios significativos; 0: sin tendencia clara.

Dinámica: >: convergencia; <: divergencia; =: tendencias paralelas; 0: sin tendencia clara.

En general, las tendencias descritas son comunes a la mayor parte de las ciudades analizadas, sin que existan claras tendencias de convergencia o divergencia entre ellas. Más bien, se mantienen, más o menos estables, las diferencias existentes entre ellas. Esto vendría a mostrar que constituyen diferentes tipos de sociedades políticas urbanas en las que, en razón de su historia y culturas políticas características, las tendencias de cambio, y la reacción frente a las vulnerabilidades que suponen la situación de crisis, se manifiestan con intensidades y formas diferentes.

En este sentido, pueden diferenciarse por la intensidad con la que se manifiestan los síntomas de la crisis de gobernabilidad. Para ofrecer una visión de conjunto hemos creado un indicador sintético que considera la situación de las ciudades a partir de tres indicadores específicos para el último año para el que existe información, a saber: deuda per cápita, voto de protesta y frecuencia de la protesta. Para ello hemos estandarizado los tres indicadores en una escala (0,1), donde el 0 sería la ciudad con el valor más bajo y 1 la que tienen el valor más alto. Posteriormente hemos calculado la media de los tres indicadores, agrupando a las ciudades en tres tramos similares (tres percentiles). Si se considera la dimensión demográfica de las ciudades, puede apreciarse que existe cierta relación entre ambas cuestiones.

Así, las ciudades que derivan su centralidad urbana de ser capitales de una comunidad autónoma, más que por su dimensión o la articulación de una gran área urbana, muestran menos síntomas de la crisis de gobernabilidad que las grandes ciudades, centros de áreas urbanas extensas y muy pobladas. 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 trasgresiva (Barcelona). Este también es el rasgo que caracteriza a las dos ciudades pequeñas en cuanto a su dimensión demográfica, pues la vulnerabilidad se manifiesta, sobre todo, como protesta ciudadana (Vigo y Pamplona). Esto mostraría que, incluso en sociedades políticas locales de menor tamaño, menos complejas y, en principio, con menos problemas sociales, se manifiesta también la crisis en la forma de política contenciosa frente a las autoridades públicas y sus instituciones principales. Al igual que entre las ciudades de mayor tamaño la crisis urbana, aun manifestándose más claramente, lo hace con distinta intensidad.

Así pues, en su conjunto, y con cierta independencia de la dimensión demográfica, las ciudades analizadas suponen un conjunto heterogéneo de sociedades políticas urbanas en las que se manifiesta con distinta intensidad y forma la crisis de gobernabilidad, tanto de forma genérica, como en el periodo de crisis que se abre a partir de 2007. Y

ello, especialmente, en la forma por la que esto se manifiesta en las esferas cívicas, en la forma de política contenciosa de protesta. Análisis más detallados deberían dar cuenta con mayor precisión de tales diferencias, de tal heterogeneidad.

Figura 8. Sociedades políticas urbanas y crisis de gobernabilidad

		Dimensión demográfica		
		Pequeña (< 250.000 habitantes)	Media (250.000 a 500.000)	Grande (> 500.000)
Vulnerabilidad	Baja	Badajoz (0,10) Gijón (0,13) Albacete (0,14)	Bilbao (0,15)	
	Media	Logroño (0,18) Santander (0,23)	Palma Mallorca (0,16) Murcia (0,18) Valladolid (0,21) Málaga (0,21) Zaragoza (0,30) Valencia (0,31)	
	Alta	Vigo (0,33) Pamplona (0,36)	Las Palmas GC (0,50) Sevilla (0,54)	Madrid (0,52) Barcelona (0,59)

Fuente: elaboración propia. Entre paréntesis el valor en el índice sintético de vulnerabilidad.

5. Vulnerabilidades sociodemográficas en las ciudades

Patricia Campelo
Amaia Izaola
Víctor Urrutia
Imanol Zubero

5.1. Introducción

Señala François Ascher que lo que singulariza a las ciudades proviene, en primer lugar, de la ‘numerosidad’. Como dice el propio autor, «por más que sea una constatación bastante trivial, no deja de ser el elemento clave del análisis» (Ascher, 2012: 163). En efecto, el tamaño, medido como número de habitantes en un momento dado, se ha considerado habitualmente como la característica más definitoria de la ciudad¹. Si bien esta característica aparece siempre asociada a otras como la densidad, las actividades económicas, la cultura y los modos de vida, la heterogeneidad, o el grado de interacción social (Capel, 1975), un determinado tamaño de población, sostenido en el tiempo, es condición imprescindible para poder hablar de la existencia de una ciudad.

En general, los análisis convencionales de la competitividad urbana consideran que esta se encuentra fuertemente asociada al tamaño demográfico de las ciudades (Cadena *et al.*, 2011). Diversas investigaciones han encontrado correlaciones positivas entre el tamaño de las ciudades y los sueldos más elevados percibidos por trabajadores con habilidades similares (Glaeser & Maré, 2001), así como con la mayor presencia de sujetos y actividades relacionados con las industrias creativas (Lorenzen & Andersen, 2007). Es por ello que una de las preocupaciones más recurrentes en el análisis de la ciudad sea el fenómeno del *shrinkage*, del encogimiento demográfico (Rybczynski &

1 La clasificación estadística española tradicional determina como urbano «el conjunto de entidades de población con 10.001 o más habitantes». Sin embargo, el *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España*, elaborado por el Ministerio de Fomento, diferencia entre «grandes áreas urbanas», más de 50.000 habitantes; «pequeñas áreas urbanas», entre 20.000 y 50.000 habitantes <<http://siu.vivienda.es/portal/media/ayuda/Metodologia.pdf>> [consulta: 17/02/2013].

Linneman, 1999; Audirac, Fol & Martínez-Fernández, 2010), asociado convencionalmente a procesos de declive urbano (Glaeser, 2011: 66).

Entre las 600 grandes ciudades del mundo analizadas en el informe *State of the World's Cities Report 2012/2013: Prosperity of Cities*, del United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT, 2012), 28 presentan un claro perfil de declive demográfico entre 1990 y 2025. De estas, 23 son ciudades europeas. Rusia domina la lista (con 11 ciudades), acompañada de otras 9 ciudades de antiguos países pertenecientes al bloque soviético. Pero también hay alguna sorpresa, como es el caso de Roma, Milán y Turín. Por el contrario, China domina la lista de las ciudades de mayor crecimiento demográfico, con 21 de las 31 referenciadas. A diferencia de lo que ocurría en el caso de las *shrinking cities*, en esta segunda lista no aparece ninguna ciudad europea.

De ahí la preocupación que destilan informaciones que analizan los resultados del *Global MetroMonitor* elaborado por la Brookings Institution (2012), según los cuales las 50 ciudades con mayor crecimiento en su PNB se encuentran prácticamente en su totalidad en el mundo en vías de desarrollo, situándose 21 de ellas en China. Por el contrario, de entre las 50 ciudades con peores datos en su PNB, 42 se encuentran en Europa. La tentación de relacionar causalmente declive demográfico y declive económico es demasiado grande.

Ciertamente, la aglomeración es un factor intrínseco de la productividad y vitalidad urbanas, en la medida en que genera socio-economías de escala. Sin embargo, de esta constatación no se concluye que la relación tamaño/productividad sea perfectamente directa, de manera que el aumento de tamaño vaya asociado siempre a mejores indicadores económicos. De hecho, el McKinsey Global Institute (2011) señala en uno de sus últimos informes sobre el potencial económico de las ciudades que, contrariamente a lo que se podría pensar, la mayor contribución al crecimiento global proviene, desde hace tres lustros, no de las 23 megaciudades sino de un conjunto de ciudades intermedias (*middleweights*).

Por otro lado, como se señala en el informe de UN-HABITAT (2012: 25), no es posible establecer una asociación clara entre el crecimiento o el declive demográfico de las ciudades y sus niveles de prosperidad. De hecho, hay casos de ciudades en Europa occidental, Canadá o Nueva Zelanda en las que la disminución de población ha coincidido con una mejora en sus niveles de vida. Por ello, frente a planteamientos simplemente incrementalistas, cabe la posibilidad de aproximarse al fenómeno de la reducción demográfica de las ciudades desde una perspectiva decrecientista, que considera esta reducción como una ocasión para repensar la ciudad desde claves nuevas². Se trata de afrontar el declive demográfico urbano a partir de la idea del *right sizing* (Schilling & Logan, 2008; Pyl, 2009).

2 «Smaller is more beautiful», *The Economist*, 22/10/2011 <<http://www.economist.com/node/21533417>> [consulta: 10/01/2013].

Esta es la línea de trabajo impulsado proyectos como *SHRINK SMART-The Governance of Shrinkage within a European Context*, cuyo objetivo es estudiar la gobernanza en las regiones y ciudades que pierden población³, o como los trabajos sobre las denominadas *legacy cities* (en sustitución del concepto *shrinking*, por sus connotaciones negativas) impulsados por la American Assembly de la Columbia University⁴.

Este cambio de perspectiva resulta esencial si tenemos en cuenta que en las sociedades más desarrolladas el crecimiento de la población urbana está muy próximo a estancarse, con un 0,67 % de media anual, a diferencia de lo que ocurre en los países en desarrollo. Hay estudios que indican que el 40 % de las ciudades europeas de más de 200.000 habitantes han perdido población por distintas razones, y en diferentes periodos de tiempo (Turok & Mykhnenko, 2007a, 2007b).

Por lo tanto, la «numerosidad» por sí sola, su evolución puramente cuantitativa, no basta para analizar la vulnerabilidad sociodemográfica de una ciudad. Ascher (2012: 163) señala que «la numerosidad también puede ser un obstáculo cuando el poder político y técnico necesario para organizarla y sacar provecho de ella es demasiado débil». La perspectiva de intervención (de *gobernanza*, podemos decir) sobre la ciudad resulta esencial, y ello tanto en un contexto de *shrinkage* como en un escenario de *right-sizing*.

En todo caso, las dinámicas sociodemográficas resultan fundamentales a la hora de reflexionar sobre el presente y el futuro de las ciudades. De ahí la relevancia que su análisis y su prognosis adquiere en las investigaciones impulsadas por diversas instituciones.

5.2. Cambio demográfico y vulnerabilidad urbana

Aunque bajo el epígrafe de «vulnerabilidad sociodemográfica» cabría incluir procesos y fenómenos relacionados con variables como la edad, la educación y el capital social de las poblaciones urbanas, la cohesión social de las comunidades, etc., en esta primera aproximación nos fijaremos exclusivamente en dos de estas variables: el envejecimiento demográfico y el aumento de la diversidad etnocultural asociado a la inmigración extranjera. Ambas tienen que ver con procesos de fondo, con transformaciones no simplemente en la fisonomía, sino en la estructura social y cultura de nuestras sociedades.

El estudio *Regiones 2020*, elaborado por la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea (Commission of the European Communities, 2008), proporciona

3 <http://www.shrinksmart.eu> [consulta: 10/01/2013].

4 <http://americanassembly.org> [consulta: 10/01/2013].

un análisis prospectivo del probable impacto que sobre las distintas regiones europeas tendrán cuatro de los mayores retos a los que se enfrenta Europa en la actualidad: la globalización, las tendencias demográficas, el cambio climático y el suministro energético. Mediante una serie de indicadores, el informe dibuja un «índice de vulnerabilidad», que determina el grado de vulnerabilidad de las regiones al impacto de cada uno de esos cuatro retos con la perspectiva del año 2020.

En lo que se refiere al cambio demográfico, el estudio considera que este transformará la estructura de edad y de empleo de nuestras sociedades, con importantes consecuencias desde la perspectiva tanto de la eficiencia económica como de la equidad intergeneracional. El envejecimiento y la disminución de la población tienen importantes repercusiones sobre los sistemas de salud y de protección social, sobre la economía y el mercado de trabajo y sobre las finanzas públicas. La demografía tiene importantes consecuencias sobre un buen número de áreas relevantes de la acción política.

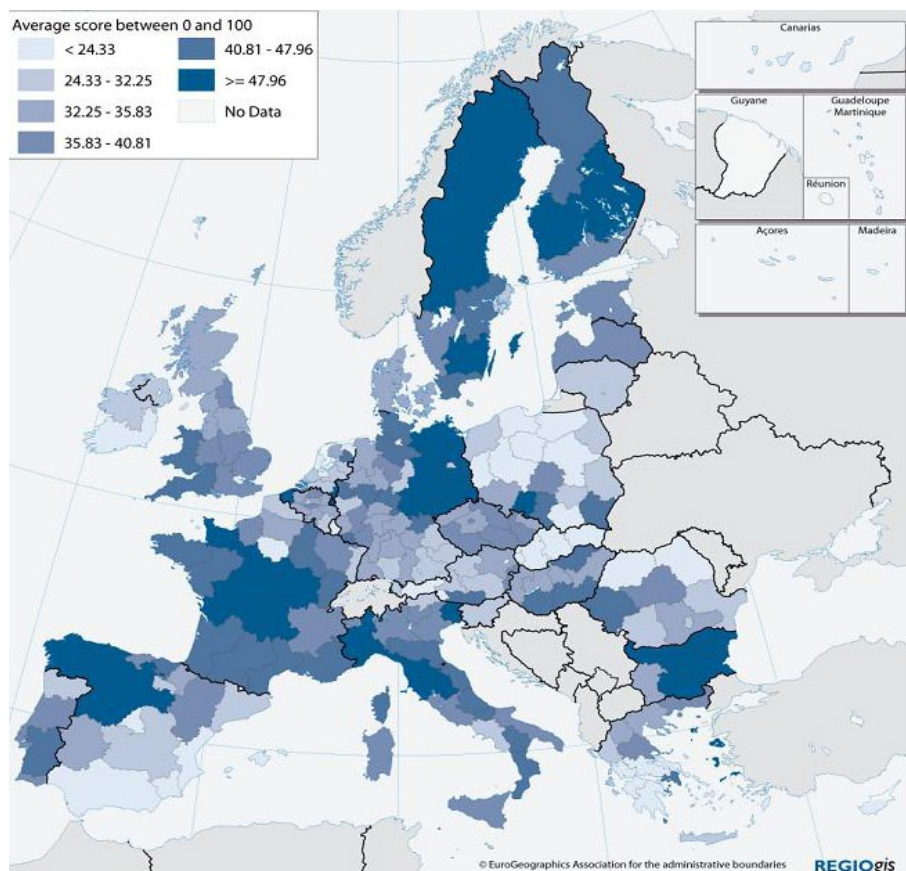
Como se indica en el *Background Report* elaborado para la conferencia internacional sobre el futuro de las ciudades *Urban Future 21*, las consecuencias de estos desequilibrios en la estructura de edades, aún siendo difíciles de pronosticar, se asocian en algunos análisis a un debilitamiento del capital humano, así como a la posibilidad de que las inversiones se localicen en «regiones más jóvenes» con mayores tasas de crecimiento y superiores incrementos de productividad (World Commission, 2000: 50).

La proyección que manejan este y otros estudios es que la población de la Europa de los 27 será menor y más vieja, como consecuencia de la disminución en las tasas de fertilidad y el aumento de la esperanza de vida. En 2050 habrá 48 millones menos de personas entre 15 y 64 años y 58 millones más de personas mayores de 65 años. Para 2020 el crecimiento de la población en la Unión Europea se habrá ralentizado sensiblemente en comparación con el de otras regiones del mundo, en particular con sus más inmediatos vecinos del Norte de África, África subsahariana y Oriente próximo, las regiones con el crecimiento poblacional más rápido del mundo.

El informe revela que, para el año 2020, alrededor de un tercio de las regiones europeas registrarán, en grados diversos, un acusado descenso de población. La mayoría de estas regiones están situadas en los nuevos Estados miembros de Europa Central y Oriental, Alemania oriental, el sur de Italia y el noroeste de España.

A partir de estas proyecciones, el estudio *Regiones 2020* calcula un «índice de vulnerabilidad demográfica» basado en las estimaciones del porcentaje de población de 65 años o más, el porcentaje de población en edad laboral y el descenso de la población en 2020.

Figura 1. Índice de vulnerabilidad demográfica de las regiones de la Unión Europea (2020)



Fuente: Commission of the European Communities, 2008: 10.

El ámbito de análisis de la Unión Europea para la prospección del cambio demográfico y sus consecuencias no es el de la ciudad sino el de la «región»⁵. Aunque la escala territorial de referencia se correspondería, para el caso de España, con la comunidad

5 Para determinar las regiones la Unión Europea utiliza el sistema NUTS, que divide cada país en tres niveles de unidades estadísticas (regiones NUTS) en función del tamaño de la población. La definición de cada uno de estos niveles se realiza en función de los siguientes parámetros: Nivel NUTS 1: población mínima: 3 millones/población máxima: 7 millones. Nivel NUTS 2: población mínima: 800.000/población máxima: 3 millones. Nivel NUTS 3: población mínima: 150.000/población máxima: 800.000.

autónoma y nuestro objeto de estudio son las ciudades más pobladas de cada una de estas comunidades autónomas, consideramos que puede resultar de interés presentar los índices de vulnerabilidad demográfica por comunidad.

Teniendo en cuenta que el índice oscila entre un valor mínimo de 0 y un valor máximo de 100, podemos ver la enorme disparidad de situaciones que se dan en España, con territorios altamente vulnerables (Asturias, Castilla y León, Galicia y, en menor medida, País Vasco), junto a otros apenas expuestos a la vulnerabilidad demográfica (Canarias, Melilla, Ceuta, Baleares o Andalucía).

Figura 2. Índice de vulnerabilidad demográfica de las CCAA de España

NUTS-Código	Región	Índice
ES12	Principado de Asturias	60
ES41	Castilla y León	57
ES11	Galicia	54
ES21	País Vasco	45
ES24	Aragón	39
ES13	Cantabria	37
ES22	Comunidad Foral de Navarra	35
ES43	Extremadura	33
ES23	La Rioja	33
ES42	Castilla-La Mancha	30
ES51	Cataluña	30
ES63	Ciudad Autónoma de Ceuta	24
ES30	Comunidad de Madrid	23
ES52	Comunidad Valenciana	23
ES61	Andalucía	20
ES53	Islas Baleares	18
ES64	Ciudad Autónoma de Melilla	17
ES62	Región de Murcia	17
ES70	Canarias	10

Fuente: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1910_es.htm?locale=en.

Resulta, en todo caso, importante afrontar estos procesos de vulnerabilización demográfica no tanto, o no solo, en clave de riesgo, sino también en clave de oportunidad. En la clausura del VIII Congreso Internacional de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Navarra, el decano de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de

Columbia, Mark Wigley, realizó la siguiente reflexión: «En 2050 la Tierra tendrá más de 9.000 millones de habitantes y el 70 % vivirá en las ciudades. De ellos, 2.000 millones tendrán más de 60 años. Esta densidad y envejecimiento poblacional exigen un nuevo pacto arquitectónico para nuestras urbes. [...] La ciudad del futuro tendrá que ser muy distinta de la actual: ya no podrá concentrarse sólo en la gente en edad de trabajar, sino en los niños y en los ancianos, que requieren espacios adecuados a sus necesidades y circunstancias, tanto en lo que respecta al tipo de edificios como a los lugares públicos». Wigley se mostró convencido de que este reto supone «una oportunidad para construir un nuevo tipo de ciudad», acorde con «un nuevo modelo económico que sustituya al actual, que no es sostenible» (Wigley, 2012).

En el mismo sentido, en el documento *Ciudades del mañana*, resultado de un proceso de reflexión impulsado por la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea, si bien se analizan los posibles impactos sobre las ciudades de tendencias como el declive demográfico, el incremento de la diversidad, el aumento de la desigualdad y el empobrecimiento, de la polarización y segregación sociales, se considera que es posible intervenir sobre estas tendencias con el fin de convertirlas en oportunidades:

«El envejecimiento afectará 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. Al igual que sucede con la diversidad étnica y cultural, una población envejecida pero social, cultural y económicamente activa no debe verse como una desventaja. Mientras que la combinación de poder adquisitivo y el consumo de las personas de entre 50 y 65 años de edad es uno de los motores económicos más fuertes, las personas de más de 65 años exigen más recursos públicos. Las ciudades con buena calidad de vida, especialmente en términos de clima y servicios sociales, culturales y de ocio, tienen el potencial de atraer a personas jubiladas acomodadas, que seguirán contribuyendo a una economía residencial viable» (Comisión Europea, 2011: 39).

Al margen de la perspectiva casi exclusivamente económica que caracteriza a estos análisis —lo que, en nuestra opinión, constituye una reducción del potencial urbano—, compartimos la necesidad de abordar los posibles impactos de los cambios demográficos sobre las ciudades no como procesos deterministas con resultados inexorables, sino como escenarios cuya evolución puede ser distinta en función de las prácticas sociales e institucionales desarrolladas en cada caso.

5.3. Efectos de la diversidad

Las ciencias sociales tradicionalmente han oscilado entre dos perspectivas opuestas a la hora de analizar los efectos de la diversidad sobre las interacciones sociales. La primera de estas perspectivas, la denominada «hipótesis del contacto» (*contact hipotesis*), argumenta que la diversidad acaba por reforzar la tolerancia interétnica y la solidaridad social. En la medida en que nos relacionamos más con personas que no son como nosotros, vamos superando nuestras dudas e ignorancia iniciales para acabar confiando cada vez más en ellas. Frente a esta perspectiva, la denominada «teoría del conflicto» (*conflict theory*) sugiere que, por diversas razones —sobre todo, competencia por recursos considerados escasos— la diversidad fomenta la desconfianza extra-grupo a la vez que incrementa la solidaridad intra-grupo. Estas dos hipótesis han nutrido a lo largo de los años infinidad de reflexiones teóricas y de investigaciones empíricas que se prolongan hasta el momento actual sin acuerdo sobre cuál de las dos explica mejor la realidad de la diversidad y sus efectos sociales.

En febrero de 2004 la publicación mensual británica *Prospect*, situada en la órbita ideológica del nuevo laborismo, publicó un artículo de su editor, David Goodhart (2004), que inmediatamente provocó un apasionado debate. El artículo, titulado *Too diverse?*, se planteaba si acaso Gran Bretaña no se habría vuelto demasiado diversa como para poder sostener las obligaciones mutuas que sostienen tanto las posibilidades de construir una sociedad buena como un generoso Estado de bienestar. Goodhart señala que se planteó esta cuestión al reflexionar sobre una idea expresada por el político conservador David Williets en un debate sobre la reforma del Estado de bienestar organizado en marzo de 1998 por la misma revista. En el transcurso del mismo, Williets puso sobre la mesa lo que denominó el ‘dilema progresista’, formulado en los siguientes términos: los progresistas valoran grandemente tanto la diversidad como la solidaridad, pero no son conscientes de que su defensa de la primera socava las posibilidades de sostener la segunda.

Esta es la problemática que aborda Robert D. Putnam en su artículo de 2007 *E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century*. Putnam funda su reflexión sobre una ambiciosa y compleja investigación desarrollada en el año 2000, la *Social Capital Community Benchmark Survey*, complementada con otros estudios, incluido el Censo Nacional de ese mismo año. La investigación descubre una fuerte relación positiva entre confianza inter-racial y homogeneidad étnica. Cuanto más diversas étnicamente son las personas que viven a nuestro alrededor, menor es la confianza que manifestamos hacia ellas. Este primer descubrimiento parece dar la razón a la teoría del conflicto. También lo hace un segundo descubrimiento: en las comunidades con mayor

diversidad étnica la confianza manifestada hacia los vecinos, en general, es significativamente menor que en las comunidades étnicamente más homogéneas. A modo de ejemplo: mientras que en las altamente heterogéneas, Los Ángeles o San Francisco, apenas un 30 % de su población dice confiar «mucho» en sus vecinos, en comunidades altamente homogéneas como las de Dakota del Norte o del Sur son entre un 70 % y un 80 % los que manifiestan alta confianza hacia sus vecinos. Sin embargo, hay un tercer descubrimiento que se separa de la teoría del conflicto y pone el primer fundamento a la teoría de la constricción: la confianza intra-grupo es menor en las poblaciones más diversas. En estas poblaciones, como enfatiza Putnam, «los americanos desconfían no solo de quienes no son como ellos, también de quienes sí lo son» (p. 148). Y concluye: «*Ni* la teoría del conflicto *ni* la teoría del contacto se corresponden con la realidad social de la América contemporánea. La diversidad parece desencadenar *no* la división intra-grupo/extra-grupo, sino anomia o aislamiento social» (pp. 148-149).

Recurriendo al lenguaje coloquial, lo que ocurriría es que las personas que viven en asentamientos étnicamente diversos optan por «retraerse» (*hunker down*), por refugiarse en sí mismos (como una tortuga en su caparazón). En las áreas de mayor diversidad los encuestados manifiestan: menor confianza en el gobierno local, los líderes locales y los medios de comunicación locales; menor confianza en su capacidad de influir políticamente; menor frecuencia de registro para votar, aunque mayor interés y conocimiento políticos y más participación en marchas de protesta y en grupos de reforma social; bajas expectativas de que los otros cooperarán para resolver dilemas de acción colectiva; menor disposición a trabajar en proyectos comunitarios, a realizar donativos caritativos o a realizar actividades de voluntariado; un número menor de amistades íntimas y confidentes; menor sentimiento de felicidad y percepción más negativa de su calidad de vida; mayor tiempo dedicado a ver televisión y mayor acuerdo con la sentencia «la televisión es mi principal forma de entretenimiento». De ahí la conclusión de Putnam: si bien no cabe decir que la diversidad produzca malas relaciones interétnicas, «la diversidad, al menos en el corto plazo, hace aflorar la tortuga que todos llevamos dentro» (p. 151).

Son muchas las investigaciones que han abordado en los últimos años la misma problemática que abordan Goodhart o Putnam; en bastantes ocasiones se trata de investigaciones planteadas explícitamente con el objetivo de verificar o de falsear la pertinencia de sus conclusiones para el caso de las sociedades europeas. Entre estas investigaciones, algunas sostienen que el modelo de Putnam es trasladable en lo fundamental a las sociedades europeas (Lancee & Dronkers, 2008), o cuando menos concluyen que el incremento de la diversidad etnocultural debilita de diversas maneras y en distintos grados la cohesión social y la confianza ciudadana (Kokkonen, Esaiasson & Gilljam, 2010)

Sin embargo, son mayoría los análisis que concluyen distanciándose, en mayor o menor medida, de conclusiones como las propuestas por Putnam, e incluso quienes las rechazan abiertamente (Letki, 2008; Gesthuizen, van der Meer & Scheepers, 2009; Lolle & Torpe, 2008, 2009; Sturgis, Brunton-Smith, Read & Allen, 2010; Twigg, Taylor & Mohan, 2010; Kesler & Bloemraad, 2010; Vermeulen, Tillie & van de Walle, 2011; Portes y Vickstrom, 2012). Estas investigaciones no encuentran evidencias empíricas que permita aplicar a las sociedades europeas analizadas las conclusiones sobre la relación entre diversidad étnica y capital social a las que llega Putnam en el caso estadounidense, o al menos no con la misma magnitud y alcance.

En el caso europeo son otras dos variables las que explican en mayor medida las variaciones en el capital social de las sociedades, a saber, la desigualdad económica y la propia historia o tradición institucional de cada país. Confrontando con la tesis de Goodhart, Natalia Letki analiza el impacto de la diversidad sobre la cohesión social en los vecindarios británicos. Frente a las aproximaciones al fenómeno de la diversidad cultural y étnica que, en su opinión, están empujando a los *policy-makers* a «abandonar la perspectiva dominante del multiculturalismo en favor de lo que algunos denominan una vuelta a la asimilación» (Letki, 2008: 100), esta autora sostiene que la estructura socio-económica es mucho más importante que las diferencias culturales en orden a explicar el debilitamiento de la cohesión social. Desde esta perspectiva la actuación de las instituciones públicas resulta ser trascendental para evitar la emergencia de un complicado escenario de «amenaza competitiva» (*competitive threat*) (Kilpi, 2008). Las instituciones políticas juegan un papel fundamental a la hora de crear capital social, pero también de destruirlo (Rothstein & Stolle, 2002). Recordemos la realista reflexión de Martiniello (1998: 65): «La clave no está en el principio de que se reconoce dicha diversidad, sino más bien en el reconocimiento concreto mediante el presupuesto público. El multiculturalismo es una cuestión de recursos públicos y redistribución, y, por lo tanto, de justicia social». Justicia para con «los diferentes», casi siempre sometidos a condiciones socioeconómicas precarias; y justicia también para con los sectores sociales de los países de acogida que pueden sentirse afectados por los recién llegados (en sus empleos, en sus servicios, en sus derechos). Son muchas las investigaciones que advierten del hecho de que son las personas objetiva o subjetivamente más afectadas por las transformaciones experimentadas por los mercados de trabajo (crecientemente desregulados y flexibilizados) y por las instituciones del bienestar (crecientemente cuestionadas en su viabilidad de futuro y en el alcance y calidad de sus prestaciones) las que manifiestan actitudes más negativas hacia la inmigración: mujeres, ancianos, trabajadores menos cualificados, personas con bajos niveles de estudios (Ross, Mirowsky & Pribesh, 2000; Cea, 2007: 203; Martínez y Duval-Hernández, 2009).

Estamos, en definitiva, ante la clásica advertencia de Allport (1977) según la cual para que el contacto intercultural tenga efectos positivos sobre las relaciones intergrupales y, en particular, permita superar los prejuicios, este contacto debe producirse en determinadas condiciones: igualdad de estatus entre los sujetos o actores involucrados, algún fin u objetivo en común, cooperación intergrupar y apoyo de las instituciones (autoridades, leyes o costumbres). En definitiva, y pese a que sin duda puede ser objeto de múltiples matizaciones, parece que la vieja *contact hypothesis* funciona razonablemente bien, siempre que las condiciones en las que se desarrollan esos contactos sean las adecuadas. Sólo la diversidad sin interacciones es el verdadero problema; por el contrario, la existencia de interacciones constantes y normalizadas entre las personas que habitan vecindarios culturalmente diversos previene, o cuando menos disminuye, el riesgo de conflicto y desafección. Cuando la diversidad se vive con normalidad en el día a día y cuando existe una cultura o norma social que valora positivamente la diversidad, entonces cabe esperar que esta diversidad se convierta en un activo para las sociedades. Como señalan Stolle, Soroka y Johnston (2008: 70), «hablar con los vecinos», *talking with neighbors*, es la mejor manera de afrontar en positivo la convivencia en situaciones de diversidad, tarea para la cual el espacio local, el vecindario, se convierte en el escenario fundamental.

5.4. La vulnerabilidad sociodemográfica en las ciudades españolas

De entrada, pensamos que puede ser útil partir de la conceptualización propuesta por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, que define de la siguiente manera el concepto de vulnerabilidad: «La vulnerabilidad puede definirse como un estado de elevada exposición a determinados riesgos e incertidumbres, combinado con una capacidad disminuida para protegerse o defenderse de ellos y hacer frente a sus consecuencias negativas» (Naciones Unidas, 2003: 8).

Esta conceptualización coincide en lo fundamental con la primera aproximación etimológica a la que se hace referencia en el *Análisis Urbanístico de Barrios Vulnerables en España*, del Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana:

«En su sentido etimológico, el término vulnerable expresa la “susceptibilidad” o posibilidad de ser herido, de recibir un daño o de ser afectado por alguna circunstancia. En términos urbanos, y aplicada sobre un espacio social, la “vulnerabilidad urbana” se referiría a la potencialidad de que la población de un determinado espacio urbano concreto sea afectada por

alguna circunstancia adversa, de modo que el concepto alude no tanto a la existencia de una situación crítica constatada en la actualidad como a la de unas determinadas condiciones de riesgo, fragilidad, desfavorecimiento o desventaja que harían posible la entrada en esa situación crítica»⁶.

Se trata de una perspectiva que pone su atención sobre condiciones de desfavorecimiento o desventaja de carácter estructural que afectan «objetivamente» a los espacios urbanos. Se trata de factores exteriores a los individuos, aunque estos los sufran e incluso los «interioricen» (por ejemplo, en la forma de niveles bajos de educación o de capital social débil). Pero junto a esta perspectiva estructural, el Observatorio de Vulnerabilidad Urbana incorpora a su análisis una perspectiva subjetiva, que conceptualiza en los siguientes términos:

«En este estudio, se entiende la “vulnerabilidad urbana” como aquel proceso de malestar en las ciudades producido por la combinación de múltiples dimensiones de desventaja, en el que toda esperanza de movilidad social ascendente, de superación de su condición social de exclusión o próxima a ella, es contemplada como extremadamente difícil de alcanzar. Por el contrario, conlleva una percepción de inseguridad y miedo a la posibilidad de una movilidad social descendente, de empeoramiento de sus actuales condiciones de vida. Por lo tanto, la vulnerabilidad de un territorio tiene que ver con dos dimensiones que la afectan: Por un lado, está constituida por condiciones de desfavorecimiento social, de desventajas estructurales de una población para desarrollar proyectos vitales en contextos de seguridad y confianza. Por otro lado, la vulnerabilidad es también un estado psicosocial que afecta a la percepción que los ciudadanos tienen del territorio en donde viven y de sus propias condiciones sociales.»

Aunque consideramos que ambas perspectivas o dimensiones de la vulnerabilidad —la objetiva o estructural u la subjetiva o psicosocial— resultan esenciales⁷, en este

6 *Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana: Análisis urbanístico de barrios vulnerables* <http://siu.vivienda.es/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=85&Itemid=129&lang=es. Documento: “Concepto de vulnerabilidad urbana”. http://www.fomento.es/NR/rdonlyres/C88DB66D-8669-497C-BEE4-442AE027E2FB/111287/SOBRE_vulnerabilidad.pdf > [consulta: 10/01/2013].

7 Con el fin de no relacionar exclusivamente ‘vulnerabilidad urbana’ con determinados espacios degradados, consideramos importante tener en cuenta que: «Todos los espacios son potencialmente vulnerables, porque toda estructura social depende de la existencia de un proyecto colectivo reconocido y asumido por su población, la desaparición de las bases del proyecto desvirtúa y degrada el consenso y las relaciones sociales, convirtiendo lo que antes era un espacio socialmente articulado, gracias a un

primer informe nos vamos a fijar exclusivamente en algunas de esas condiciones de desfavorecimiento o desventaja de carácter estructural que pueden acabar afectando negativamente a los espacios urbanos y a las poblaciones que los habitan en la medida en la que generen condiciones de riesgo, fragilidad, desfavorecimiento o desventaja.

En este sentido, hablamos más bien de *procesos de vulnerabilización*, entendiendo por tales aquellas transformaciones en la estructura sociodemográfica, socioeconómica o sociocultural de una ciudad o área urbana que, al modificar situaciones o tendencias características de momentos temporales anteriores, afectan a las prácticas sociales e institucionales existentes, que se ven incapaces de mantener el equilibrio y la cohesión del sistema social.

En concreto, como ya hemos dicho, en este momento vamos a fijarnos exclusivamente en dos de estos procesos de potencial vulnerabilización: el envejecimiento demográfico y el incremento de la diversidad etnocultural asociado a la inmigración extranjera. Se trata de dos de las tres variables consideradas por el Observatorio de Vulnerabilidad Urbana del Ministerio de Fomento a la hora de caracterizar la «vulnerabilidad sociodemográfica» (Observatorio de Vulnerabilidad Urbana, 2012)⁸. En las páginas siguientes vamos a presentar una primera aproximación a las ciudades seleccionadas desde la perspectiva de las vulnerabilidades señaladas.

5.4.1. Evolución de la población y densidad

Un primer análisis de la evolución de la población durante el periodo 1998-2011 nos muestra cómo la población en el conjunto del Estado se ha visto incrementada paulatinamente. Sin embargo, cuando bajamos al nivel de las ciudades encontramos que esta tendencia general al crecimiento demográfico se diferencia en tres procesos distintos:

- a. Hay ciudades que en 2011 han perdido población con respecto al año anterior, aunque no en la misma proporción. Estas son Barcelona, Bilbao, Madrid, Málaga, Santander, Sevilla, Valencia, Valladolid y Zaragoza.

conjunto de reglas asumidas y respetadas, en un espacio degradado» (González, 1998).

8 En concreto, el Observatorio analiza la vulnerabilidad sociodemográfica en función de las siguientes variables: «El envejecimiento demográfico. El boom de la inmigración extranjera proveniente de países no desarrollados. La complejización de la estructura de los hogares».

- b. Hay algunas ciudades que han perdido población entre el principio y el final del ciclo analizado. Estas ciudades son: Bilbao, Santander y Valladolid, siendo Santander la ciudad que más habitantes ha perdido en términos relativos.
- c. El resto de ciudades han ganado población a lo largo de todo el ciclo.

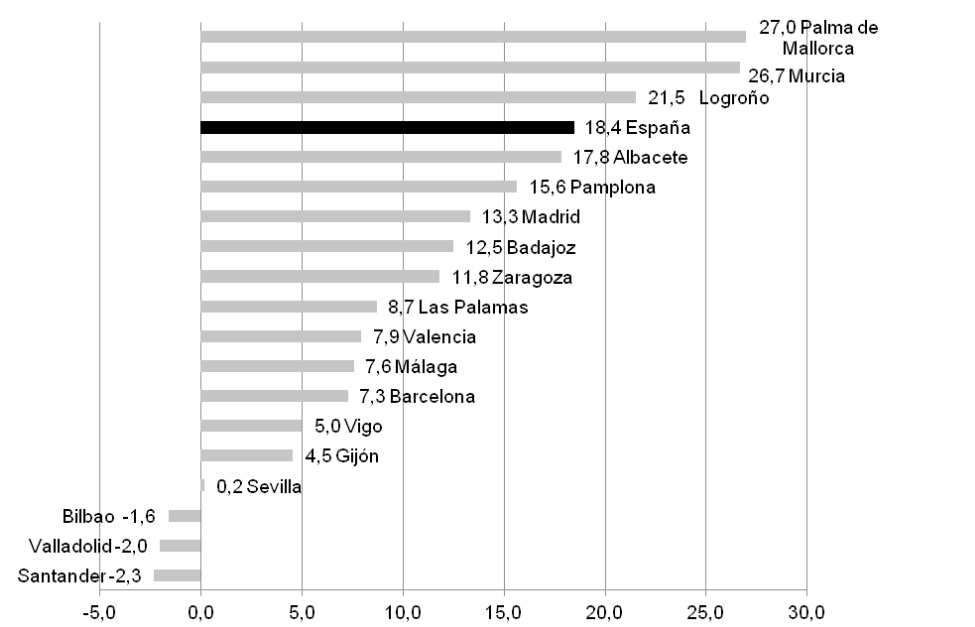
Figura 3. Evolución de la población (1998-2011)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Albacete	145.454	147.527	149.667	149.507	152.155	155.142	156.466	159.518	161.508	164.771	166.909	169.716	170.475	171.390
Badajoz	134.710	136.613	136.136	136.319	136.851	138.415	139.135	143.019	143.748	145.257	146.832	148.334	150.376	151.565
Barcelona	1.505.581	1.503.451	1.496.266	1.505.325	1.527.190	1.582.738	1.578.546	1.593.075	1.605.602	1.595.110	1.615.908	1.621.537	1.619.337	1.615.448
Bilbao	358.467	357.589	354.271	353.943	353.950	353.567	352.317	353.173	354.145	353.168	353.340	354.860	353.187	352.700
Gijón	265.491	267.980	267.426	269.270	270.211	270.875	271.039	273.931	274.472	274.037	275.699	277.554	277.198	277.559
Las Palmas	352.641	354.757	358.518	364.777	370.649	377.600	376.953	378.628	377.056	377.203	381.123	381.847	383.308	383.343
Logroño	125.617	127.093	128.493	131.655	136.841	139.615	141.568	144.935	147.036	145.866	150.071	152.107	152.650	152.641
Madrid	2.881.506	2.879.052	2.882.860	2.957.058	3.016.788	3.092.759	3.099.834	3.155.359	3.128.600	3.132.463	3.213.271	3.255.944	3.273.049	3.265.038
Málaga	528.079	530.553	531.565	534.207	535.686	547.105	547.731	558.287	560.631	561.250	566.447	568.305	568.507	568.030
Murcia	349.040	353.504	357.166	367.189	377.888	391.146	398.815	409.810	416.996	422.861	430.571	436.870	441.345	442.203
Palma de Mallorca	319.181	326.993	333.925	346.720	358.462	367.277	368.974	375.773	375.048	383.107	396.570	401.270	404.681	405.318
Pamplona	171.150	180.483	182.666	186.245	189.364	190.937	191.865	193.328	195.769	194.894	197.275	198.491	197.488	197.932
Santander	184.165	184.165	184.264	185.231	184.661	184.778	183.799	183.955	182.926	181.802	182.302	182.700	181.589	179.921
Sevilla	701.927	701.927	700.716	702.520	704.114	709.975	704.203	704.154	704.414	699.145	699.759	703.206	704.198	703.021
Valencia	739.412	739.412	739.014	746.612	761.871	780.653	785.732	796.549	805.304	797.654	807.200	814.208	809.267	798.033
Valladolid	319.946	319.998	319.129	318.293	318.576	321.143	321.713	321.001	319.943	316.564	318.461	317.864	315.522	313.437
Vigo	283.110	283.670	285.526	287.282	288.324	292.566	292.059	293.725	293.255	294.772	295.703	297.332	297.124	297.241
Zaragoza	603.367	603.367	604.631	610.976	620.419	626.081	638.799	647.373	649.181	654.390	666.129	674.317	675.121	674.725
España	39.852.651	40.202.160	40.499.791	41.116.842	41.837.894	42.717.064	43.197.684	44.108.530	44.708.964	45.200.737	46.157.822	46.745.807	47.021.031	47.190.493

Fuente: elaboración propia a partir del INE.

- Las ciudades marcadas en azul son las que han perdido población con respecto al año anterior (2011-2010).
- Las ciudades en rojo son las que han perdido población a lo largo de todo el periodo 1998-2011.

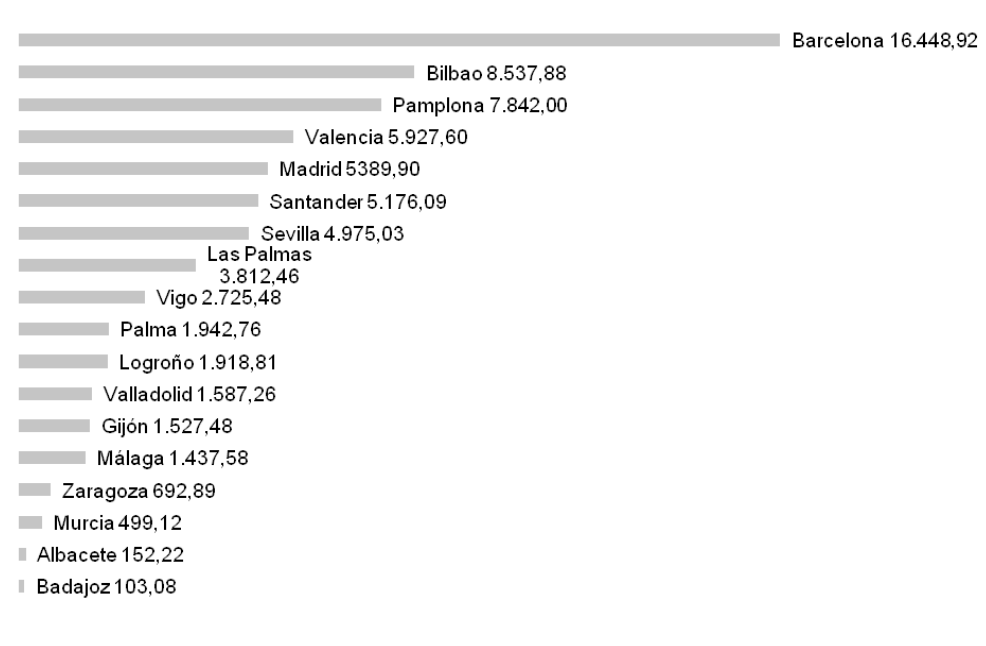
Figura 4. Incremento de la población (1998-2011)



Fuente: elaboración propia a partir del INE.

En todo caso, aunque no lo haremos en este trabajo, resulta necesario analizar esta evolución demográfica de las ciudades en el contexto de sus respectivas áreas metropolitanas ya que, como señala Oriol Nel-lo (2004), las pérdidas de población experimentadas por muchas grandes ciudades españolas entre 1975 y 1996 fueron compensadas —e incluso superadas— por las ganancias de los respectivos entornos territoriales, de manera que la población total de sus respectivas áreas metropolitanas se mantuvo relativamente estable.

En cuanto al dato de la densidad de población, destaca el caso de Barcelona, cuya densidad prácticamente dobla la de la segunda ciudad de la lista, Bilbao.

Figura 5. Densidad de la población (habs./km²) (2011)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Caja España (2012).

5.4.2. Envejecimiento de la población

Nos detendremos a continuación en el fenómeno del envejecimiento de la población. Para empezar, hemos calculado el índice de vejez de cada una de las ciudades. Para calcularlo, hemos tenido en cuenta la población de 65 y más años por cada 100 habitantes.

Como podemos ver, 10 de las 18 ciudades estudiadas presentan un índice de vejez superior a la media española: Barcelona, Bilbao, Gijón, Madrid, Pamplona, Santander, Valencia, Valladolid, Vigo y Zaragoza.

De nuevo, sería relevante comparar este indicador demográfico de cada ciudad con su entorno geográfico más cercano (provincia) con el fin de valorar el efecto región metropolitana, es decir, los flujos que pueden darse entre las ciudades analizadas y otros núcleos de población cercanos, flujos que en el caso de ciudades como Barce-

lona han sido objeto de interesantes análisis (Pujadas, 2009). Lo mismo vale para el resto de indicadores demográficos. En un próximo informe procuraremos realizar esta contextualización.

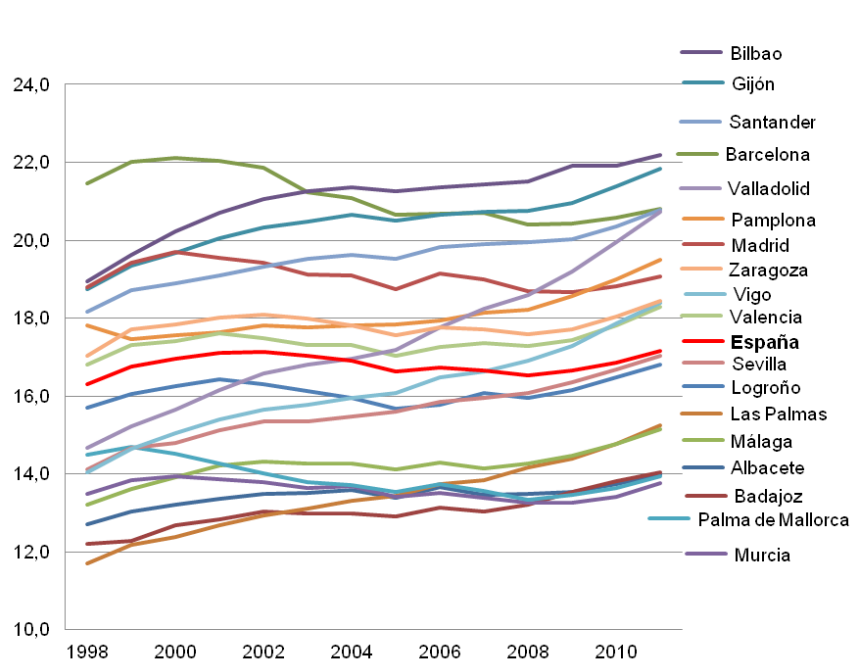
Figura 6. Evolución del índice de vejez (1998-2011)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Albacete	12,7	13,0	13,2	13,4	13,5	13,5	13,6	13,4	13,7	13,4	13,5	13,5	13,7	14,0
Badajoz	12,2	12,3	12,7	12,8	13,0	13,0	13,0	12,9	13,1	13,0	13,2	13,5	13,8	14,0
Barcelona	21,5	22,0	22,1	22,0	21,8	21,2	21,1	20,7	20,7	20,7	20,4	20,4	20,6	20,8
Bilbao	18,9	19,6	20,2	20,7	21,1	21,3	21,4	21,3	21,4	21,4	21,5	21,9	21,9	22,2
Gijón	18,7	19,3	19,7	20,0	20,3	20,5	20,6	20,5	20,7	20,7	20,8	20,9	21,4	21,8
Las Palmas	11,7	12,2	12,4	12,7	12,9	13,1	13,3	13,4	13,7	13,8	14,2	14,4	14,8	15,2
Logroño	15,7	16,1	16,3	16,4	16,3	16,1	15,9	15,7	15,8	16,1	15,9	16,2	16,5	16,8
Madrid	18,8	19,4	19,7	19,5	19,4	19,1	19,1	18,7	19,1	19,0	18,7	18,7	18,8	19,1
Málaga	13,2	13,6	13,9	14,2	14,3	14,3	14,3	14,1	14,3	14,1	14,3	14,5	14,8	15,1
Murcia	13,5	13,8	13,9	13,9	13,8	13,6	13,7	13,4	13,5	13,4	13,3	13,3	13,4	13,8
Palma de Mallorca	14,5	14,7	14,5	14,3	14,0	13,8	13,7	13,5	13,7	13,6	13,3	13,5	13,6	13,9
Pamplona	17,8	17,5	17,6	17,6	17,8	17,8	17,8	17,8	17,9	18,1	18,2	18,6	19,0	19,5
Santander	18,2	18,7	18,9	19,1	19,3	19,5	19,6	19,5	19,8	19,9	19,9	20,0	20,4	20,8
Sevilla	14,1	14,7	14,8	15,1	15,4	15,3	15,5	15,6	15,9	16,0	16,1	16,4	16,7	17,0
Valencia	16,8	17,3	17,4	17,6	17,5	17,3	17,3	17,0	17,3	17,4	17,3	17,4	17,8	18,3
Valladolid	14,7	15,2	15,7	16,1	16,6	16,8	17,0	17,2	17,8	18,2	18,6	19,2	19,9	20,7
Vigo	14,0	14,6	15,0	15,4	15,7	15,8	15,9	16,1	16,5	16,6	16,9	17,3	17,9	18,4
Zaragoza	17,0	17,7	17,8	18,0	18,1	18,0	17,8	17,6	17,8	17,7	17,6	17,7	18,0	18,4
España	16,3	16,8	16,9	17,1	17,1	17,0	16,9	16,6	16,7	16,7	16,5	16,6	16,9	17,2

Fuente: elaboración propia a partir del INE.

Barcelona y Palma de Mallorca son las dos únicas ciudades que han experimentado un ligero rejuvenecimiento a lo largo del periodo de tiempo considerado. Por el contrario, Bilbao, Gijón, Las Palmas, Sevilla, Valladolid y Vigo son las ciudades que experimentan un envejecimiento más acusado.

Figura 7. Evolución del índice de vejez (1998-2011)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

En numerosas investigaciones se matiza que un indicador más adecuado para analizar la vulnerabilidad sociodemográfica de una determinada sociedad sería no tanto el envejecimiento, sino el sobreenvejecimiento.

No hay acuerdo a la hora de definir el sobreenvejecimiento, ni la manera de medirlo. La Unión Europea viene considerando en sus proyecciones demográficas el umbral de los 80 años como la edad a partir de la cual se puede hablar de personas «muy mayores», o de «envejecimiento del envejecimiento». Este umbral tiene mucho que ver con una perspectiva sociosanitaria. Por su parte, el INE calcula el índice de sobreenvejecimiento como el porcentaje de personas de 85 y más años sobre el total de población de 65 años o más.

Desde esta segunda perspectiva, las ciudades que presentan un índice de sobreenvejecimiento más elevado entre el principio y el final del ciclo considerado son: Albacete, Barcelona, Bilbao, Gijón, Logroño, Madrid, Santander, Valencia y Zaragoza.

Figura 8. Índice de sobreenvjecimiento (mayores de 85 años sobre los mayores de 65 años) (1998-2011)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Albacete	8,4	8,8	9,1	9,7	9,7	9,8	10,0	10,4	10,4	11,2	11,7	12,5	13,2	13,6
Badajoz	9,7	9,5	10,2	10,4	10,1	10,0	10,4	11,0	11,1	11,4	11,5	11,8	12,1	12,0
Barcelona	10,9	11,1	11,6	11,7	11,8	11,9	12,2	12,6	13,0	13,6	14,2	14,8	15,4	16,0
Bilbao	10,2	10,3	10,5	10,7	10,7	10,9	11,0	11,3	11,5	12,2	12,7	13,3	13,8	14,4
Gijón	10,2	10,1	10,2	10,3	10,3	10,4	10,6	11,0	11,4	12,0	12,9	13,4	13,9	14,4
Las Palmas	8,6	8,7	9,0	9,2	9,1	9,3	9,4	9,5	9,6	9,4	9,7	9,9	10,4	10,7
Logroño	10,8	11,0	11,5	11,9	12,0	12,1	12,4	13,0	13,2	13,9	14,7	15,0	15,7	16,0
Madrid	10,1	10,5	10,9	11,2	11,2	11,3	11,5	11,9	12,1	12,5	13,1	13,6	14,1	14,7
Málaga	9,1	9,4	10,0	10,4	10,2	10,3	10,4	10,7	11,0	10,9	11,2	11,3	11,5	11,8
Murcia	8,5	8,7	8,7	8,9	8,8	9,0	8,9	9,3	9,3	9,7	10,3	10,7	11,4	11,9
Palma de Mallorca	9,8	10,0	10,3	10,4	10,7	10,9	11,2	11,8	12,1	12,5	13,0	13,2	13,4	13,5
Pamplona	12,0	12,0	12,3	12,4	12,5	12,6	13,0	13,2	13,6	14,1	14,5	14,7	15,1	15,5
Santander	10,8	11,4	11,8	12,1	12,4	12,7	13,1	13,5	13,9	14,3	14,9	15,5	16,0	16,6
Sevilla	8,7	9,0	9,3	9,8	9,7	9,8	9,8	10,0	10,4	10,7	11,0	11,3	11,6	11,9
Valencia	9,2	9,5	9,9	10,2	10,2	10,5	10,6	10,9	11,2	11,6	12,1	12,5	12,9	13,3
Valladolid	10,6	11,1	11,2	11,4	11,3	11,5	11,7	11,9	12,1	12,3	12,8	13,1	13,4	13,7
Vigo	10,0	10,4	10,8	11,0	10,6	10,9	11,2	11,4	11,7	11,7	12,4	12,7	13,1	13,4
Zaragoza	9,5	9,7	10,0	10,3	10,6	10,6	11,2	11,6	12,1	12,7	13,2	13,8	14,3	14,7
España	10,1	10,3	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: elaboración propia a partir del INE.

Como recoge el Observatorio de la Sostenibilidad en España en su informe de 2012, el incremento en la esperanza de vida —particularmente cuando podemos hablar de «esperanza de vida sin discapacidad»— no debe ser considerado, por sí mismo, como un indicador de riesgo, sino todo lo contrario.

Como podemos ver a continuación, el índice de vejez y el índice de sobreenvjecimiento no siguen la misma pauta, de manera que el *ranking* de ciudades en función de cada uno de estos índices no coincide. En este momento no podemos hacer otra cosa que constatar este hecho.

Figura 9. Índice de vejez e índice de sobreenvjecimiento (2011)

Índice de vejez		Índice de sobreenvjecimiento	
Bilbao	22,2	Santander	16,6
Gijón	21,8	Logroño	16,0
Barcelona	20,8	Barcelona	16,0
Santander	20,8	Pamplona	15,5
Valladolid	20,7	Zaragoza	14,7
Pamplona	19,5	Madrid	14,7
Madrid	19,1	Bilbao	14,4
Vigo	18,4	Gijón	14,4
Zaragoza	18,4	Valladolid	13,7
Valencia	18,3	Albacete	13,6
Sevilla	17	Palma de Mallorca	13,5
Logroño	16,8	Vigo	13,4
Las Palmas	15,2	Valencia	13,3
Málaga	15,1	Badajoz	12,0
Albacete	14	Murcia	11,9
Badajoz	14	Sevilla	11,9
Palma de Mallorca	13,9	Málaga	11,8
Murcia	13,8	Las Palmas	10,7

Fuente: elaboración propia a partir del INE.

En cuanto a la *tasa de dependencia* (porcentaje de población menor de 16 y mayor de 65 años), se trata de un indicador con gran relevancia tanto económica como social. Los límites para establecer este índice son fundamentalmente convencionales, y en este caso están relacionados con la edad de entrada y salida del mercado laboral (Levi-Bacci, 1993: 89).

En el conjunto del Estado la tasa de dependencia se situaba en 2011 en el 49,1 % de la población, habiendo experimentado una ligerísima variación al alza desde 1998. A lo largo del periodo analizado sólo cinco ciudades han reducido su tasa de dependencia: Albacete, Badajoz, Barcelona, Murcia, Palma de Mallorca. Del resto, destacan por el acusado incremento de su tasa de dependencia Valladolid, Pamplona, Bilbao, Gijón y Vigo.

En 2011 las ciudades que presentan una tasa de dependencia más elevada son Bilbao (53,8 %) y Pamplona (52 %). En siete de las ciudades analizadas algo más de la mitad de la población se encontraba en 2011 fuera del mercado laboral, ya sea por ser menores de 16 años o mayores de 65.

Figura 10. Tasa de dependencia (1998-2011)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Albacete	49,3	48,8	48,2	47,6	47,0	46,8	46,5	45,8	45,9	45,0	44,5	44,8	45,2	45,8
Badajoz	48,0	47,8	46,3	46,9	46,5	46,5	45,5	44,9	44,6	44,6	44,5	45,5	45,9	46,4
Barcelona	51,8	52,6	52,5	52,5	52,0	50,6	50,5	49,6	49,6	49,8	49,2	49,4	50,1	50,9
Bilbao	45,8	46,6	47,2	48,0	48,7	49,3	49,5	49,5	50,0	50,6	51,2	52,9	52,9	53,8
Gijón	43,1	42,9	43,0	43,5	44,0	44,2	44,1	44,8	45,5	45,9	46,0	47,2	48,6	50,3
Las Palmas	42,1	42,0	41,8	41,6	41,7	41,8	42,0	41,3	41,6	41,6	42,2	42,4	43,1	43,7
Logroño	44,6	46,0	45,8	45,3	45,0	44,6	44,4	43,8	44,3	45,5	45,9	46,7	47,6	49,2
Madrid	47,8	48,7	48,9	48,1	47,6	46,8	47,2	47,5	48,5	48,2	47,8	48,2	49,1	50,0
Málaga	46,7	46,3	46,1	45,7	45,0	45,0	44,6	44,5	44,9	44,7	44,8	45,6	46,3	47,3
Murcia	49,6	49,4	49,1	48,1	47,6	47,1	47,2	46,2	46,3	46,1	45,8	46,0	46,5	47,5
Palma de Mallorca	46,5	46,0	45,1	43,8	42,7	42,0	41,9	41,2	41,3	40,8	40,4	40,8	41,3	42,0
Pamplona	44,0	45,6	45,5	45,4	46,1	46,4	47,0	47,3	47,6	48,3	48,6	49,8	50,9	52,0
Santander	47,8	47,7	47,1	46,9	46,7	46,7	46,9	46,4	46,8	47,0	47,2	47,9	48,7	50,1
Sevilla	45,5	45,6	45,6	45,7	45,8	45,6	45,6	45,7	46,1	46,4	46,6	47,6	48,4	49,2
Valencia	45,7	46,2	46,0	46,0	45,6	45,6	45,8	45,4	45,8	46,4	46,4	47,0	48,0	49,3
Valladolid	39,5	40,0	40,2	40,5	40,9	41,0	41,7	42,1	43,4	44,6	45,6	47,2	49,1	51,2
Vigo	41,5	41,5	41,6	41,9	42,1	42,2	42,4	42,5	43,1	43,4	43,9	44,8	46,2	47,5
Zaragoza	46,19	46,31	46,84	46,57	46,81	46,94	46,62	46,21	46,61	46,74	46,74	47,43	48,67	49,87
España	48,8	48,8	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: elaboración propia a partir del INE.

El Observatorio de la Sostenibilidad en España considera la tasa de dependencia como un indicador de sostenibilidad socioeconómica muy relevante, si bien para su cálculo tan sólo tiene en cuenta a la población de 65 años y más con respecto al total de la población que se encuentra en la franja de edad de los 15 años a los 65 años (población activa en el mercado laboral); de ahí que sea más correcto hablar, como se hace en sus informes, de «tasa de dependencia de personas mayores de 65 años». En su informe de 2012, el Observatorio considera que el aumento de esta tasa en España, del 24,65 % en 2009 al 26,14 % en 2012, y las proyecciones demográficas de envejecimiento poblacional (dentro de 10 años en España residirían 1,4 millones más de personas mayores de 64 años), nos sitúa «ante un importante desafío económico y social» (Observatorio de la Sostenibilidad en España, 2012: 138).

5.5. Inmigración extranjera y diversidad etnocultural

En el periodo que va de 2002 a 2011 el porcentaje de población extranjera en el conjunto de España casi se ha triplicado, pasando del 4,7 % al 12,2 %. Todas las ciudades han incrementado muy significativamente sus porcentajes de población extranjera, aunque no en la misma medida y, sobre todo, partiendo al inicio del periodo temporal citado de porcentajes muy distintos.

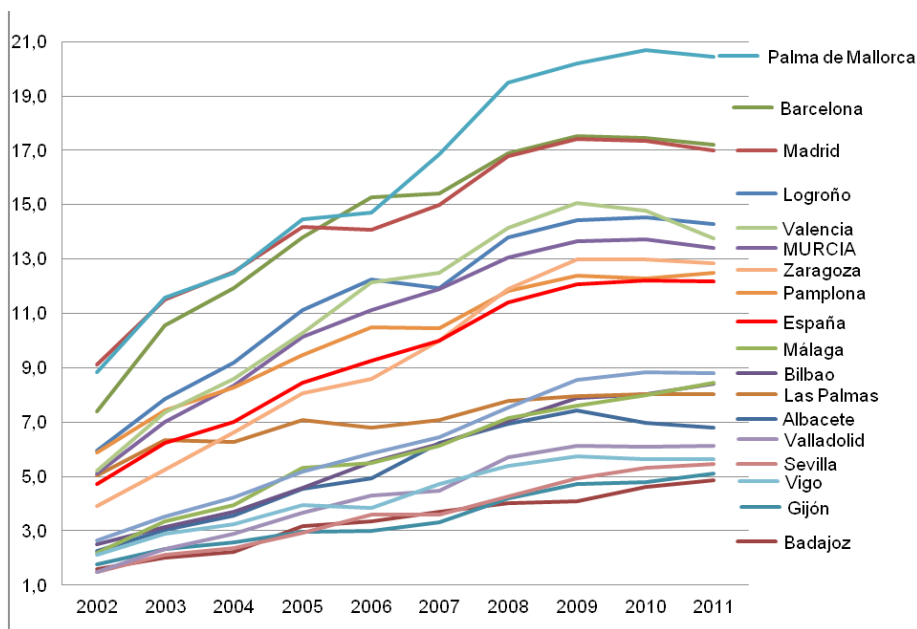
Destacan los casos de Palma de Mallorca, Barcelona, Madrid, Logroño, Valencia, Murcia, Zaragoza y Pamplona, todas por encima de la media española, aunque en el caso de la primera de las ciudades citadas el elevado incremento de población extranjera responde en parte a procesos relacionados con la elección de esta comunidad como lugar de retiro por muchas personas de origen alemán y británico, principalmente.

Figura 11. Porcentaje de población extranjera (2002-2011)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Albacete	2,3	3,0	3,5	4,6	4,9	6,2	6,9	7,4	7,0	6,8
Badajoz	1,6	2,0	2,2	3,2	3,4	3,7	4,0	4,1	4,6	4,9
Barcelona	7,4	10,6	11,9	13,8	15,3	15,4	16,9	17,5	17,5	17,2
Bilbao	2,5	3,1	3,7	4,6	5,5	6,2	7,1	7,9	8,0	8,4
Gijón	1,8	2,3	2,6	3,0	3,0	3,3	4,2	4,7	4,8	5,1
Las Palmas	5,0	6,3	6,3	7,1	6,8	7,1	7,8	7,9	8,0	8,0
Logroño	5,9	7,9	9,2	11,1	12,3	11,9	13,8	14,4	14,5	14,3
Madrid	9,1	11,5	12,5	14,2	14,1	15,0	16,8	17,4	17,4	17,0
Málaga	2,2	3,4	4,0	5,3	5,5	6,1	7,1	7,6	8,0	8,4
Murcia	5,1	7,0	8,3	10,2	11,1	11,9	13,0	13,6	13,7	13,4
Palma de Mallorca	8,9	11,6	12,5	14,5	14,7	16,9	19,5	20,2	20,7	20,5
Pamplona	5,9	7,4	8,3	9,5	10,5	10,4	11,8	12,4	12,3	12,5
Santander	2,7	3,5	4,2	5,2	5,8	6,4	7,5	8,6	8,8	8,8
Sevilla	1,5	2,1	2,4	2,9	3,6	3,6	4,3	4,9	5,3	5,4
Valencia	5,2	7,4	8,6	10,3	12,1	12,5	14,2	15,1	14,8	13,8
Valladolid	1,5	2,3	2,9	3,7	4,3	4,5	5,7	6,1	6,1	6,1
Vigo	2,1	2,9	3,2	3,9	3,8	4,7	5,4	5,8	5,6	5,6
Zaragoza	3,9	5,3	6,6	8,0	8,6	10,0	11,9	13,0	13,0	12,9
España	4,7	6,2	7,0	8,5	9,3	10,0	11,4	12,1	12,2	12,2

Fuente: elaboración propia a partir del INE.

Figura 12. Porcentaje de población extranjera (2002-2011)



Fuente: elaboración propia a partir del INE.

También hemos calculado el índice de diversidad para cada ciudad (índice de Shannon y Wiever), que tiene en cuenta la cantidad de nacionalidades que se encuentran en un lugar determinado, así como la cantidad de individuos de cada una de las nacionalidades.

Hay que indicar al respecto que como criterio de fiabilidad de esta medida se considera que en el cálculo deben estar representadas al menos el 90 % de las nacionalidades existentes. Los datos del INE recogen para cada ciudad un total de 28 nacionalidades; sólo en seis de las ciudades se supera ese umbral del 90 % (Badajoz, Valladolid, Murcia, Logroño, Vigo y Gijón); Barcelona y Las Palmas se quedan por debajo del 80 %, y el resto quedan entre el 80 % y el 90 %.

Como puede verse —y dejando a un lado a Palma de Mallorca por lo dicho anteriormente— hay cinco ciudades que presentan un índice de diversidad elevado, considerando como tal a las que se sitúan por encima del valor 0,7: Madrid, Barcelona, Valencia, Logroño y Murcia.

Figura 13. Índice de diversidad de Shannon (2011)

Palma de Mallorca	1,041
Madrid	0,8682
Barcelona	0,84
Valencia	0,7295
Logroño	0,7092
Murcia	0,7011
Pamplona	0,6728
Zaragoza	0,6125
Málaga	0,4892
Bilbao	0,4696
Santander	0,466
Las Palmas	0,4213
Albacete	0,3941
Valladolid	0,3736
Vigo	0,3527
Sevilla	0,3365
Gijón	0,325
Badajoz	0,2977

Fuente: elaboración propia a partir del INE.

Calculado también el índice de equidad de Pielou (que indica si el peso de todas las nacionalidades es equitativo o si, por el contrario, existen algunas nacionalidades con más peso que otras), podemos decir que existe una fuerte correspondencia entre este y el índice de diversidad para las ciudades consideradas, por lo que obviamos su exposición.

5.6. Comentarios finales

Las ciudades españolas analizadas en este trabajo se encuentran afectadas, en grados distintos, por dos procesos sociodemográficos característicos de la práctica totalidad de las áreas urbanas europeas: la transformación de su estructura demográfica, con tendencia al envejecimiento, y el incremento de su diversidad etnocultural, vinculada a la mayor presencia de inmigración extranjera. Se trata de dos procesos estructurales, de calado, que van a contribuir a modificar sensiblemente la fisonomía y el carácter mismo de nuestras ciudades. Son, también, procesos supraurbanos, cuyo origen, dinámicas e impactos no pueden limitarse a los límites físicos y administrativos de una ciudad, ni siquiera al espacio de las áreas urbanas más amplias.

Sin embargo, la ciudad es un ámbito espacial esencial a la hora de intervenir sobre esos procesos, cuyas manifestaciones prácticas ocurren necesariamente en contextos locales determinados. El ámbito urbano es también, por su condición de espacio donde las personas desarrollamos lo fundamental de nuestra existencia, el lugar apropiado para poner en marcha procesos de transformación social orientados a la modificación de ideas y de prácticas sociales alternativas. En este sentido, merece la pena recordar el comienzo de la *Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad* o *Carta de Aalborg*, aprobada por los participantes en la Conferencia europea sobre ciudades sostenibles celebrada en Aalborg, Dinamarca, el 27 de mayo de 1994,

«Nosotras, ciudades europeas, signatarias de la presente Carta, declaramos que en el curso de la historia hemos conocido imperios, estados y regímenes y hemos sobrevivido a ellos como centros de la vida social, portadores de nuestras economías y guardianes de la cultura, el patrimonio y la tradición. Junto con las familias y los barrios, las ciudades han sido la base de nuestras sociedades y estados, el centro de la industria, el artesanado, el comercio, la educación y el gobierno.

Comprendemos que nuestro actual modo de vida urbano, en particular nuestras estructuras de división del trabajo y de las funciones, la ocupación del suelo, el transporte, la producción industrial, la agricultura, el consumo y las actividades de ocio, y por tanto nuestro nivel de vida, nos hace especialmente responsables de muchos problemas ambientales a los que se enfrenta la humanidad. Este hecho es especialmente significativo si se tiene en cuenta que el 80 % de la población europea vive en zonas urbanas.

Hemos aprendido que los actuales niveles de consumo de recursos en los países industrializados no pueden ser alcanzados por la totalidad de la población mundial, y mucho menos por las generaciones futuras, sin destruir el capital natural.

Estamos convencidas de que la vida humana en este planeta no puede ser sostenible sin unas comunidades locales viables. El gobierno local está cerca del lugar donde se perciben los problemas ambientales y muy cerca de los ciudadanos; comparte además con los gobiernos a todos los niveles la responsabilidad del bienestar del hombre y de la naturaleza. Por consiguiente, las ciudades tienen una función determinante en el proceso de cambio de los modos de vida, de la producción, del consumo y de las pautas de distribución del espacio.»⁹

9 http://sustainable-cities.eu/upload/pdf_files/ac_spanish.pdf [consulta: 27/02/2013].

La inmigración es un fenómeno que ejemplifica como pocos la realidad 'glocal' de la mayoría de procesos sociales contemporáneos: en última instancia, los flujos migratorios siempre acaban por localizarse en un lugar concreto, en un barrio determinado, en un portal, una escalera de vecinos, una escuela o un centro de trabajo. Es en estos lugares donde nos jugamos la posibilidad de convivir y de encontrarnos de tú a tú, más allá de prejuicios y estereotipos.

La relevancia del ámbito local para la integración de los inmigrantes ha sido destacada desde numerosas y diversas perspectivas (OECD, 2006; Eurofound, 2006, 2007, 2011). Así lo ha hecho también la Comisión Europea en su comunicación del 20 de julio de 2011 titulada *European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals*, en la que se defiende y se reclama un mayor compromiso de las autoridades locales con las políticas de integración de los inmigrantes. ¿Por qué esta relevancia del ámbito local? Al fin y al cabo, la mayoría de las atribuciones y de los medios para gestionar las políticas migratorias no residen en las administraciones locales.

Si entendemos la integración como el proceso en virtud del cual una persona se convierte en parte aceptada de una determinada sociedad (Pennix y Martiniello, 2006; Pennix, 2009) y, por ello, como el fruto de la interacción entre las personas inmigrantes y la sociedad receptora, resulta evidente que esta interacción «tiene lugar en un contexto muy concreto de calles, vecindarios, escuelas, lugares de trabajo, espacios públicos, organizaciones locales. En otras palabras, la integración tiene lugar en el nivel local, incluso si algunos de sus mecanismos están guiados por normas institucionales que han sido establecidas en niveles más altos (regional, nacional o internacional)» (Pennix, 2009: 5).

En efecto, aunque el marco general (normalmente de rango nacional) que regula los procesos migratorios y las políticas de integración es fundamental, son muchas las investigaciones que destacan el hecho de que una parte esencial de las negociaciones que la diversidad sociocultural exige y provoca tienen lugar en el nivel local, a través de las experiencias y encuentros que constituyen la vida cotidiana de la mayoría de las personas (Amin, 2002; Carrasquilla *et al.*, 2009). La Comisión Europea enfatiza en todos sus documentos de referencia sobre la inmigración esta dimensión local o *bottom-up* de las prácticas de integración:

«Si bien la integración es fundamentalmente función de los Estados miembros, los Gobiernos deberán compartir esta responsabilidad con la sociedad civil, especialmente en el nivel local, que es donde deben aplicarse las medidas de integración. La clave del éxito se encuentra en el

establecimiento de medidas en niveles muy bajos, basadas en asociaciones entre los muchos actores que deben participar: las autoridades regionales y locales y sus líderes políticos, especialmente los de las ciudades más grandes donde se establecen muchos emigrantes, las personas que imparten formación, atención sanitaria y asistencia social, la policía, los medios de comunicación, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales y los propios emigrantes y sus asociaciones. Cada uno tiene un papel que desempeñar en el diseño y la aplicación de los programas de integración, que deberán contar con los recursos adecuados» (Comisión Europea, 2000: 21-22).

Es en este terreno de la 'micropolítica del contacto y el encuentro' (Amin, 2002: 959) donde el proceso de integración se despliega en toda su rica complejidad. Hasta el punto de que incluso cuando los análisis sobre modelos de acogida o de integración de las personas inmigrantes optan por el nivel de análisis nacional o continental no pueden dejar de destacar la heterogeneidad que estos grandes modelos analíticos presenta en la práctica «incluso entre ciudades de una misma región» (Rodríguez García, 2007: 14).

Lo mismo ocurre con los cambios demográficos. El *Informe sobre el cambio demográfico y sus consecuencias para la futura política de cohesión de la UE*, elaborado por la Comisión de Desarrollo Regional del Parlamento Europeo señala el espacio urbano como escala o nivel de intervención esencial a la hora de buscar respuestas a esas consecuencias:

«16. Considera que para evitar el éxodo de estas zonas es necesario desarrollar ciudades favorables a los menores y a las familias, y adaptadas a las necesidades de las personas con discapacidad y con movilidad reducida; estima que una de las características de esta concepción consiste en conseguir, en la medida de lo posible, que las distancias que haya que recorrer para ir al trabajo, al domicilio y a los centros de ocio no sean excesivas; insta a las regiones a que, en el contexto de la ordenación urbana, garanticen la alternancia y el desarrollo de manera equilibrada y armoniosa de las zonas residenciales, las de actividad comercial y las zonas verdes, y la mejora de las conexiones con las zonas suburbanas designadas como nuevas zonas residenciales; pide además que se sigan desarrollando las oportunidades de trabajo a domicilio;

17. Observa que las ciudades pequeñas en regiones de emigración tienen una función particularmente importante que desempeñar como centros

de prestación de servicios; pide que esa función de estabilización se contemple en los futuros Fondos Estructurales, sobre todo mediante una mejor coordinación del FEADER con el FEDER y el FSE; señala que el éxodo rural repercute negativamente sobre las zonas urbanas, y que las zonas rurales dinámicas desde el punto de vista económico y social constituyen un bien público que debe reconocerse a través de un programa de desarrollo rural dotado de los recursos adecuados; pide a los Estados miembros, las regiones y los municipios que ofrezcan una amplia red operativa de servicios a los habitantes de todas las edades, para impedir el éxodo rural y la despoblación» (Parlamento Europeo, 2011).

Como recuerda Horacio Capel, la ciudad es al mismo tiempo la *urbs* (el espacio construido), la *polis* (la unidad político-administrativa) y la *civitas*, es decir, una realidad social constituida por los ciudadanos que viven en ella (Capel, 2003: 10). El fortalecimiento de esta dimensión ciudadana será lo que nos permita responder adecuadamente a los retos sociodemográficos analizados, convirtiendo en oportunidades las vulnerabilidades que de ellos se derivan.

6. Conclusiones: la crisis como suma de vulnerabilidades

Marc Martí-Costa

Ángela García

Mariela Iglesias

Empezamos esta publicación realizando un repaso a la evolución de las políticas urbanas en España y señalando algunas de sus deficiencias. Para afrontar el reto de pensar unas nuevas políticas urbanas, en un momento que podemos calificar de fin de ciclo, creíamos necesario analizar cuales son las principales vulnerabilidades de las de las ciudades españolas hoy. Este ha sido el principal cometido de la publicación.

Conscientes que nos dejamos aspectos en el tintero de la siempre compleja realidad urbana, los capítulos anteriores ponen de relieve algunas de las principales vulnerabilidades de las ciudades: la adaptación al cambio climático, el envejecimiento de la población, la dependencia del sector inmobiliario, las nuevas demandas sociales, la profundización democrática, etc. Siempre que ha sido posible, para calibrar estas vulnerabilidades, se han utilizado datos cuantitativos para valorar su evolución y su intensidad actual. Vemos como algunas de estas vulnerabilidades están estrechamente ligadas a la crisis que vivimos actualmente, donde la urbanización del territorio ha jugado un papel clave en la extracción de enormes plusvalías que alimentaron la máquina de crecimiento urbana.

Lidiar con las consecuencias de la crisis económica es sin duda una de las preocupaciones más importantes para los gobiernos locales a día de hoy. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, la crisis económica que atravesamos se suma a un cambio mucho más profundo de distintas temporalidades y dimensiones. En este sentido, la crisis intensifica algunas vulnerabilidades mientras que en otras juega un papel contradictorio o ambiva-

lente, como en el caso de la sostenibilidad. En este cambio global o cambio de época las ciudades se juegan su futuro a la vez que el futuro del planeta se juega en las ciudades.

Hemos definido vulnerabilidad como «un estado exposición a determinados riesgos e incertidumbres, combinado con una capacidad disminuida para protegerse o defenderse de ellos y hacer frente a sus consecuencias negativas» (ONU, 2003). Podemos diseccionar este concepto en dos dimensiones: por un lado, la exposición de las ciudades a los riesgos y la forma de defenderse o protegerse de ellos por el otro. Considerando que el espacio urbano es el resultado de la combinación y de la interacción de diversos aspectos sociales, políticos, económicos y medioambientales, el estudio de los riesgos nos encamina a conocer sus manifestaciones en cada uno de los ámbitos mencionados. Para ello, hemos seleccionado una serie indicadores para cada ámbito que posteriormente se han operativizado a través de la técnica *min-máx* para poder compararlos de forma sistemática.

El proceso no ha sido fácil y no está exento de problemas ya que si de algo adolece el estudio es de la falta de datos a nivel municipal fiables, continuos y comparables. A continuación tratamos de resumir las principales aportaciones de cada uno de los ámbitos.

6.1. Síntesis de las principales aportaciones

En el primer capítulo definimos los hábitats urbanos como el resultado de la combinación de tres factores relacionados con el medioambiente y las condiciones ecológicas naturales y artificiales. Estos son: 1) el modelo urbano, es decir la forma y la funcionalidad de la ciudad consolidada; 2) el metabolismo energético urbano, entendido este como los procesos de consumo, reciclaje y producción de energía; y, 3) los costes medioambientales del espacio construido sobre el entorno natural. A estos tres factores, para analizar el hábitat de forma apropiada, deberíamos añadir los factores más sociales y políticos que comentaremos más adelante.

Partimos así de la hipótesis que las ciudades menos vulnerables desde del punto de vista del hábitat son aquellas que presentan una mayor compacidad y complejidad morfológica y funcional, con unos índices de consumos energéticos bajos y buena conservación de su entrono natural cercano.

Según estas dimensiones, las ciudades con mayores problemas de vulnerabilidad en relación a su forma y funciones —modelo urbano— son Las Palmas de Gran Canaria, Zaragoza y Murcia. Se trata de espacios urbanos con áreas descompuestas y en general poco densas. En contraposición, Barcelona, Palma de Mallorca y especialmente Pamplona

na muestran unos mejores resultados. Pamplona también ostenta una posición relativamente buena cuando analizamos el sistema metabólico urbano, junto con Badajoz y Logroño. La situación contraria ocurre en Madrid, Palma de Mallorca y Santander.

En cuanto al grado de depredación de las ciudades sobre el entorno, el principal indicador adoptado, la ‘huella ecológica’, muestra el alto grado de insostenibilidad de ciudades como Murcia, Logroño y Bilbao frente a los sorprendentes buenos resultados de Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Sevilla y Málaga.

Sin embargo, más allá de las grandes ciudades, desde el punto de vista medioambiental y del hábitat se debe recalcar que el modelo de desarrollo de las dos últimas décadas (intensificada especialmente durante la última) se ha basado en un patrón de crecimiento urbano altamente insostenible. Por resumir sus principales rasgos, se puede decir que este se ha caracterizado por (a) una alta dispersión del suelo urbano, lo que significa que se trata de territorios con baja densidad, de áreas urbanas monofuncionales y que, por tanto, generan un elevado consumo de recursos, (b) de esta estructura urbana dispersa y discontinua se deriva una movilidad basada en el vehículo privado y agravado por la expansión de grandes infraestructuras de transporte por carretera; (c) este tipo de urbanización, además, en no pocos casos se encuentra concentrado en entornos mediambientales especialmente sensibles como es el caso del litoral mediterráneo y, en menor medida, pero con un crecimiento muy intenso durante este periodo, en el cántabro; (e) con unas edificaciones muy poco eficientes desde el punto de vista energético y (f) con unos costes de conservación y mantenimiento muy altos, superiores a los que generaría una ciudad densa y compacta. Aunque todo esto muchas veces no se ha dado en las grandes ciudades, sino más bien en pequeñas y medianas, las dinámicas económicas de las primeras han influido claramente a los procesos de urbanización del territorio en su conjunto.

A los costes medioambientales pasados, presentes y futuros que ha acarreado el modelo económico y territorial hay que añadir el destructivo efecto dominó del derrumbe del sector inmobiliario y sus efectos en la económica española en su conjunto. Esta dependencia es un claro síntoma de vulnerabilidad económica del modelo de desarrollo frente a economías más diversificadas. En este sentido, analizando el Valor Añadido Bruto por sector económico, vemos que son Badajoz, Málaga, Santander, Gijón y Albacete las que más dependencia del sector de la construcción han mostrado. La elevada dependencia a este sector y su derrumbe es lo que explica en gran parte las altas tasas de desempleo de ciudades como Málaga, Badajoz o Albacete, a las que hay que añadir los casos de Las Palmas de Gran Canaria, Murcia y Valencia, que sin una dependencia tan alta, también tienen altas tasas de desempleo. El otro aspecto económico a desta-

car y que está condicionando la estabilidad del sector público de las economías locales es la 'deuda viva' municipal. Málaga, Zaragoza, Valencia y especialmente Madrid, son las ciudades con los datos más problemáticos.

El saneamiento de las arcas públicas municipales es también un buen indicador de la estabilidad y solidez del ámbito institucional local. La vulnerabilidad del ámbito de la gobernabilidad en el espacio urbano tendría que ver con ciertos los grados de solidez institucional y estabilidad política. Sin embargo, se debe apuntar también que es precisamente la vulnerabilidad política la que a veces también posibilita los procesos de cambio más profundos. En este ámbito se han analizado tres dimensiones, a saber, el institucional, la cívico electoral y la participación política no electoral. El primer aspecto estaría directamente relacionado con la solvencia y capacidad económica municipal para hacer frente a las demandas y tensiones a las sociedades políticas locales. De las múltiples fuentes de generación de recursos municipales destacamos aquella que tiene que ver con los ingresos procedentes de la propiedad inmobiliaria que en los mejores momentos del periodo de la burbuja inmobiliaria llegaron suponer el 30 % de los ingresos impositivos municipales convirtiéndose en la principal fuente de ingresos propios. Las ciudades con más ingresos procedentes de la actividad inmobiliaria para el último año con dato conocido son Sevilla, Pamplona, Madrid y Barcelona y las que reciben menos ingresos por esta vía son las Palmas de Gran Canaria, Bilbao y Vigo. Desde el inicio de la crisis esta dependencia se traducido en una evidente disminución de los ingresos y, por tanto, en un empeoramiento de la capacidad de las autoridades locales a la hora de responder las demandas y los conflictos locales. Incapacidad que, por otro lado, está afectando a todos los niveles de gobierno.

La respuesta ciudadana a estas incapacidades se está manifestando en una importante crisis de legitimidad institucional. Esta crisis, cuyos indicadores podemos observarlos tanto a nivel electoral como en aspectos no formales de la participación política, añade un componente importante a la vulnerabilidad en el ámbito político. En la esfera cívica, la crisis de gobernabilidad se observa en un comportamiento electoral caracterizado por la fragmentación del voto y un rechazo progresivamente mayor a los principales partidos políticos, especialmente desde la implosión de la crisis. Ciudades como Palma de Mallorca, las Palmas de Gran Canaria, Santander y Bilbao que, salvo en el último caso, siempre había presentando una estabilidad electoral alta, ahora son las ciudades donde más se observa este fenómeno. Otro indicador a tener en cuenta a la hora de analizar el grado de gobernabilidad de estas ciudades es el que tiene que ver con la forma que está tomando la protesta. Además de ser más frecuente e intensa, viene acompañada de ciertos grados de conflictividad no observados en etapas políticas previas. Las ciudades que presentan una evolución más destacable con respecto a

la frecuencia de la protesta son Madrid, Pamplona, Sevilla, Vigo y, Barcelona. En esta ciudad es donde también se producen de forma más frecuente acciones colectivas que transgreden la legislación.

En relación al ámbito social, la vulnerabilidad urbana vendrá definida tanto por su estructura demográfica como por su estructura socioeconómica. A mayores grados de desequilibrio en la distribución por sexo y edad, más vulnerabilidad sociodemográfica y a mayores índices de desigualdad y pobreza más vulnerabilidad socioeconómica. Este último aspecto, debido a la falta de indicadores a nivel local, no se ha podido desarrollar aunque sin duda la crisis está agravando las situaciones de desigualdad y pobreza, cuyos índices solo disponemos a nivel de comunidad autónoma¹. En ciudades en los que disponemos datos de este tipo, estos nos muestran que las desigualdades socioterritoriales están aumentando durante los últimos años².

En relación a la evolución sociodemográfica, las tasas de envejecimiento y de sobre-envejecimiento muestran el gran desequilibrio que sufren ciudades como Bilbao, Gijón, Barcelona, mientras que Badajoz, Palma de Mallorca y Murcia son donde hay más distribución entre la población joven y la mayor de 65 años. Sin embargo, para el periodo estudiado vemos que en todos los casos excepto en el de Barcelona, la población envejecida está aumentando progresivamente. Lo mismo ocurre con la tasa de sobre-envejecimiento: son Santander, Logroño, Barcelona las que presentan mayor proporción de personas de 85 y más años sobre la población de más de 65 años. En situación contraria están Murcia, Sevilla, Málaga y las Palmas de Gran Canaria en donde la proporción es significativamente menor.

6.2. Una aproximación sintética a las vulnerabilidades de las ciudades españolas

A continuación presentamos de una forma gráfica la situación de vulnerabilidad de las ciudades españolas analizadas. Para elaborar cada indicador temático (gobernabilidad, hábitat, socioeconómico y sociodemográfico) primero se han seleccionado en cada ámbito los indicadores más significativos, posteriormente se han estandarizado y finalmente se ha calculado una media (ver metodología en el anexo). En los gráficos ra-

1 Ver por ejemplo: Foesa. (2012). *Exclusión y Desarrollo social, Análisis 2012*, Fundación Foesa, Madrid.

2 El Departamento de Estadística del Ayuntamiento de Barcelona calcula por ejemplo un indicador de Renta Familiar por barrios. Los últimos datos muestran un aumento de las desigualdades socioterritoriales entre barrios ricos y pobres.

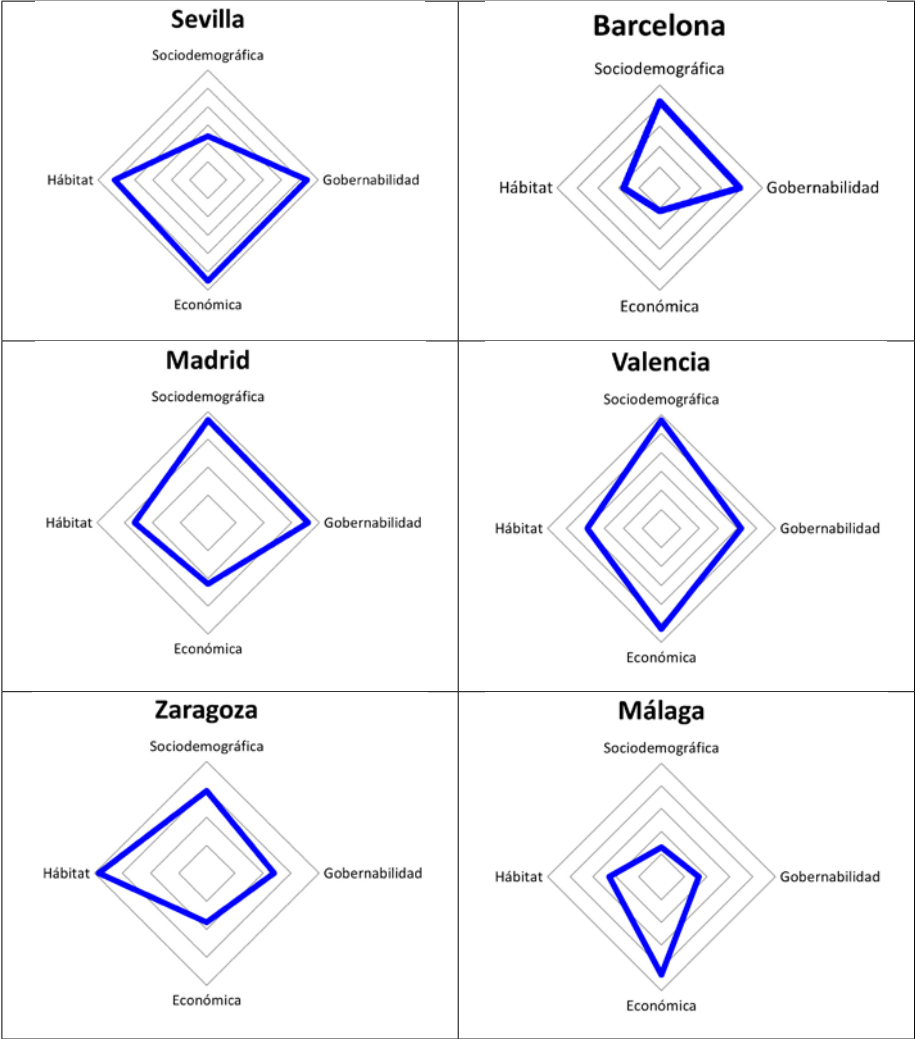
diales elaborados para cada una de las ciudades se visualizan de una forma comparada las diferentes medias, lo que da cuenta de la situación de cada ciudad en cada ámbito.

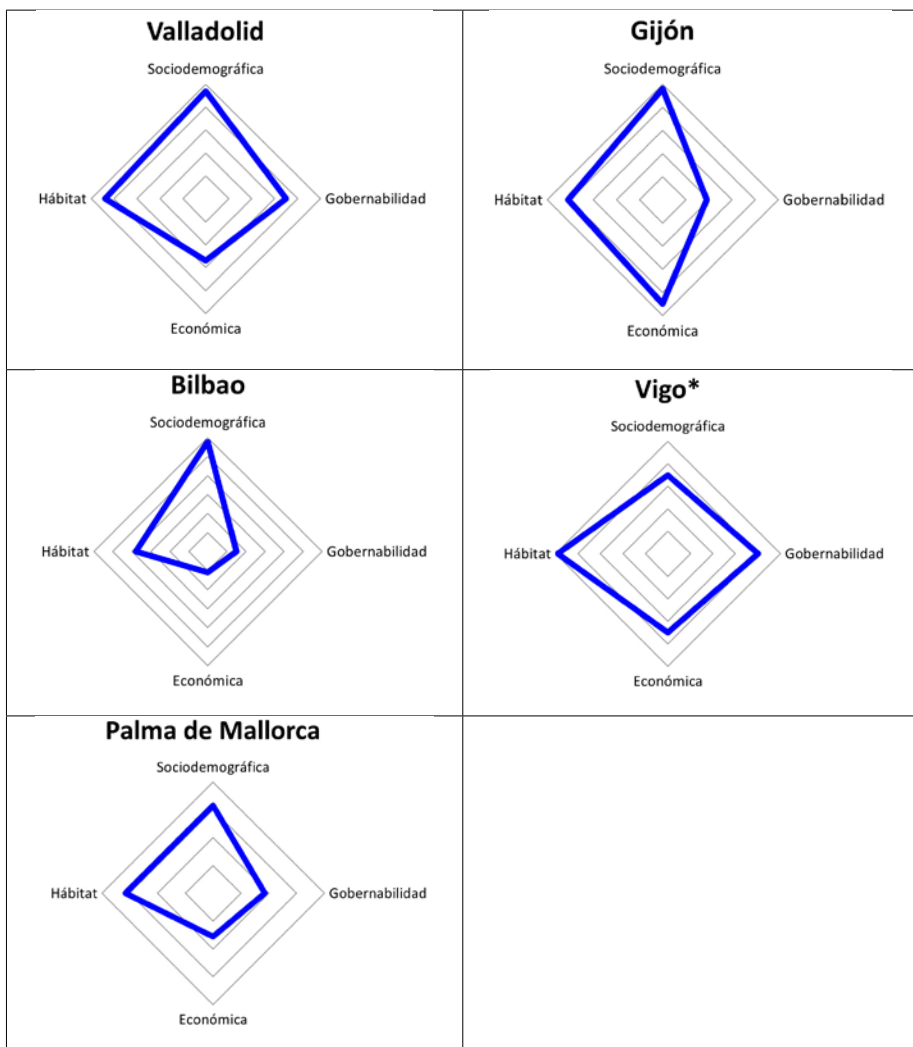
Como vemos, hay diferencias importantes entre ellas. Cada ciudad mantiene sus propias lógicas de vulnerabilidad. Sin embargo, vemos también que hay ciudades que su área azul es mucho mayor que otras, lo que indica que su grado de vulnerabilidad es mayor en las diferentes áreas. Esto sucede claramente en el caso de Valencia, Vigo, Valladolid y Madrid. Por el contrario, ciudades como Bilbao, Málaga y Murcia presentan mejores resultados en global.

En los gráficos también observamos que determinadas ciudades destacan porque algunos de los ejes despuntan por sobre de las demás, es decir, están significativamente peor en un ámbito que en los demás. Así, Málaga destaca sobre todo por sus problemas en el ámbito socio-económico por el alto nivel de desempleo mientras que mantiene resultados aceptables en los otros ámbitos. En el caso de Bilbao, su principal problema es su estructura sociodemográfica envejecida.

Otras ciudades concentran vulnerabilidades principalmente en dos ámbitos. Es el caso de Albacete y Badajoz con una distribución de las vulnerabilidades similar ya que además de problemas en el ámbito socio-económico, ambos obtienen malos resultados en el área de la sostenibilidad. Zaragoza, Santander, Logroño y Palma de Mallorca también tienen problemas en el ámbito de la sostenibilidad que además se combinan con más fuerza con sus dinámicas sociodemográficas. Finalmente, Madrid y Barcelona, aunque con diferentes intensidades, las vulnerabilidades se concentran en el ámbito sociodemográfico y en el de gobernabilidad.

Finalmente, también queremos destacar aquellas ciudades que a pesar de las dificultades en varios frentes muestran fortalezas en algún ámbito: es el caso de Sevilla en el ámbito sociodemográfico, Gijón en el ámbito de la gobernabilidad o Pamplona en el socioeconómico. Así pues, constatamos como diferentes vulnerabilidades se acentúan más en determinadas ciudades que en otras y no siempre se retroalimentan entre ellas. Algunas ciudades pueden presentar muy malos resultados en algunos ámbitos y muy buenos en otros, por lo que es necesario profundizar en la evolución y en las causas y consecuencias de cada una de ellas.





Para concluir, recalcar que utilizamos el concepto de vulnerabilidad como orientativo de la complejidad actual y como manifestación de un proceso de saturación que aumenta los riesgos (internos y externos), al mismo tiempo que muestra la necesidad de cambios. No identificamos la vulnerabilidad como una situación de riesgos en contextos estáticos o apolíticos. En este sentido, tan importante es la evaluación cuantitativa de los posibles riesgos que hemos elaborado en esta publicación, como tener en cuenta la construcción social de estos riesgos, es decir, qué riesgos se entienden como

tales, qué importancia se les otorga en la agenda social y política así como cuales son las causas y las consecuencias que se les atribuyen.

En cualquier caso, los indicadores seleccionados en cada ámbito ponen de relieve, con temporalidades diversas, el agotamiento de las respuestas diseñadas con anterioridad. En este sentido, no sólo estarían dando cuenta de una crisis en diversos ejes y áreas que podrían ser coyunturales, sino que se trataría de un agotamiento del ciclo anterior. La continuación del proyecto POLURB 2015, actualmente en curso, se centrará precisamente en cómo las ciudades responden a estas vulnerabilidades y qué alternativas urbanas concretas están emergiendo en este cambio de época.

7. Anexo

7.1. Índice Sintético de Vulnerabilidad Sociodemográfica

El ISVS está compuesto la Tasa de Envejecimiento (% de personas de 65 y más años por el total de la población), la Tasa de Sobreenvejecimiento (el porcentaje de personas de 85 y más años sobre el total de población de 65 años o más años), la Tasa de Población Extranjera (porcentaje de población extranjera sobre el total de la población) y el Índice de Diversidad (o índice de Shannon y Wiever), que tiene en cuenta la cantidad de nacionalidades que se encuentra en un lugar determinado, así como la cantidad de individuos de cada una de las nacionalidades (Informe Bilbao. Selección de ciudades). El ISVS corresponde a la media de los cuatro indicadores, donde los primeros han sido estandarizados mientras que se ha conservado el resultado del Índice de Diversidad ya que sin ser estandarizado oscilaba entre 0 y 1,04.

Cuadro 1. Índice Sintético de Vulnerabilidad Sociodemográfica

	Enveje- cimiento	Sobreen- vejecimiento	Pob. extranjera	Índice de diversidad	Índice sintético de vulnerabilidad social
Badajoz	0,02	0,22	0,00	0,30	0,14
Las Palmas	0,17	0,00	0,20	0,42	0,20
Sevilla	0,38	0,20	0,03	0,34	0,24
Albacete	0,02	0,49	0,12	0,39	0,26
Málaga	0,15	0,19	0,22	0,49	0,26
Vigo	0,55	0,46	0,04	0,35	0,35
Murcia	0,00	0,20	0,54	0,70	0,36
Valladolid	0,82	0,63	0,08	0,37	0,47
Gijón	0,95	0,63	0,01	0,33	0,48
Valencia	0,54	0,44	0,57	0,73	0,57
Bilbao	1,00	0,63	0,22	0,47	0,58
Zaragoza	0,55	0,68	0,51	0,61	0,59
Palma de Mallorca	0,01	0,47	1,00	1,04	0,63
Santander	0,83	1,00	0,25	0,47	0,64
Logroño	0,36	0,90	0,60	0,71	0,64
Pamplona	0,68	0,81	0,49	0,67	0,66
Madrid	0,63	0,68	0,78	0,87	0,74
Barcelona	0,83	0,90	0,79	0,84	0,84

Así, obtenemos que las ciudades más vulnerables según este índice son Madrid y Barcelona por el creciente envejecimiento y sobreenvejecimiento de la población y la concentración de población de origen extranjero factor muy determinado por su tamaño. Las dos grandes ciudades están precedidas por tres de tamaño medio o pequeño en donde el sobreenvejecimiento marca en buena medida el grado de vulnerabilidad.

7.2. Índice Sintético de Vulnerabilidad Económica

El Índice Sintético de Vulnerabilidad Económica es la media de los datos estandarizados del Valor Añadido Bruto (VAB) que representa el valor económico generado por un sector productivo, en este caso el sector de la construcción; la Tasas de Desempleo de la Encuesta Nacional de la EPA para el 2012, hay que advertir que si bien los datos aparecen asociados a los municipios objeto de análisis estos corresponden a la tasas de desempleo de la provincia. El último componente es la Deuda Viva por Habitante para el 2011, este dato es de elaboración propia (Grupo de economía) y es el resultado de la Deuda Viva de las Entidades Locales por el número de habitantes según el Padrón de Habitantes, a 1 de enero de 2011. La vulnerabilidad viene determinada por el grado de dependencia económica de la ciudad del sector de la construcción, las tasas de desempleados y el volumen de deuda municipal según el tamaño de la población. Las ciudades con mayor vulnerabilidad económica son: Málaga, Badajoz, Sevilla, Valencia y Albacete.

Cuadro 2. Índice Sintético de Vulnerabilidad Económica

Ciudad	VAB	Desempleo	Deuda	Índice Sintético de Vulnerabilidad Económica
Bilbao	0,34	0,00	0,00	0,11
Pamplona	0,28	0,00	0,23	0,17
Barcelona	0,00	0,35	0,35	0,23
Logroño	0,37	0,23	0,18	0,26
Valladolid	0,34	0,14	0,34	0,27
Palma	0,25	0,38	0,29	0,31
Zaragoza	0,28	0,19	0,58	0,35
Vigo	0,53	0,46	0,08	0,35
Santander	0,64	0,08	0,35	0,36
Las Palmas	0,07	1,00	0,13	0,40
Murcia	0,41	0,63	0,22	0,42
Madrid	0,17	0,15	1,00	0,44
Gijón	0,75	0,30	0,31	0,45
Albacete	0,52	0,84	0,23	0,53
Valencia	0,43	0,59	0,57	0,53
Sevilla	0,47	0,83	0,33	0,55
Badajoz	1,00	0,94	0,13	0,69
Málaga	0,91	0,99	0,68	0,86

7.3. Índice Sintético de Vulnerabilidad en relación a la gobernabilidad

El indicador sintético que considera la situación de las ciudades está construido a partir de tres indicadores específicos para el último año para el que existe información, a saber: ingresos relacionados con la actividad inmobiliaria, voto de protesta y frecuencia de la protesta. Para ello hemos estandarizado los tres indicadores en una escala (0,1), donde el 0 sería la ciudad con el valor más bajo y 1 la que tienen el valor más alto. Posteriormente hemos calculado la media de los tres indicadores (Informe de Gobernanza).

Cuadro 3. Índice Sintético de Vulnerabilidad de Gobernabilidad

	Voto Protesta	Frecuencia de la Protesta	Ingresos Municipales Actividad Inmobiliaria	ISV Gobernabilidad
Bilbao	0,00	0,40	0,13	0,18
Gijón	0,18	0,02	0,36	0,19
Badajoz	0,11	0,08	0,46	0,22
Murcia	0,22	0,15	0,41	0,26
Albacete	0,28	0,04	0,47	0,26
Logroño	0,37	0,00	0,55	0,31
Santander	0,35	0,11	0,51	0,32
Málaga	0,16	0,31	0,51	0,33
Valladolid	0,32	0,19	0,56	0,35
Palma	0,34	0,15	0,63	0,37
Vigo	0,52	0,37	0,32	0,40
Valencia	0,17	0,53	0,55	0,42
Las Palmas de Gran Canaria	1,00	0,41	0,00	0,47
Zaragoza	0,55	0,26	0,62	0,48
Sevilla	0,45	0,18	1,00	0,54
Pamplona	0,05	1,00	0,94	0,66
Madrid	0,46	0,86	0,86	0,72
Barcelona	0,82	0,70	0,83	0,78

7.4. Índice Sintético de Vulnerabilidad de Hábitat

El Indicador Sintético de Hábitat está construido a través de 3 indicadores, a saber: densidad de población de área artificial, porcentaje de desplazamientos a pie y volumen de consumo eléctrico. El resultado es la media de la estandarización (de 0 a 1) de los tres indicadores base.

Cuadro 4. Índice Sintético de Vulnerabilidad de Hábitat

Ciudad	Densidad Poblacional Área Artificial	% Desplazamiento a pie	Consumo Energía Eléctrica	Índice Sintético Selección
Barcelona	0	0,38	0,66	0,35
Bilbao	0,14	0,00	1,00	0,38
Valencia	0,34	0,51	0,31	0,39
Gijón	0,81	0,00	0,41	0,41
Valladolid	0,83	0,24	0,24	0,44
Málaga	0,78	0,59	0,00	0,46
Albacete	0,98	0,24	0,23	0,49
Sevilla	0,70	0,78	0,05	0,51
Logroño	0,75	0,56	0,24	0,52
Pamplona	0,55	0,46	0,57	0,52
Madrid	0,61	0,59	0,37	0,53
Badajoz	1	0,56	0,03	0,53
Vigo	0,78	0,53	0,41	0,57
Murcia	0,89	0,62	0,34	0,61
Palma	0,77	0,57	0,55	0,63
Las Palmas	0,64	0,97	0,55	0,72
Zaragoza	0,88	0,86	0,57	0,77
Santander	0,68	1,00	0,86	0,85

* Ante la ausencia de datos de consumo de energía eléctrica para los municipios de Gijón y Vigo hemos imputado la media estandarizada del consumo de energía eléctrica de los municipios estudiados.

8. Bibliografía

ADELL, R.: «Madrid, capital de manifestaciones», *Alfoz*, 74/75, 1991.

ADELL, R.: «Protestas sociales y políticas ante distintas administraciones públicas. Madrid 1983-2003», *Ágora*, 18, 2009, pp. 77-105.

ALBERTI, M.: «Modeling the urban ecosystem: a conceptual framework», *Environment and Planning B: Planning and Design*, 26(4), 1999, pp.605-630.

ALBERTI, M.: *Advances in Urban Ecology: Integrating Humans and Ecological Processes in Urban Ecosystems*. New York: Springer, 2008.

ALGUACIL, J.: *Calidad de vida y praxis urbana. Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid*. Madrid: CIS-Siglo XXI, 2000.

AMIN, A.: «Ethnicity and the multicultural city: living with diversity», *Environment and Planning A*, 34, 2002, pp. 959-980.

AMIN, A.; MASSEY, D.; THRIFT, N.: *Cities for the Many, Not the Few*, Bristol: Policy Press, 2000.

AMIN, A. y THRIFT, N.: *Cities. Reimagining the Urban*, Cambridge: Polity, 2002.

AMPE, F.; NEUSCHWANDER, C.: *La republique ds villes. Une revolution en marche*, París: Editions de l'Aube-DATAR, 2002.

ARBÓS, X. y GINER, S.: *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid: Siglo XXI, 1993.

ASCHER, F.: «La ciudad son los demás. La numerosidad, entre necesidad y azar», en M. Belil, J. Borja y M. Corti (eds.): *Ciudades, una ecuación imposible*. Barcelona: Icaria, 2012.

ATKINSON, R. y MOON, G.: *Urban Policy in Britain. The City, the State and the Market*, Basingstoke and London: Macmillan, 1994.

AUDIRAC, I.; FOL, S. y MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ, C.: «Shrinking Cities in a Time of Crisis», *Berkeley Planning Journal*, 23 (1), 2010, pp. 57-51.

AYUNTAMIENTO DE ALBACETE: *Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Albacete. Servicio de Infraestructura y Movilidad Urbana*, 2010.

AYUNTAMIENTO DE GIJÓN: *Agenda 21 de Gijón*, 2002.

AYUNTAMIENTO DE PALMA: *Plan de movilidad de Palma 2003*, 2003.

AYUNTAMIENTO DE SANTANDER: *Plan de Movilidad Sostenible de Santander*, 2010.

AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA: *European Green Capital Award 2014 Zaragoza*, 2011.

BACCINI, P.: «A city's metabolism: Towards the sustainable development of urban systems», *Journal of Urban Technology*, 4 (2), 1997, pp. 27-39.

BAGNASCO, A. y LEGALES, P. (eds.): *Cities in contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

BARLES, S.: «Urban metabolism of Paris and its region», *Journal of Industrial Ecology*, 13 (6), 2009, pp. 898-913.

BARLES, S.: «Society, energy and materials: the contribution of urban metabolism studies to sustainable urban development issues», *Journal of Environmental Planning and Management*, 53 (4), 2010, pp.439-455.

BATTY, E. y COLE, I.: *Resilience and the recession in six deprived communities: Preparing for worse to come?*, York: Joseph Rowntree Foundation, 2010.

BAUMAN, Z.: «Times of interregnum», en *Ethics and Global Politics*, vol. 5, n. 1, 2012, pp. 49-56.

BAUMAN, Z.: *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity, 2000.

BECK, U.: *Risk Society. Towards a new modernity*. Londres: SAGE, 1992.

BETTINI, V.: *Elementos de ecología urbana*. Valladolid: Editorial Trotta, 1998.

BOBBIO, L.: *I governi Locali nelle democrazie contemporanee*. Bari: Laterza, 2002.

BORJA, J. y CASTELLS, M.: *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus, 1998.

BORJA, J.: *La ciudad conquistada*, Madrid: Alianza, 2003.

BORJA, J.: *Estado y ciudad*. Barcelona: PPU, 1988.

BRENNER, N.: *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BRENNER, N.; PECK, J. y THEODORE, N.: «After Neoliberalization?», *Globalizations* 7.3, 2010, pp. 327-345.

BROOKINGS INSTITUTION: *Global MetroMonitor, Metropolitan Policy Program, Washington*. 2012 <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2012/11/30_%20global_%20metro_%20monitor/30_%20global_%20monitor.pdf> [consulta: 18/02/2013].

BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R. y SUBIRATS, J.: «Multilevel Governance and Europeization. The case of Catalonia», en K. Featherstone y G. Kazamias (eds.): *Europeanization and the Southern Periphery*, Frank Cass, Londres, 2001, pp. 95-118.

BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R. (eds.): *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel, 1998.

BRUNNER, P. H.: «Reshaping Urban Metabolism», *Journal of Industrial Ecology*, 11 (2), 2008, pp. 11-13.

BYRNE, D.: *Understanding the urban*. New York: Palgrave, 2001.

CADENA, A. et al.: *Construyendo ciudades competitivas: La clave para el crecimiento en América Latina*. Washington: McKinsey Global Institute, 2011.

CAJA ESPAÑA: *Datos Económicos y Sociales de las Unidades Territoriales de España*, 2012 <<http://internotes.cajaespana.es/pubweb/decyle.nsf/datoseconomicos?OpenFrameSet>> [consulta: el 6/11/2012].

CAJA ESPAÑA: *Datos Económicos y Sociales de las Unidades Territoriales de España*, 2012 <<http://internotes.cajaespana.es/pubweb/decyle.nsf/datoseconomicos?OpenFrameSet>> [consulta: 22/02/2013].

CAPEL, H.: «La definición de lo urbano», *Estudios Geográficos*, 138-139, 1975, pp. 265-301.

CAPEL, H.: «A modo de introducción: Los problemas de las ciudades. Urbs, civitas y polis», *Mediterráneo Económico*, 3, 2003, pp. 9-22.

CAPÓ, J.: «Elecciones municipales, pero no locales», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 56, 1991, pp. 143-165.

CARRASCO, S. y RAUSELL, P.: «Turismo, cultura y competitividad urbana: el caso de la ciudad de Valencia», en *IV Congreso Internacional de Cultura y Desarrollo*. La Habana, 2005.

CARRASQUILLA, M.^a C. et al.: *La convivencia en barrios*, *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*, 2009 <http://extranjeros.mtin.es/es/ForoIntegracion/2006-2010/informes/docs/LA_CONVIVENCIA_EN_BARRIOS.pdf> [consulta: 22/02/2013].

CASTÁN BROTO, V. y ALLEN, A.: *Interdisciplinary Perspectives in Urban Metabolism-Draft Proposal*. Londres: Development Planning Unit, 2011.

CASTELLS, M.: *El fin del milenio*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

CASTELLS, M.: *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI, 1974.

CENTRO COMPLUTENSE DE ESTUDIOS E INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL (CCEIM) Y FUNDACIÓN CONEMA: *Cambio Global en España. Programa Ciudades*, 2009 <http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/_Informes/tematicos/cge20202050_programa_ciudades.pdf> [consultado el 12/10/2012].

CERDÀ, I.: *Teoría general de la urbanización*, Madrid: Imprenta Española, 1867, 2 vol. En ESTAPÉ, F.: *Teoría general de la urbanización. Estudio sobre la vida y obra de Ildefonso Cerdà*, vol. I, II y III. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1971.

CHOAY, F.: *L'urbanisme. Utopies et réalités. Une anthologie*, París: Seuil, 1965.

CLARK, T. N. y NAVARRO, C. J. (eds.): *La Nueva Cultura Política*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2007.

COAFFEE, J.: «Protecting vulnerable cities: the UK's resilience response to defending everyday urban infrastructure», *International Affairs*, 86 (4), 2010, pp. 939-954.

COCHRANE, A.: *Understanding Urban Policy. A Critical Approach*. Oxford: Blackwell, 2007.

CODOBAN, N. y KENNEDY, C.: «Metabolism of Neighborhoods», *Journal of Urban Planning and Development*, 134, 2008, pp. 21-31.

COLECTIVO IOÉ: «Efectos sociales de la crisis. Una evaluación a partir del Barómetro social de España», *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 113, 2011, pp. 177-188.

COMISIÓN EUROPEA: *Sobre una política comunitaria de inmigración*, COM. 2000. 757 final. Bruselas, 22 noviembre de 2000.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Comunicación de la comunicación de la comisión al consejo y al Parlamento Europeo*. COM(2005) 718 final, 2006 <<http://www.ecourbano.es/imag/REF%20Estrategia%20MA%20Urbano.pdf>>.

COMISIÓN EUROPEA-DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA REGIONAL: *Ciudades del Mañana. Retos, visiones y caminos a seguir*. Bruselas: Unión Europea, 2011 <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_es.pdf> [consulta: 22/02/2013].

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions*, Brussels, SEC., 2008 <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/pdf/regions2020_en.pdf> [consulta: 22/02/2013].

COUCH, C.; FRASER, C. y PERCY, S. (eds.): *Urban Regeneration in Europe*. Londres: Blackwell, 2003.

COUTARD, O.: «Placing splintering urbanism: Introduction», *Geoforum*, 39 (6), 2008, pp. 1.815-1.820.

COX, K. R.: «The local and the global in the new urban politics: a critical view», *Environment and Planning D: Society and Space*, 11 (4), 1993, pp. 433-448.

COX, K. y MAIR, A.: «From localised social structures to localities as agents», *Environment and Planning A*, 23, 1991, pp. 197-213.

DALY, H. E.: «Allocation, distribution, and scale: towards an economics that is efficient, just, and sustainable», *Ecological Economics*, 6 (3), 1992, pp. 185-193.

DATAR: *Les villes européennes. Etude comparative*, París: Ministère de l'intérieur et du aménagement du territoire, 2003.

DAVIS, M.: *Control Urbano: la ecología del miedo*. Barcelona: Virus, 1998.

DAVIS, M.: «Planet of Slums», *New Left Review*, n. 26, 2004, pp. 5-34.

DAVIS, M.: *Dead Cities*, New York: New Press, 2002.

DE RUS, G.: «La medición de la rentabilidad social de las infraestructuras de transporte», *Investigaciones Regionales*, 14, 2009, pp. 187-210.

DELGADO, I.: *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*. Madrid: CIS, 1996.

DELGADO, I.: «Elecciones municipales en España. Dimensiones analíticas y aspectos distintivos de ocho procesos electorales (1979-2007)», *Política y Sociedad*, 47 (3), 2010, pp. 13-36.

DELGADO, M.: *La ciudad mentirosa: fraude y miseria del «modelo Barcelona»*. Barcelona: Icaria, 2007.

DELLAPORTA, D.: «Movimientos sociales y estado: Algunas ideas en torno a la represión policial de la protesta», en MCADAM, D.; MCCARTHY, J. y ZALD, M. (eds.): *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Itsmo, 1999, pp. 100-142.

DENTE, B.; BOBBIO, L.; FARERI, P.; MORISI, M.: *Metropoli per progetti*, Bologna: Il Mulino, 1990.

DIAMOND, J.: *Colapso. Por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen*. Barcelona: Debate, 2005.

DÍAZ ORUETA, F.: «Las agendas urbanas en España: una perspectiva socioeconómica», *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, 18, 2011, pp. 43-54.

DÍAZ ORUETA, F.: «Periferias urbanas y reconfiguración de las políticas urbanas en España», *Gestión y Política Pública*, vol. Temático 2012, 2012, pp. 41-81.

DIAZ, F y FAINSTEN, S.: «The New Mega-Projects: Genesis and Impacts», *International Journal of Urban and Regional Research*, 32.4, 2008, pp. 759-767.

DIAZ, F.: «Ciudad y globalización: hacia la constitución de nuevos espacios sociales», *AVÁ*, 8, 2005, pp. 153-169.

DIAZ, F.: «Spain: Local Democracy and Citizen Participation», *Space and Polity*, 10.3., 2006, pp. 263-278.

DIAZ, F.: «Madrid: Urban Regeneration Projects and Social Mobilization», *Cities. International Journal of Urban Planning and Policies*, 24.3., 2007, pp. 183-193.

DIAZ, F.: «El impacto de los megaproyectos en las ciudades españolas. Hacia una agenda de investigación», *Estudios Demográficos y Urbanos*, 24. 1 (70), 2009, pp. 193-221.

DIAZ, F.: «Regímenes urbanos y movimiento ciudadano en Valencia», *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura y Sociedad*, 6, 2010, pp. 275-294.

DIAZ, F. y LOURÉS, M. L.: «La ciudad postfordista: economía cultural y recualificación urbana», *Revista de Economía Crítica*, 2, 2003, pp. 105-121.

DÍAZ, F. y LOURÉS, M. L.: «La globalización de los mercados inmobiliarios: su impacto sobre la Costa Blanca», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 155, 2008, pp. 77-92.

DIAZ, F.; LOURÉS, M. L.; RODRÍGUEZ, C. y DEVALLE, V.: «Ciudad, territorio y exclusión social. Las políticas de recualificación urbana en la ciudad de Buenos Aires», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 103, 2003, pp. 159-185.

DONZELOT, J.: «La ciudad de tres velocidades», en AAVV: *La fragilización de las relaciones sociales*. Madrid: Círculo de Bellas Artes, 2007, pp. 21-68.

DUARTE, A. et al.: *Cambio Global. Impacto de la actividad humana sobre el planeta Tierra*. Madrid: CSIC, 2005.

DUARTE, C. (coord.): *Cambio global: impacto de la actividad humana sobre el sistema Tierra*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CSIC), 2006.

DUMÉNIL, G. y DOMINIQUE, L.: *The crisis of neoliberalism*. Harvard: Harvard University Press, 2011.

EDWARDS, Ch.: *Resilient Nation*, Londres: Demos, 2009.

ESTEBANEZ, J.: *Las ciudades. Morfología y estructura*. Madrid, 1991.

EUEOFOUND: *Integration of migrants: contribution of local and regional authorities*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2006.

EUROFOUND: *Local integration policies for migrants in Europe*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2007.

EUROFOUND: *Quality of life in ethnically diverse neighbourhoods*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2011.

EUROPEAN PLATFORM ON MOBILITY MANAGEMENT (EPOMM): *The EPOMM Modal Split Tool*, 2011 <<http://www.epomm.eu/tems/index.phtml>> [consultado el 2-11-2012].

FAINSTEIN, N. y FAINSTEIN, S. (eds.): *Urban policy under capitalism*. Beverly Hills: SAGE, 1982.

FAINSTEIN, N. I. y FAINSTEIN, S. S.: *Urban political movements*. Elglewoods Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1974.

FAINSTEIN, S.; GORDON, I.; HARLOE, M.: *Divided Cities*. Cambridge: Balckwell, 1992.

FARINOS, J. y ROMERO, J.: *Territorio y buen gobierno*. Valencia: Universitat de Valencia, 2007.

FARNETTI, P.: *Liniamienti di Scienza Politica*, Milano,: Franco Agnelli, 1973.

FERNÁNDEZ DURÁN, R.: *La quiebra del capitalismo global: 2000-2030. Preparándonos para el comienzo del colapso de la civilización industrial*. Madrid: Virus, Libros en Acción y Baladre, 2011.

FLORIDA, R.: *The Rise of the Creative Class* Nova York: Penguin books, 2002.

FLORIDA, R.: «Cities and the creative class», *City and Community*, 2:1, Marzo 2003.

FLYVBJERG, B.: «Policy and Planning for Large Infrastructure Projects: Problems, Causes, Cures», *World Bank Policy Research Working Paper*, 3781, 2005 <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8579/wps3781.pdf?sequence=1>>.

FONT, J. (coord.): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001.

- FONT, J. *et al.*: ¿Democracia silenciosa en España?. Madrid: CIS, 2012.
- FORMAN, RICHARD, T.T.: *Mosaico Territorial para la región metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Gustavo Gili, 2003.
- FRIEDMANN, J.: *The Prospect of Cities*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.
- FUNDACIÓ PI I SUNYER: *Informe Pi I Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer, 1996.
- FUNDACIÓ PI I SUNYER: *Informe Pi I Sunyer sobre Gobierno Local en España*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer, 1997.
- FUNDACIÓN COMPLUTENSEY FUNDACIÓN CONEMA: *Cambio Global en España 2020's*, 2008 <http://www.cambioglobal.es/Cambio_%20Global_%20Espana_%202020.pdf> [accedido: 13/10/2012].
- GALLEGO, R. y SUBIRATS, J. (eds.): *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: CIS, 2002.
- GALLEGO, R.; GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (eds.): *Estado de Bienestar y Comunidades Autonomas. La descentralización de las políticas sociales en España*. Madrid: Tecnos, 2003.
- GARCÍA, M.: «The Breakdown of the Spanish Urban Growth Model: Social and Territorial Effects of the Global Crisis», *International Journal of Urban and Regional Research* 34.4, 2010, pp. 967-980.
- GESTHUIZEN, M.; VAV DER MEER, T. y SCHEEPERS, P.: «Ethnic diversity and social capital in Europe: tests of Putnam's thesis in European countries», *Scandinavian Political Studies*, 32 (2), 2009, pp. 121-142.
- GIRARDET, H.: *Cities, People, Planet: Urban Development and Climate Change*, 2ª ed., Chichester: John Wiley, 2008.
- GLAESER, E.: *Triumph of the City*. New York: The Penguin Press, 2011.
- GLASER, E. y MARÉ, D.: «Cities and Skills», *Journal of Labor Economics*, 19 (2): 2001, pp. 316-342.
- GOODHART, D.: «Too diverse?», *Prospect*, febrero 2004, pp. 30-37.
- GUTIÉRREZ, A.: «El mètode Urban i la seva difusió com a principal valor afegit de la iniciativa comunitària a Diputació de Barcelona», *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*. Diputació de Barcelona: Barcelona. 2008, pp. 303-325.
- HALL, P.: *Urban Future 21: A global agenda for 21th century cities*, Londres: Spon, 2000.

HANNERZ, U.: *Esplorare la città. Antropologia della vita urbana*, Bologna, Il Mulino, 1992.

HARVEY, D.: «From manegarialism to enterpreurialism: the transformation of urban governance in late capitalism», en *Geofriska Annaler Series B: Human Geography*, 71, 1989, pp. 3-13.

HARVEY, D.: *The Urban Experience*, Oxford: Blackwell, 1989.

HARVEY, D.: *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid: Siglo XXI, 1997.

HARVEY, D.: *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal, 2007.

HARVEY, D.: *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal, 2007.

HARVEY, D.: *Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution*. Londres: Verso, 2012.

HEALEY, P.: *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Basingstokes: Macmillan, 1997.

HERCE, M.; MAGRINYÀ, F. y MIRÓ, J.: *L'espai urbà de la mobilitat*. Barcelona: Edicions UPC, 2007.

HERRERA, M. R.: *La Dramatización de la contienda política. Acción colectiva y protesta. Argentina 1998-2005*. Tesis Doctoral. Sevilla. Universidad Pablo de Olavide, 2010.

HOLLING, C. S.: «Resilience and stability of ecological systems», *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, 1973, pp. 1-23.

HOPKINGS, R.: *The Transition Handbook*. Dartington, Totnes, Devon: Green Books, 2008.

IGLESIAS, M.; MARTÍ, M.; SUBIRATS, J. y TOMÁS, M. (eds.): *Políticas Urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Ed. Icaria, Barcelona, 2011.

IGLESIAS, M.; MARTÍ-COSTA, M.; PYBUS, M. y TOMÀS, M.: «¿Hacia una agenda común? Similitudes y diferencias en las siete grandes ciudades», en IGLESIAS, M.; Marc MARTÍ-COSTA, Joan SUBIRATS y Mariona TOMÀS (eds): *Políticas urbanas en España*. Barcelona: Icaria, 2011, pp. 267-281.

INDOVINA, F. (ed.): *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 2007.

IZAOLA, A. y ZUBERO, I.: «De la ciutat mestissa a la ciutat mestissada: cultura i pràctica de la interculturalitat», *Barcelona Societat*, 16, 2009, pp. 42-51.

JACOBS, J.: *The Economy of Cities*. New York: Vintage Books, 1970.

- JACOBS, J.: *The Death and Life of Great American Cities*. New York. Random House, 1961.
- JESSOP, B.: «The Entrepreneurial city», en JEWSON, N. y MACGREGOR, S. (ed.): *Transforming cities. Contested Governance and New Spatial Divisions*, Londres: Routledge, 1997.
- JESSOP, B.: *The Social Embeddedness of the Economy and its Implications for Economic Governance*. Department of Sociology: Lancaster University, 2001.
- JOHN, P.: *Local governance in Western Europe*. Londres: SAGE, 2001.
- JONES, S. y MEAN, M.: *Resilient places: Character and community in everyday heritage*, Londres: Demos, 2010.
- JUSTEL, M.: *La abstención electoral en España, 1977-1993*, Madrid, CIS, 1995.
- KALLIS, G.: «In defence of degrowth», *Ecological Economics*, 70, 2011, pp. 873-888.
- KESLER, Ch. y BLOEMRAAD, I.: «Does immigration erode social capital? The conditional effects of immigration-generated diversity on trust, membership and participation across 19 countries, 1981-2000», *Canadian Journal of Political Science*, 43 (2), 2010, pp. 319-347.
- KITSCHOLT, H. P.: «Political opportunity structures and political protest: Anti-nuclear movements in four democracies», *British Journal of Political Science*, 16 (1), 1986, pp. 57-85.
- KLENIEWSKI, N. (ed.): *Cities and Society*. Oxford, Blackwell, 2005.
- KOKKONEN, A.; ESAIASSON, P. y GILLJAM, M.: «Ethnic diversity and democratic citizenship: evidence from a social laboratory», *Scandinavian Political Studies*, 33 (4), 2010, pp. 331-355.
- KRIESI, H.: *Local mobilization for the people petition of the Dutch peace movement*. Greenwich: JAI Press, 1988, pp. 41-81.
- KRUGMAN, P.: *Acabad ya con esta crisis*. Barcelona: Crítica, 2012.
- LAIGLE, L.: *Vers des villes durables, Les trajectoires de quatre agglomérations européennes*, Lyon, PUCA, num. 197, 2008.
- LANCE, B. y DONKERS, J.: «Ethnic diversity in neighbourhoods and individual trust of immigrants and natives: a replication of Putnam (2007) in a West-European country», *International Conference on Theoretical Perspectives on Social Cohesion and Social Capital*. Brussels: Royal Flemish Academy of Belgium for Science and the Arts, 2008.
- LE GALES, P.: *European cities. Social conflicts and governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

LEAL, J.: «Cambio social y desigualdad espacial en el Área metropolitana de Madrid», *Economía y Sociedad*, n. 10, 1994, pp. 61-81.

LEAL, J.: «Desigualdad residencial y sistema de bienestar en España», en J. RUIZ HUERTA: *Políticas Públicas y Distribución de la renta*, Bilbao: Fundación BBVA, 1995.

LEAL, J.: «El diferente modelo residencial de los países del sur de Europa: el mercado de viviendas, la familia y el Estado», *Arxius de sociología*, n.º 10, 2004, pp.11-37.

LEAL, J. y GARCÍA BELLIDO, J.: «El crecimiento universal de la ciudad excluyente», *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, n.º 133-134, 2002, pp. 453-457.

LEFEVBRE, H.: *La revolution urbaine*, París: Gallimard, 1970.

LETKE, N.: «Does Diversity Erode Social Cohesion? Social Capital and Race in British Neighbourhoods», *Political Studies*, 56 (1), 2008, pp. 99-126.

LEVER, W. F.: «The Post-fordist City», en PADDISON, R. (ed.): *Handbook of Urban Studies*. Londres: Sage Publications, 2001, pp. 273-283.

LIVI-BACCI, M.: *Introducción a la demografía*. Barcelona: Ariel, 1993.

LOGAN, J. R. y MOLOTCH, H. L.: *Urban Fortunes*. Berkely: The University of California Press, 1982.

LOLLE, H. y TORPE, L.: «Does a multiethnic society lead to less trust? A comparison of 25 European countries», Paper, Nordic Political Science Association Conference, 2008.

LOLLE, H. y TORPE, L.: «Growing ethnic diversity and social trust in European societies», Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet, 2009.

LORENZEN, M. y ANDERSEN, K.: *The Geography of the European Creative Class: A Rank-Size Analysis*. DRUID Working Paper, 07-17, 2007.

MAGNIER, A.; NAVARRO, C. y RUSSO, G.: «Urban Systems as Growth Machines?», en BÄCK, H.; HEINELT, H. y MAGNIER, A. (eds.): *The Euromayor*. Berlín: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, pp. 201-211.

MARCOTULLIO, P. J. y BOYLE, G.: *Defining an Ecosystem Approach to Urban Management and Policy Development*. Tokyo: United Nations University Institute of Advanced Studies, 2003.

MARTÍ, M. et al.: «Gobernanza y participación en políticas de regeneración urbana», en PARÉS, M. (ed.): *Participación y calidad democrática*. Ariel: Barcelona, 2009.

MARTÍ, M. y BONET, J.: «Planning from below in Barcelona», en SHAW, K. y PORTTER, L.: *Whose urban regeneration? An international comparison*. Routledge: Oxford, 2008, pp. 118-128.

MARTÍ, M. y BONET, J.: «Los movimientos urbanos: de la identidad a la glocalidad», en *Scripta Nova*, vol. XXII, n.º 270, 2008.

MARTÍ, M. y PARÉS, M. (coord.): *Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana integral i participada?* Barcelona: Escola d'Administració Pública, Generalitat de Catalunya, 2009.

MARTÍ, M.; CRUZ, H.: «Conflictos urbanísticos y movilizaciones ciudadanas: reflexiones desde Barcelona», *Finisterra, Revista Portuguesa de Geografia*, vol. XLIV, n.º 90, 2010.

MARTÍ, M.: *Economía del conocimiento y nuevas política urbanas. Conflictos, participación y aprendizajes en el caso del 22@bcn*. Tesis Doctoral. Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona, 2010.

MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ, C.; AUDIRAC, I.; FOL, S. y SABOT, E. C.: «Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization», *International Journal of Urban and Regional Research*, 36.2, 2012, pp. 213-225.

MASSEY, D.; Allen, J., Pile, S., (eds.), (1999), *City Worlds*, Londres: Routledge

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE: *Urban world: Mapping the economic power of cities*. Washington: McKinsey Global Institute, 2011 <http://www.mckinsey.com/insights/mgi/research/urbanization/urban_world> [consulta: 22/02/2013].

MÉSZÁROS, I.: «Interview: a structural crisis of the system», *Socialist Review*, 2009 <<http://www.socialistreview.org.uk/article.php?articlenumber=10672>>.

MILES, M.; Hall, T. y BORDEN, I. (eds.): *The City cultures reader*, Londres: Routledge, 2000.

MINISTERIO DE FOMENTO: *Información estadística de las 100 ciudades españolas 2010*. Madrid, 2011.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE: *Plan Nacional de Gestión de residuos urbanos 2007-2015*, 2000 <<http://www.boe.es/boe/dias/2009/02/26/pdfs/BOE-A-2009-3243.pdf>> [acceso: 20/10/2012].

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE: *Libro verde del medio ambiente urbano. Tomo I y II*, 2007 <<http://bcnecologia.net/es/proyectos/libro-verde-de-medio-ambiente-urbano-tomo-i-y-ii>> [acceso: 20/10/2012].

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE: *Estrategia Española de Sostenibilidad urbana y Local Medio Ambiente Urbano*, 2009 <[http://www.ecourbano.es/imag/REF %20 Estrategia %20MA %20Urbano.pdf](http://www.ecourbano.es/imag/REF%20Estrategia%20MA%20Urbano.pdf)> [acceso: 20/10/2012].

MINX, J. et al.: *Developing a pragmatic approach to assessing urban metabolism in Europe: A Report to the Environment Agency*, Technische Universität Berlin and Stockholm Environment Institute, 2011.

MOLLENKOPF, J. y CASTELLS, M.: *Dual City: Restructuring New York*, New York: Russel Sage Foundation, 1991.

MONGIN, O.: *La condition urbaine*. París: Seuil, 2005.

MOURITZEN, P. E. (ed.): *Managing Cities in Austerity*. Londres: Sage, 1992.

MUNTANER, J. M. y SUBIRATS, J. (eds.): *Repensar las políticas urbanas*. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2012.

NACIONES UNIDAS (NNUU), DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES: «Informe sobre la situación social del mundo 2003. Vulnerabilidad social: Fuentes y desafíos». Nueva York: United Nations Publication, 2003.

NAREDO, J. M.: *Raíces económicas del deterioro ecológico y social*. Madrid: Siglo XXI, 2006.

NAREDO, J. M.: «El modelo inmobiliario español y sus consecuencias», en NAREDO, J. M. y A. M. MÁRQUEZ: *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*. Barcelona: Icaria, 2011, pp. 11-69.

NAVARRO, C.: *Democracia Asociativa y oportunismo político*, Tirant Lo Blanch: Valencia, 2002.

NAVARRO, C. y FONT, J.: *Municipios participativos*, CIS: Madrid, 2009.

NAVARRO, C. y TOMÀS, M.: «Madrid and Barcelona. Alternative conceptions of metropolitan governance», COLLINS, J.-P.; M. ROBERTSON (eds.): *Metropolitan Governance: Issues and Depictions of Experiments on Four Continents*. Québec: Presses de l'Université Laval, 2007, pp. 227-254.

NAVARRO, C. J.: *Democracia asociativa y oportunismo político*. Valencia: Tirant lo blanch, 2001.

NAVARRO, C. J.: *Gobernanza local: redes de políticas públicas en ciudades*, DT CSPL, Sevilla, CSPL, 2008.

NAVARRO, C. J.: *Comunidades locales y participación política en España*. Madrid: CIS, 2011.

NAVARRO, C. J.: «Local cultural policy in Spain, Governing the entertainment machine», en GRODACH, C. y SILVER, D. (eds.): *The Politics of Cultural Policy*, Londres: Routledge, 2012.

NAVARRO, C. J. y CLARK, T. N.: «Cultural Policy in European Cities», *European Societies*, 5, 2012.

NAVARRO, C. J. y HERRERA, M. R.: «Estructura de oportunidades políticas y desarrollo cívico», *Sistema*, 228, 2012.

NAVARRO, C. J. y JUARISTI, P.: «Funciones, actividades y facilitación pública de las asociaciones», en J. R. MONTERO, J. FONT y M. TORCAL (eds.): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: CIS, 2006.

NAVARRO, C. J. y RODRÍGUEZ, M. J.: *Gobernanza multi-nivel y sistemas locales de bienestar*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009.

NAVARRO, C. J. y HERRERA, M. R.: «Contexto micro y macro de la protesta colectiva: América Latina en la década de los noventa», *Revista Mexicana de Sociología*, 71 (1), 2009, pp. 83-130.

NÉGRIER, E. y TOMÀS, M.: «Qui a peur de la différentiation territoriale?», *Pouvoirs Locaux*, vol., 2009, pp. 357-368.

NEIGHBOURHOOD RENEWAL UNIT: *Making it happens in Neighbourhoods*, Londres: Office of the Deputy Prime Minister, 2005.

NELLO, O.: «Las ciudades españolas en el umbral del siglo XXI», *Papers, Regió Metropolitana de Barcelona*, 42, 2004, pp. 9-62.

NEWMAN, P. y JENNINGS, I.: *Cities as Sustainable Ecosystems: Principles and Practices*. Washington, DC: Island Press, 2008.

NEWMAN, P.: «Sustainability and cities: extending the metabolism model», *Landscape and Urban Planning*, 44 (4), 1999, pp. 219-226.

NORRIS, P. (ed.): *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

NUVOLATI, G.: *Popolazioni in movimento, città in trasformazione. Abitanti, pendolari, city users, uomini d'affari e flâneurs*, Bologna: Il Mulino, 2002.

OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA: *Informe de Sostenibilidad en España 2012*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2012 <[http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/ Informes/anuales/2012/Sostenibilidad2012.pdf](http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/Informes/anuales/2012/Sostenibilidad2012.pdf)> [consulta: 22/02/2013].

OBSERVATORIO DE VALLADOLID Y LA COMUNIDAD URBANA: *Sistema de Información de Indicadores Urbanos*, 2012 <<http://www.valladolidencifras.es/sistema.html>> [consultado el 2/11/2012].

OBSERVATORIO DE VULNERABILIDAD URBANA: *Análisis urbanístico de barrios vulnerables*, Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad, Universidad Politécnica de Madrid, 2012 <http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/blogs/re-hab/files/2012/04/BBVV2010_REjecutivo.pdf> [consulta: 18/02/2013].

OBSERVATORIO METROPOLITANO: *Madrid, ¿La suma de todos?. Globalización, territorio, desigualdad*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2007.

OBSERVATORIO SOSTENIBILIDAD DE ESPAÑA (OSE): *Calidad de aire en las ciudades. Claves de sostenibilidad urbana*. Universidad de Alcalá, 2007.

OBSERVATORIO SOSTENIBILIDAD DE ESPAÑA (OSE): *Sostenibilidad local: una aproximación urbana y rural*. Universidad de Alcalá, 2008.

OBSERVATORIO SOSTENIBILIDAD DE ESPAÑA (OSE): *Sostenibilidad en España 2012*. Madrid, 2013 <<http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/ Informes/anuales/2012/Sostenibilidad2012.pdf>> [consulta: 03/03/2013].

ODUM, E. P.: *Fundamentals of Ecology*. Philadelphia; Londres: Saunders, 1963.

OECD: *From immigration to integration. Local solutions to a global challenge*, OECD Publications, París, 2006.

OLLÉ, O.: *Las Relaciones de movilidad de los parques metropolitanos de la Región Metropolitana de Barcelona*. Barcelona: UPC, Tesina de ETSECCPB, 1999.

OSBORNE, D. y GAEBLER, T.: *La Reinención del Gobierno*, Buenos Aires: Paidós, 1995.

PARLAMENTO EUROPEO: *Informe sobre el cambio demográfico y sus consecuencias para la futura política de cohesión de la UE*. Comisión de Desarrollo Regional 2010/2157(INI), 2011 <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0350+0+DOC+PDF+V0//ES>> [consulta: 18/02/2013].

PENNIX, R.: *Decentralising integration policies. Managing migration in cities, regions and localities*. Londres: Policy Network Paper, 2009.

PENNIX, R. y MARTINIELLO, M.: «Procesos de integración y políticas (locales): estado de la cuestión y algunas enseñanzas», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 116, 2006, pp. 123-156.

PHILO, C. y KEARNS, G.: *Selling places: the city as cultural capital, past and present*. Pergamon Press Oxford, 1993.

PIERCE, N.: *Citistates. How Urban America Can Prosper in a Competitive World*. Washington DC, Seven Locks Press, 1993.

PIVEN, F. F. y CLOWARD, R. A.: *Poor Peoples Movements*. New York: Vintage Books, 1979.

PORTES, A. y VICKSTROM, E.: «Diversidad, capital social y cohesión», *Revista Española de Sociología*, 17, 2012, pp. 83-107.

PUJADAS, I.: «Movilidad residencial y expansión urbana en la región metropolitana de Barcelona, 1982-2005», *Scripta Nova*, vol. XIII, n.º 290, 2009 <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-290.htm>> [consulta: 18/02/2013].

PUTMAN, R. D.: «E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century», *Scandinavian Political Studies*, 30 (2), 2007, pp. 137-174.

PYL, M.: «Right sizing a shrinking city. Land use strategies from Youngstown, OH». Current Issues Paper-Final Report, Department of Geography Program in Planning, University of Toronto, abril 2009 <http://www.cip-icu.ca/CMS/files/2009_%20Dillon_%20Scholarship_%20winner.pdf> [consulta: 18/02/2013].

QUOTA RESEARCH: *Encuesta de Movilidad de Las Palmas de Gran Canaria*, 2009.

RAMÍREZ, P. y AGUILAR, M. A.: *Pensar y habitar la ciudad*, México: Anthropos-UAM, 2006.

RAUSELL, P. y MARCO, F.: «Una aproximación al turismo urbano. El valor de la ciudad empaquetada en el caso de Valencia», 2005 <http://www.burgosciudad21.org/adftp/Una_aproximaci_%C3_%B3n_al_turismo_urbano._El_valor_de_la_ciudad_empaquetada_en_el_caso_de_Valencia.pdf>.

RAUSELL, P.: «La Ciudad de las Artes y las Ciencias de Valencia y el turismo cultural», en Josep FONT (ed.): *Casos de turismo cultural: de la planificación estratégica a la gestión del producto*. Barcelona: Ariel, 2006.

REES, W. y WACKERNAGEL, M.: *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, New Society Publishers, 1995.

RODRÍGUEZ GARCÍA, D.: «Inmigración y modelos de incorporación: contextos, claves del debate y tendencias de futuro», *Documentos CIDOB*. Serie Migraciones, 12, 2007, pp. 7-41.

RONCAYOLO, M. (ed.): *La ville aujourd'hui. Mutations urbaines, decentralisation et crise du citoyen*, París: Points-Seuil, 2001.

RUEDA, S.: *Barcelona, ciutat mediterrània, compacta i complexa. Una visió de futur més sostenible*. Barcelona: Ed. Ajuntament de Barcelona, 2002.

RYBCZYNSKI, W. y LINNEMAN, P. D.: «How to save our shrinking cities», *Public Interest*, 135, 1999, pp. 30-44.

SANTANA, A.: «Turismo cultural, culturas turísticas», *Horizontes antropológicos*, 20, 2003, pp. 31-57.

SASSEN, S.: *The Global City: New York, London and Tokyo*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

SASSEN, S.: *Cities in a world economy*, Londres: Sage, 2006.

SASSEN, S.: *Una sociología de la globalización*, Buenos Aires: Katz, 2007.

SASSEN, S.: *Cities in a world economy*. Londres: Pine Forge, 2006.

SASSEN, S.: «El complejo urbano en una economía mundial», *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 139, 1994, pp. 55-78.

SAVITCH, H. V.; DUPONT, K. y DRUMM, E.: «The transformations of American cities», en GABRIEL, O. W.; HOFFMAN-MARTINOT, V. y SAVITCH, H. V. (eds.): *Urban Democracy*. Opladen, Leske Budrich, 2000, pp. 369-394.

SCHILLING, J. y LOGAN, J.: «Greening the rust belt: A green infrastructure model for right sizing America's shrinking cities», *Journal of the American Planning Association*, 74 (4), 2008, pp. 451-466.

SELLERS, J.: *Governing from Below*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

SENNETT, R.: *La corrosión del carácter*, Anagrama: Barcelona, 2000.

SENNETT, R.: *Vida urbana e identidad personal*. Barcelona: Península, 2001 [e.o. 1970].

SMITH, I.; LEPINE E. y TAYLOR, M. (eds.): *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*. The Policy Press: Bristol, 2007.

STEWART, J. y STOKER, G.: *Local Government in the 1990's*. Londres: Macmillan, 1995.

STURGIS, P.; BRUNTON-SMITH, I.; READ, S. y ALLUM, N.: «Does ethnic diversity erode trust? Putman's 'hunkering down' thesis reconsidered», *British Journal of Political Science*, 41, 2010, pp. 57-82.

SUAREZ PANDIELLO, J. (coord.): *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*. Madrid: FEMP, 2008.

SUBIRATS, J. (ed.): *Redes, Territorio y Gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2002.

SUBIRATS, J. (ed.): *Elementos de nueva política*. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, 2003.

SUBIRATS, J. et al., COLECTIVO POLÍTICA EN RED: *Repensar la política en la era de los movimientos y las redes*. Barcelona: Icaria, 2003.

- SUBIRATS, J.-GOMÀ, R. (eds.): *Políticas Públicas en España*. Barcelona: Ariel, 1998.
- SUBIRATS, J.: *Otra política. ¿Otra sociedad?*. Barcelona: Icaria, 2011.
- SUBIRATS, J. (dir.): *Fragilidades Vecinas. Narraciones de exclusión social urbana*. Barcelona: Icaria, 2006.
- SUBIRATS, J. (dir.): *Pobreza y Exclusión Social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundación La Caixa, 2004.
- SUBIRATS, J. (dir.): *Perfils d'exclusió social urbana a Catalunya*. Barcelona: Edicions UAB, 2005.
- SWYNDEGOUW, E.: «Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale», en COX, K. (ed.): *Spaces of Globalization*. New York: Guilford Press, 1997, pp. 137-166.
- SWYNGEDOUW, E.: «Circulations and metabolisms: (Hybrid) Natures and (Cyborg) cities», *Science as Culture*, 15 (2), 2006, pp. 105-121.
- TARR, J. A.: «The metabolism of the industrial city», *Journal of Urban History*, 28 (5), 2002, p. 511.
- TARROW, S.: *Power in movement. social movements and contentious politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- TAYLOR, M.: *Public Policy in the Community*. New York: Palgrave, 2003.
- TERÁN, F. de: «La explosión de las ciudades y la arquitectura» en RICO, F.; GRACIA, J. y BONET, A.: *Literatura y Bellas Artes. España Siglo XXI*, Fundación Sistema, Madrid, 2009, pp. 375-410.
- THOMPSON, D.: «The World's Fastest-Growing and Fastest-Shrinking Cities in 2012», *The Atlantic*, 30 de noviembre de 2012 <<http://www.theatlantic.com/business/archive/2012/11/the-worlds-fastest-growing-and-fastest-shrinking-cities-in-2012/265781>> [consulta: 18/02/2013].
- TIDBALL, K. G. y KRASNY, M. E.: «From risk to Resilience: What role for Community Greening and Civic Ecology in Cities?», en WALSH, E. (ed.): *Social Learning Towards a more sustainable World*, Wageningen Academy Press, 2007, pp. 149-164.
- TILLY, C. y TARROW, S.: *Contentious politics*. Boulder (Co): Paradigm Publishers, 2006.
- TOMÀS, M.: «Building metropolitan governance in Spain. Madrid and Barcelona», HEINELT, H. y D. KÜBLER (eds.): *Metropolitan Governance in the 21st Century. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. Londres: Routledge, 2005, pp. 47-62.
- TOMÁS, M.: *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2009.

TOMÀS, M.: «Gobernabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 23, junio de 2010, p. 127-150.

TUOK, I. y MYKHENKO, V.: «The trajectories of European cities, 1960-2005», *Cities: The International Journal of Urban Policy and Planning*, 24, 2007a, pp. 165-182.

TUOK, I. y MYKHENKO, V.: «Shrinking cities: east European urban trajectories 1960-2005», *CPPR Working Paper*, n.º 4, Glasgow, 2007b <<http://www.cppr.ac.uk/centres/cppr/publications>> [consulta: 18/02/2013].

TWIGG, L.; TAYLOR, J. y MOHAN, J.: «Diversity or disadvantage? Putnam, Goodhart, ethnic heterogeneity, and collective efficacy», *Environment and Planning*, 42, 2010, pp. 1.421-1.438.

UN-HABITAT: *State of the World's Cities Report 2012/2013: Prosperity of Cities*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, 2012 <<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3387>> [consulta: 18/02/2013].

URRUTIA, V.: «Transformación y persistencia de los movimientos sociales urbanos», *Política y Sociedad*, 10, 1992, pp. 49-56.

URRUTIA, V.; ZUBERO, I.; IZAOLA, A. y DE LA PEÑA, A. (eds.): *Las dimensiones sociales de la ciudad*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 2009.

VELTZ, P.: *Mundialización, ciudades y territorios*. Barcelona: Ariel, 1999.

VERMEULEN, F.; TILLIER, J. y VAN DE WALLE: «Different effects of ethnic diversity on social capital: density of foundations and leisure associations in Amsterdam neighbourhoods», *Urban Studies*, 2011, pp. 1-16.

VILLASANTE, T. R. (coord.): *Las ciudades hablan*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1994.

VVAA: *El Cambio Climático en España. Estado de Situación*, 2007 <<http://www.oei.es/decada/20071127PDF.pdf>> [acceso: 20/10/2012].

WACQUANT, L.: *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Madrid: Siglo XXI, 2007.

WACQUANT, L.: *Los parias urbanos*. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 2001.

WACQUANT, L.: *Parias urbains, Ghettos, Banlieus, Etat*. París: la Decouverte, 2006.

WARREN, M.: *Democracy and association*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

WIGLEY, M.: «Adaptar las ciudades al envejecimiento de la población es el "reto" arquitectónico», *Noticias de Navarra*, 8 mayo de 2012. <<http://www.noticiasdenavarra.com/2012/05/08/sociedad/navarra/adaptar-las-ciudades-al-envejecimiento-de-la-poblacion-es-el-reto-arquitectonico>> [consulta: 25/02/2013].

WIRTH, L.: «Le phénomène urbain comme mode de vie», en GRAFMEYER, Y. y JOSEPH, I. (eds.): *L'École de Chicago*. París: Éd. du Champ urbain, [1938] 1996, pp. 251-277.

WOLMAN, A.: «The metabolism of cities», *Scientific American*, 213 (3), 1965, pp. 179-190.

WORLD COMMISSION: *The Background Report on the World Report on the Urban Future 21*. Federal Ministry of Transport, Building and Housing of the Federal Republic of Germany, (s/f.) <<http://www.ub.edu/escult/doctorat/html/lecturas/report.pdf>> [consulta: 18/02/2013].

ZIMMER, A.: «Urban Political Ecology. Theoretical concepts, challenges, and suggested future directions», *Erdkunde*, 64, 2010, pp. 343-354.

ZUBERO, I.: «Construcción y deconstrucción de extraños en el ámbito local : de las identidades predatoras a las identificaciones dialogantes», en S. FLEURY, J. SUBIRATS, I. BLANCO (eds.): *Respuestas locales a inseguridades globales. Innovación y cambios en Brasil y España*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2008.



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA