

INNOVACIÓN EN POLÍTICAS URBANAS

CLEMENTE J. NAVARRO YÁÑEZ
MARC PARÉS
MARC MARTÍ-COSTA
FERNANDO DÍAZ ORUETA
ANDRÉS WALLISER
MARÍA JESÚS RODRÍGUEZ GARCÍA
OCTAVIO VÁZQUEZ AGUADO (eds.)

INNOVACIÓN
EN POLÍTICAS URBANAS
PERSPECTIVAS,
METODOLOGÍAS Y CASOS

Icaria  Ακαδημία
POLÍTICA

Este libro ha sido impreso en papel 100% Amigo de los bosques, proveniente de bosques sostenibles y con un proceso de producción de TCF (Total Chlorine Free), para colaborar en una gestión de los bosques respetuosa con el medio ambiente y económicamente sostenible.



Este libro es producto del proyecto REPOLURB «Los nuevos retos de las políticas urbanas: gobernanza, innovación y co-producción». Proyecto financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. (CS02016-81806-REDT)

Fotografía de la cubierta: Saint Sulpice, París, de Clemente J. Navarro

© Clemente J. Navarro Yáñez, Marc Parés, Marc Martí-Costa, Fernando Díaz Orueta, Andrés Walliser, María Jesús Rodríguez García, Octavio Vázquez Aguado (eds.)

© De esta edición:

Icaria editorial, s. a.

Bailèn, 5, 5ª planta

08010 Barcelona

www.icariaeditorial.com

Primera edición: diciembre de 2019

ISBN: 978-84-9888-938-3

Depósito legal: B 23.138-2019

Fotocomposición: Text Gràfic

Impreso por ULZAMA (Navarra)

Printed in Spain. Impreso en España.

ÍNDICE

Introducción.

Algunas preguntas sobre
la innovación en políticas urbanas: ¿qué?, ¿por qué?,
¿con qué resultados?, *Clemente J. Navarro Yáñez* 7

PARTE I

¿QUÉ ES LA INNOVACIÓN EN POLÍTICAS URBANAS?

- I. La innovación en las políticas urbanas,
Marc Parés y Marc Martí-Costa 15
- II. Transformar la ciudad a través de sus márgenes.
Experiencias de innovación y circulación
de políticas urbanas en Medellín, Río de Janeiro
y El Alto, *César González García* 25
- III. Protesta e innovación urbana. Una propuesta
de estudio a partir del análisis del Movimiento
de las Indignadas, *Daniel Marín Gutiérrez* 35
- IV. El acoso callejero como reto. La necesidad
del diálogo entre el enfoque feminista y las políticas
de movilidad urbanas, *Lionel S. Delgado* 45

PARTE II

¿QUÉ FACTORES FOMENTAN O INHIBEN
EL DESARROLLO DE INNOVACIÓN EN POLÍTICAS URBANAS?

- V. Desarrollo de la innovación social en contextos
de gobernanza local multinivel,
Fernando Díaz Orueta y Andrés Walliser 57
- VI. Murales y regeneración urbana en Paisaje Tetuán.
¿Fomentando la innovación democrática?,
Luis Menor Ruiz 67

- VII. La innovación social en la producción de las memorias urbanas. El caso del Monumento a los Caídos de Pamplona-Iruña, *Ion Martínez Lorea* 75
- VIII. El contexto urbano y la difusión de la innovación preventiva, *Ángel R. Zapata Moya* y *Cristina Mateos Mora* 85
- IX. La influencia de la Unión Europea en la innovación en política urbana nacional: el caso español (1991-2014), *Alejandro Fernández* 97

PARTE III

¿QUÉ RESULTADOS E IMPACTOS TIENE LA INNOVACIÓN EN POLÍTICAS URBANAS?

- X. Los efectos de la innovación en políticas urbanas: servicios municipales, gobernanza y cohesión social, *María Jesús Rodríguez García* y *Octavio Vázquez Aguado* 111
- XI. Un avance en la planificación urbana: la convergencia de la colaboración ciudadana y las tecnologías. La oportunidad de analizar el impacto de las políticas antes de formular el plan, *Irene Luque Martín* 121
- XII. El impacto de los planes de regeneración en el asociacionismo, *Cristina Mateos Mora* y *Ángel Ramón Zapata Moya* 133
- XIII. El impacto de la innovación en políticas urbanas. El caso de las «intervenciones basadas en área», *Lucía Muñoz García* 143
- Breves conclusiones. Algunas respuestas..., pero no todas, *Clemente J. Navarro Yáñez* 153
- Bibliografías 165
- Biografías de los autores 181

INTRODUCCIÓN

ALGUNAS PREGUNTAS SOBRE LA INNOVACIÓN EN POLÍTICAS URBANAS: ¿QUÉ?, ¿POR QUÉ?, ¿CON QUÉ RESULTADOS?

Clemente J. Navarro Yáñez¹

Las políticas urbanas suponen procesos de intervención pública que consideran el carácter espacial de los procesos de desarrollo y cohesión social, es decir, el hecho de que la calidad de vida depende tanto de los recursos y capacidades individuales, como del lugar donde se desarrollan aspectos importantes de la vida cotidiana (residencia, trabajo, implicación pública, cuidados, ocio, ...). El reconocimiento del contexto socioespacial como elemento que condiciona la existencia de diferentes oportunidades vitales en razón del acceso a bienes y servicios, la composición social, los estilos de vida, las redes sociales o el capital social existente en ellos, enfrentan la tarea de re-pensar las políticas públicas atendiendo a este elemento. De hecho, el rasgo distintivo de las políticas urbanas se encuentra en su orientación hacia la mejora del espacio urbano como «estructura de oportunidades» para sus habitantes, tanto de sus capacidades y recursos individuales, como del entorno socioespacial en el que viven. No se trata, pues, de la aplicación de distintas políticas en distintos territorios (ciudades), o que estas sean diseñadas a nivel local, sino del hecho de considerar el contexto socioespacial como un elemento central en la comprensión de los problemas, necesidades o demandas que se quieren afrontar, así como en la lógica de las estrategias que pretenden desarrollarse para atenderlas.

1. Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab. Universidad Pablo de Olavide.

Esto ha supuesto que las políticas urbanas tiendan a adoptar, cada vez más, un carácter transversal, con el objeto de desarrollar actuaciones integrales que se correspondan con la multi-causalidad y multi-escalaridad de los problemas y retos urbanos; si se quiere, con el hecho de que los «problemas urbanos» son «problemas complejos». Aún más porque los gobiernos y administraciones locales se encuentran en el marco de un sistema intergubernamental que fija oportunidades —o límites— para el desarrollo de sus actuaciones, fomentando con ello procesos de gobernanza para tratar de garantizar la necesaria cooperación entre diferentes niveles de gobierno que, directa o indirectamente, delimitan las políticas urbanas, así como también respecto a actores de diversa índole que desarrollan sus actividades en cada territorio y que pueden aportar recursos vitales, de diverso tipo para ello (empresas, entidades cívicas...). O más llanamente, aunque pueda adoptar diferentes dinámicas y formas, la denominada gobernanza multinivel es una lógica inherente a las políticas urbanas.

Ahora bien, los cambios que se vienen produciendo en el contexto socio-económico e institucional a escala global, claramente evidenciados por la «crisis» y algunas de las medidas tomadas al respecto, han hecho que las ciudades deban enfrentarse a la intensificación de algunas vulnerabilidades, así como la aparición de nuevas demandas y nuevos retos que, además, estarán presentes a largo plazo, estableciendo un nuevo marco de oportunidades que implica reconsiderar sus objetivos y estrategias desde esa perspectiva temporal en vistas a garantizar la prestación de servicios y sus efectos sobre la calidad de vida de sus habitantes. De hecho, esto está dando lugar a la necesaria transformación de las políticas urbanas con el objetivo de ofrecer nuevas soluciones a los retos que enfrentan las ciudades. Esto se refleja en la incorporación de otros asuntos en la agenda de actuación de las ciudades, que se unen a otros clásicos relacionados con procesos de desigualdad social; o al menos, vienen cobrando una importancia creciente en la agenda pública y en la de los gobiernos locales para conformar una nueva agenda urbana (por ejemplo, sostenibilidad ambiental, el turismo, conciliación de la vida familiar y laboral, la diversidad cultural, políticas de proximidad, la movilidad o la cultura...). Pero esta

también supone cambios sustantivos en la forma por la que se diseñan y se implementan las políticas urbanas, nuevas formas de hacer (diseñar, planificar, ejecutar y evaluar) que incorporen nuevas ideas, recursos y actores a la toma de decisiones y la puesta en marcha de iniciativas más allá del gobierno y administración municipales.

Aunque se trata de un proceso emergente, y existe bastante diversidad de contenidos, estrategias y experiencias en diferentes contextos urbanos, o a partir de políticas y programas regionales, estatales o internacionales, en términos generales las nuevas soluciones hacen de la gobernanza y la innovación dos de sus elementos centrales con el objetivo de desarrollar procesos de co-provisión y co-producción de servicios, en los que se involucran tanto las administraciones públicas, como agentes de la sociedad civil. Las nuevas estrategias vienen suponiendo la progresiva incorporación de más y nuevos actores institucionales y no institucionales a los procesos de diseño y de implementación de las políticas urbanas, profundizando así en los procesos y dinámicas de gobernanza urbana. Pero, sobre todo, implican la incorporación de iniciativas novedosas, tanto en su contenido, como en el hecho de surgir de los propios actores sociales: sea como iniciativas propias que luego se plasman en servicios urbanos, sea como respuestas institucionales a las nuevas demandas que estos presentan. De hecho, la mayoría de los estudios existentes se centran, sobre todo, en los procesos de «innovación social», en su forma y en elementos que explican su desarrollo, pero siendo menor la indagación sobre los procesos por los que esta innovación se transforma en políticas urbanas, la existencia de otros procesos innovadores o sus resultados en comparación con formas más tradicionales de políticas urbanas.

Aún más, dada la diversidad de iniciativas locales, cabe preguntarse: ¿qué significan la innovación, la co-provisión y la co-producción en las políticas urbanas?, ¿en qué consisten?, ¿qué circunstancias favorecen el desarrollo de nuevas soluciones en políticas urbanas orientadas por estos ejes?, ¿qué impacto tienen respecto a los retos (clásicos y nuevos) de las ciudades? Existen estudios que ofrecen algunas respuestas a estos interrogantes que

vienen conformando una nueva agenda de investigación sobre las políticas urbanas, tanto a nivel internacional, como en el caso español en particular. Pero se trata, sin duda, de un ámbito que necesita consolidar el conocimiento que se va generando y avanzar en la delimitación de la naturaleza de los nuevos fenómenos, conocer los contextos y procesos que los favorecen, así como el desarrollo de estrategias adecuadas para realizar análisis comparativos que vayan más allá de los estudios de caso o «buenas prácticas», de manera que estas puedan contextualizarse en un marco más general desde una perspectiva comparativa.

Lo anterior supone la necesidad de ir desarrollando una reflexión compartida sobre una «agenda de investigación» centrada en las nuevas tendencias en la agenda y estrategias de las políticas urbanas. Este ha sido el objeto de la Red «Los nuevos retos de las políticas urbanas: gobernanza, innovación y co-producción», que ha contado con la financiación del Ministerio de Ciencia e Innovación. Los equipos integrantes de la red vienen desarrollando, desde diferentes perspectivas y disciplinas, actividades de investigación en el ámbito nacional e internacional sobre políticas urbanas, gobernanza e innovación. Esto ha permitido ir generando sinergias mediante aportaciones multi-disciplinares con el objetivo de desarrollar una perspectiva integral sobre los retos y tendencias en las políticas urbanas. No obstante, la Red ha tratado también de conocer otros estudios, perspectivas, metodología y resultados con el objeto de ampliar la perspectiva de análisis, habiendo organizado diversos seminarios entre 2017 y 2019.

Este texto presenta algunos de los trabajos presentados y debatidos durante estos seminarios, así como posteriormente entre los editores y sus autores. La primera parte incluye textos que abordan la cuestión referida a la definición de la innovación en políticas urbanas, poniendo en evidencia la existencia de diferentes perspectivas, aunque también, la centralidad que en ellas juega la presencia de actores no institucionales en la conformación y desarrollo de las políticas urbanas. La segunda parte se centra en estudios que ponen de manifiesto elementos que favorecen —o inhiben— el desarrollo de procesos de innovación en las políticas urbanas. Los trabajos destacan tanto elementos de índole insti-

tucional, como otros referidos al contexto socio-espacial donde se produce la innovación. La tercera parte se centra en el estudio del impacto de procesos de innovación en políticas urbanas, presentando, asimismo, metodologías novedosas para enfrentar esas tareas, por lo común, menos atendida que la referida al estudio de los procesos de innovación en sí mismos o su desarrollo.

Así pues, el texto ofrece un conjunto de estudios que muestran la diversidad de enfoques analíticos y metodologías que vienen aplicándose al estudio de las políticas urbanas, en general, y a los procesos de innovación, en particular. Es evidente que resulta imposible recoger en un solo texto el «estado del arte» sobre una agenda de investigación amplia, diversa y en desarrollo, por lo que los textos ofrecen breves «incursiones» que tratan de mostrar ejemplos de cómo la comunidad investigadora está tratando de responder a las cuestiones que esta agenda de investigación plantea.

PARTE I

¿QUÉ ES LA INNOVACIÓN
EN POLÍTICAS URBANAS?

I. LA INNOVACIÓN EN LAS POLÍTICAS URBANAS

Marc Parés¹

Marc Martí-Costa²

A nivel mundial ha emergido con fuerza en los últimos años la necesidad de abordar la cuestión urbana desde nuevas perspectivas sociales y ambientales. Lo muestra claramente la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Habitat III) celebrada en Quito en octubre de 2016, que pone de manifiesto la necesidad de una nueva agenda urbana que se focalice en la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades, las mejoras en salud, la igualdad de género, el desarrollo económico y sostenible, la resiliencia y la protección del medio ambiente. Las ciudades y las políticas urbanas, pues, están llamadas a adquirir un rol de centralidad para hacer frente a las nuevas problemáticas globales y gestionar sus efectos que, como es bien sabido, se acaban produciendo en lugares concretos y con un fuerte impacto local.

La agenda urbana está en pleno proceso de reconfiguración y requiere de nuevas respuestas, nuevas aproximaciones y nuevas propuestas (Iglesias, Martí-Costa, Subirats y Tomas, 2011). En este contexto, los debates sobre la innovación social y la innovación en las políticas públicas han tomado una centralidad inusitada en el campo de los Estudios Urbanos. Se trata, en definitiva, de pensar y aportar soluciones alternativas para hacer frente a nuevos problemas urbanos complejos.

1. Universitat Autònoma de Barcelona.

2. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

Hay como mínimo tres dimensiones de cambio que caracterizan los nuevos problemas urbanos en el momento actual y que son fundamentales para pensar políticas innovadoras: la escala, la complejidad y el papel de la ciudadanía.

En primer lugar, la escala. La conexión local-global pone en duda el Estado-nación como instrumento para hacer frente a las nuevas necesidades sociales y, al mismo tiempo, hace irrumpir nuevas formas de articulación internacional entre gobiernos locales, entre gobiernos locales e instituciones supraestatales o entre organizaciones y movimientos sociales locales y globales. Lo local gana relevancia a la vez que se impone la necesidad de entender las políticas urbanas desde una visión metropolitana o regional, entendiendo que nos enfrentamos a problemas de naturaleza global. Al mismo tiempo, los límites de lo urbano y la relación con el mundo rural son cada vez más difusos. En este sentido ganan relevancia, por un lado, las visiones socioambientales de los problemas urbanos, entendiendo que aquello que ocurre en las ciudades está estrechamente relacionado con el uso y la apropiación de recursos de los espacios rurales. Pensar las ciudades desde la soberanía alimentaria y energética o desde el papel de la infraestructura verde que sustenta la vida urbana es claramente uno de los principales retos de nuestro siglo. Al mismo tiempo, la difusión de la frontera entre lo urbano y lo rural hace emerger también toda una serie de problemáticas y nuevas realidades en los límites de la ciudad, las periferias urbanas y los entornos periurbanos.

En segundo lugar, la complejidad de los nuevos problemas urbanos, y especialmente las nuevas vulnerabilidades urbanas. Estamos frente a realidades mucho más complejas, donde se acentúan las especificidades de cada territorio, de cada colectivo e incluso de cada situación personal. Las desigualdades se han multiplicada a raíz de la crisis económico-financiera de 2008 y los problemas urbanos ya no pueden abordarse de forma generalizada, pues cada territorio tiene sus especificidades. Los nuevos problemas urbanos tampoco pueden ser tratados de forma sectorializada, pues frecuentemente tienen que ver con distintas dimensiones (económica, laboral, social, ambiental, de género, de edad, etc.)

que suelen estar altamente interconectadas. Se requieren, pues, respuestas mucho más integrales y, al mismo tiempo, producidas des de la proximidad y la especificidad de cada comunidad.

Y, por último, el papel de la ciudadanía, que reivindica el derecho a la ciudad y que quiere tomar parte en la definición y la implementación de las soluciones. El derecho a la ciudad entendido como garantía de acceso a los bienes y servicios básicos de la ciudad: la vivienda, el agua, la energía, el espacio público... Pero también el derecho a la ciudad como la producción colectiva y comunitaria (y por tanto no especulativa) de nuestras ciudades. Los alzamientos urbanos que tuvieron lugar el año 2011 en distintos puntos del planeta pusieron en tela de juicio la capacidad de los estados y del mercado para hacer frente a los nuevos problemas urbanos surgidos como consecuencia de la crisis económico-financiera de 2008 y las políticas de austeridad que la siguieron. Hemos visto como se cuestiona cada vez más el papel de los poderes públicos y del mercado como espacios efectivos de resolución de necesidades sociales. En consecuencia, en esta nueva época de las políticas urbanas toman una especial relevancia las innovaciones políticas y sociales que otorgan un papel de centralidad a la ciudadanía.

Partimos de dos grandes aproximaciones para hablar sobre innovación en políticas urbanas: la literatura sobre innovación en el sector público y la literatura sobre innovación social. Después de un breve repaso a cada uno de estos enfoques, pasaremos a las contribuciones que conforman este primer bloque. La primera contribución de César González, «Transformar la ciudad a través de sus márgenes», desarrolla la literatura sobre innovación y movilidad de políticas a través de las experiencias de mejora de barrios periféricos en tres ciudades latinoamericanas: Medellín, Río de Janeiro y el Alto. Daniel Marín, analiza la relación entre movimientos sociales, protesta e innovación social urbana. La aparición de nuevos actores a través del uso de diferentes repertorios de acción colectiva parece un elemento clave para vehicular nuevas demandas hacia los poderes públicos o cambiar las relaciones de poder entre los mismos actores políticos. Finalmente, Lionel S. Salgado, explora el desfase entre las demandas del movimiento

feminista y las políticas urbanas y la importancia del cambio en los instrumentos de conocimiento de la realidad que se generan cuando hay nuevas demandas.

La innovación en las políticas públicas

Los estudios de innovación en las políticas públicas tienen ya un largo recorrido. La definición más comúnmente aceptada sobre innovación en el sector público es la de Everett Rogers de 1962, donde la define como «un proceso a través del cual una idea, una práctica o un objeto son creados, desarrollados o reinventados y los cuales son percibidos como nuevos por parte de las personas o la unidad que los adopta» (Rogers, 2003: 12). Otros autores apuntan que la innovación no implica solamente la existencia de nuevas ideas en una organización, sino también su desarrollo. Es una nueva idea que es explotada, «puesta a trabajar», con la intención que tenga efectos significativos (Sorensen y Torfing, 2011). En los estudios sobre difusión de políticas se diferencia entre innovación e invención, o de una forma similar, entre la «generación de innovación» y la «adopción de la innovación» (Rogers, 2003; Berry y Berry, 2018). La invención serían los procesos a través de los cuales nuevas políticas son originalmente concebidas, a través de la experimentación, mientras que la innovación estaría más relacionada con la novedad de la política en el contexto específico. De esto se deriva una conclusión muy relevante: la innovación es siempre contextual (Hartley, 2005; Borins, 2000).

Desde esta aproximación, la innovación en las políticas urbanas incluye un triple giro: conceptual, sustantivo y operativo. El giro conceptual hace referencia a la manera de entender y de explicar los problemas colectivos a los que las prácticas políticas y sociales intentan dar respuesta. La innovación, desde esta perspectiva, se asocia al replanteamiento, más o menos profundo, de la manera de entender la naturaleza, las dimensiones, las causas y las consecuencias de un problema colectivo. Como señala la literatura sobre «*frames*», el modo de concebir y representar un problema es un elemento determinante del sentido que toman los comportamientos y las acciones colectivas (Stone, 2012).

El giro sustantivo hace referencia al sentido de las actuaciones que los agentes políticos y sociales emprenden para abordar un problema colectivo. La innovación pública tiene una dimensión sustantiva en la medida en que comporta cambios más o menos significativos en la orientación de estas actuaciones. La profundidad y la integralidad de estas innovaciones sustantivas puede ser desigual según los casos, esto nos lleva a distinguir entre diferentes modalidades de innovación según el grado de profundidad y de integralidad de estas.

El giro operativo, por último, hace referencia a las formas en que se llevan a cabo las actuaciones públicas (políticas o sociales). Esta dimensión focaliza nuestra atención sobre quién participa en la producción de las acciones en cuestión y, aún más importante, qué tipo de relaciones se establecen entre los distintos sujetos implicados. La cuestión relacional, pues, se convierte en una cuestión crítica dentro de esta dimensión (Brugué, Boada y Blanco, 2014). La innovación operativa hace referencia simultáneamente a la inclusión de nuevos sujetos en la producción de las actuaciones públicas o colectivas y en la generación de cambios significativos en las pautas de relación entre los diferentes agentes implicados.

Esta concepción deja, sin embargo, abiertos tres interrogantes que afectan a la propia naturaleza de la innovación y sobre las que ahondaremos en los siguientes capítulos a partir de estudios de caso concretos.

El primero de los interrogantes hace referencia a la intensidad y la profundidad que deben llegar a tener los cambios en las actuaciones políticas y sociales para que lleguen a constituir innovaciones significativas. El segundo interrogante está relacionado con el primero, y hace referencia al grado de novedad que debe presentar una actuación para ser considerada innovadora. Como respuesta a este interrogante, Blanco et al. (2016) sostienen que lo que define una innovación no es tanto el hecho de constituir una novedad histórica *stricto sensu*, sino su capacidad para constituir una alternativa respecto a los modelos hegemónicos en un momento histórico determinado. El último interrogante hace referencia al vínculo entre las tres dimensiones mencionadas de la innovación (conceptual, sustantiva y operativa). En un extremo,

podríamos afirmar que la innovación puede producirse de forma independiente en cualquiera de estos tres campos sin necesidad de simultaneidad. En otro extremo, Brugué et al. (2014) defienden que la innovación pública debe tener simultáneamente una dimensión procedimental y sustantiva: la innovación conlleva un replanteamiento del problema, de las actuaciones y de las formas de actuar del sector público. Una visión más equilibrada nos diría que, si bien la innovación pública es un proceso global de replanteo conceptual, sustantivo y operativo en la actuación política o social, el peso de cada una de estas dimensiones puede diferir según las prácticas innovadoras concretas.

Respuestas socialmente innovadoras

Hablamos de innovación social para referirnos a aquellas prácticas que tienen un marcado carácter social, tanto por la naturaleza social de los problemas a los que quiere dar respuesta como por el papel de la sociedad civil auto-organizada en la formulación de estas soluciones. Sin embargo, esta noción de las respuestas socialmente innovadoras no invalida que estas iniciativas puedan llevarse a cabo en colaboración con instituciones públicas o utilizando mecanismos de mercado. De hecho, distintos estudios han demostrado que la efectividad y la escalabilidad de estas iniciativas aumenta cuando se llevan a cabo en colaboración con las administraciones locales (Parés, Ospina y Subirats, 2017).

La innovación social nos remite a diferentes tipos de prácticas cooperativas entre la ciudadanía orientadas a satisfacer necesidades sociales diversas. Este tipo de prácticas de colaboración ciudadana toman especial relevancia en un contexto de crisis donde se intensifican las dinámicas excluyentes del mercado (desahucios, desempleo, pobreza, desigualdades crecientes...) y donde se hace evidente la incapacidad de los poderes públicos de dar respuesta a necesidades sociales en aumento. Además, es un concepto con una fuerte connotación local. Así, Oosterlynck et al. (2013) definen la innovación social como *«locally embedded practices that help socially excluded and impoverished individuals and social groups to*

satisfy basic needs for which they find no adequate solutions in the private market or macro-level welfare policies».

La literatura sobre innovación social es muy extensa y existe un intenso debate sobre la definición del propio concepto. Todas las definiciones comparten que la innovación social hace referencia a soluciones novedosas que dan respuesta a necesidades humanas a través de nuevas formas de relación social. Así, por ejemplo, la Comisión Europea define la innovación social como «*new ideas-products, services and models- that simultaneously meet social needs-more effectively than alternatives- and create new social relationships or collaborations*» (European Commission, 2010). Las concepciones más disruptivas de la innovación social, además, añaden que la innovación social se produce a través del empoderamiento de la ciudadanía e implica un proceso de transformación de las relaciones de poder. En este sentido, podemos entender la innovación social como «*a complex process of introducing new products, processes or programs that profoundly change the basic routines, resource and authority flows, or beliefs of the social system in which the innovation occurs*» (Westley y Antadze, 2010).

Es frecuente en el seno de los Estudios Urbanos que la innovación social sea conceptualizada como un mecanismo para mejorar el desarrollo territorial de barrios desfavorecidos (Hillier, et. al., 2009; Moulaert et. al., 2013). Sin embargo, estudios recientes demuestran que la innovación social no emerge necesariamente en los barrios con mayores necesidades sociales, sino en aquellos con mayores capacidades comunitarias (Blanco et al., 2016; Parés, Blanco y Fernández, 2018). En este sentido, los procesos de construcción de capacidades comunitarias resultan fundamentales si se quiere promover la innovación social como un mecanismo de desarrollo territorial.

Esta aproximación, de hecho, subraya la importancia del contexto histórico y geográfico a la hora de entender cómo emergen las iniciativas socialmente innovadoras y como estas pueden promover procesos de cambio social. Sin embargo, a pesar de que la literatura sobre innovación social ha sido muy fructífera durante la última década (Moulaert, et. al. 2013), se han analizado poco las dinámicas de agencia que podrían contribuir también

a explicar no solo el hecho de que la innovación social surja en unos lugares y no en otros, sino también su capacidad de impacto. En este sentido, el estudio del liderazgo en los procesos de innovación social —la observación de la agencia que los produce—, ha tenido escasa presencia en las publicaciones especializadas. Algunos estudios recientes (Parés et al., 2017) han identificado las prácticas de liderazgo colectivo que pueden determinar la emergencia y la sostenibilidad de iniciativas socialmente innovadoras, tales como la reformulación de los discursos (prácticas de liderazgo que promueven la generación de marcos discursivos alternativos a los dominantes), la construcción de puentes entre diferentes (prácticas de liderazgo que fomentan el intercambio y la conexión entre distintos grupos sociales) o el empoderamiento (prácticas de liderazgo que empoderan y capacitan a todos aquellos y aquellas que participan o se benefician de la iniciativa socialmente innovadora).

De hecho, uno de los grandes debates en torno a la innovación social hace referencia a su carácter transformador. El proyecto TRANSIT, por ejemplo, entiende que la innovación social es transformadora cuando desafía, altera o sustituye las estructuras y las instituciones dominantes. De forma similar, autores como Moulaert et al. (2013) o Oosterlynck et al. (2013) destacan que el rasgo diferencial de la innovación social transformadora es su capacidad para producir cambios en las relaciones sociales y de poder.

Síntesis

No encontramos en un momento en el que las políticas urbanas se están reconfigurando y, a la vez que ganan centralidad, se enfrentan al reto de ofrecer respuestas innovadoras, alternativas a los marcos dominantes, para hacer frente a unos nuevos problemas urbanos que se caracterizan por su extrema complejidad y multi-escalaridad. Las prácticas socialmente innovadoras y las innovaciones en las políticas públicas emergen como posibles respuestas a estos retos.

Entender mejor la interrelación entre los procesos de innovación —sean fruto del propio aprendizaje, la movilidad de políticas

o la irrupción de nuevos actores con nuevas agendas— en las políticas urbanas y qué factores favorecen o dificultan el funcionamiento de estas es uno de los grandes retos de los Estudios Urbanos hoy en día. Igualmente, ofrecer herramientas tanto a las administraciones públicas como a las organizaciones sociales para fomentar y hacer eficaz y escalable la innovación política y social se convierte hoy en una aportación de gran relevancia para el impulso del cambio social.

II. TRANSFORMAR LA CIUDAD A TRAVÉS DE SUS MÁRGENES. EXPERIENCIAS DE INNOVACIÓN Y CIRCULACIÓN DE POLÍTICAS URBANAS EN MEDELLÍN, RÍO DE JANEIRO Y EL ALTO

César González García¹

Desde hace algo más de una década, nuevas formas urbanas emergen en diferentes barrios desfavorecidos de América latina. En nombre de la «integración» y del «reconocimiento» de los más pobres, las políticas urbanas se multiplican en la región, teniendo como *función* transformar el espacio, las prácticas, las representaciones y las normas características de estos territorios. Dichas políticas se materializan en forma de: «Parques biblioteca», centros de emprendimiento, centros de salud, escuelas y colegios de «calidad», ensanchamiento de las calles, creación de espacios públicos y de recreación, «casas de justicia», puestos de policía periférica, teleféricos urbanos, entre otros.

La siguiente reflexión, basada en una perspectiva interdisciplinar (entre la geografía urbana, la antropología y la sociología políticas), pretende explicar *la transformación de la ciudad a través de sus márgenes* (Das y Pool, 2004; A. Días, 2013; M. Agier, 2015). Para ello, a partir del método etnográfico, desde el año 2015 hemos realizado un estudio comparativo de tres procesos sociales en tres espacios urbanos de América latina. A saber, La comuna 1 en Medellín, El Complejo do Alemão en Río de Janeiro y el distrito 5 en El Alto. Es en este contexto que, el principal objetivo del

1. Doctorando en l'École des Haute Études en Sciences Sociales EHESS-Paris. Centre de recherches historiques. Grupo GGH Terres. Co-coordonateur GRECAL EHESS-IHEAL

presente texto es comprender el cambio de *paradigma* (P. Hall, 1986) de estas políticas urbanas a partir de la noción de *innovación* entendida como un momento de *ruptura*, como un *proceso* y como un *producto* (Kim, S. y Chang, G. 2009). Con tal fin, el siguiente análisis se estructura en los tres momentos mencionados.

La ruptura: hacia un cambio en la percepción de los barrios desfavorecidos

En principio, las tres zonas urbanas objeto de análisis no se desmarcan de los barrios desfavorecidos de América latina. Ocupados y autoconstruidos por poblaciones entre *proletariado* y *precariado* (D. Harvey, 2012: 11), este conjunto de barrios se caracteriza por la ausencia del Estado y de todo lo que viene con él (Bourdieu, 1993: 159) tanto las instituciones (policía, escuelas, centros de salud) como el conjunto de servicios urbanos (electricidad, agua, gas, transporte público). Sin embargo, más allá de las desigualdades socioeconómicas y la segregación socioespacial, existen dos factores que acentúan la fragmentación urbana en estas tres ciudades.

En el primero de ellos se ubican las condiciones topográficas que moldearon la distribución social y urbana, produciendo una separación entre un «arriba» y un «abajo». Compuesto por colinas, laderas y mesetas, el «arriba» se convirtió en la alternativa habitacional para las clases desfavorecidas desde la década de los cincuenta. El «abajo» hace referencia a la ciudad «formal» planificada en la que especialmente habitan la clase media y la clase alta. El segundo factor, es el surgimiento de formas de *territorialización de grupos al margen del Estado*. Si bien dichos grupos se expresan de diferente manera en las tres ciudades, es posible identificar un conjunto de *prácticas*, de *representaciones* y de *normas* que constituyen las expresiones de un control territorial *marginal*. Con ello, una característica común a estos grupos es que son *societales*.

Así, partiendo de estos dos factores, la producción espacial de estos barrios, más que un fenómeno entendido a partir de la noción de *centro-periferia* (Castells, 1968, Reynaud, 1972) puede

ser explicada por su carácter marginal, es decir, de *margen*. Aquí la idea de margen no se reduce a la marginalidad como precariedad o exclusión, al contrario, lo que se busca es observar la dimensión creativa y creadora de estas formas de construir el territorio (Veena Das y Deborah Poole, 2004: 24).

Es concretamente a finales de los años noventa e inicios del dos mil que la cristalización de las desigualdades sociales, la fragmentación urbana y las formas de control territorial se materializan en una *crisis social urbana*. En Medellín, las confrontaciones entre los grupos paramilitares, las milicias de las guerrillas urbanas y los grupos delincuenciales desangran la ciudad con una década de homicidios sin precedente. En Río de Janeiro la lucha por el control territorial entre las fracciones del narcotráfico y los enfrentamientos con la policía militar, fortalece la barrera social y simbólica que estigmatiza a las y los habitantes de las favelas. En la ciudad de El Alto, es a inicio de los años 2000 que en el marco de la llamada «guerra del gas» las movilizaciones bloquean el acceso a la ciudad de La Paz produciendo enfrentamientos letales entre manifestantes y el ejército nacional. En los tres casos, un elemento central es *el lugar* de la confrontación, pues es en el interior estos barrios al margen del Estado donde tiene lugar la disputa por el control y el desarrollo de la ciudad.

De ahí, estas zonas urbanas que pasaron de barrios desfavorecidos a márgenes urbanas pueden ser consideradas a la vez como *arenas políticas*, pues allí se desafiaba el desarrollo del resto de la ciudad. Así, las bases para *la ruptura* cognitiva que daría lugar a la *necesidad de innovar* en materia de políticas urbanas, fueron en principio sociales espaciales y políticas.

Proceso: la creación de una política pública urbana local

Partiendo de los elementos precedentes, que permiten en alguna medida identificar el momento de *ruptura* en la forma de diseñar las políticas urbanas, en las siguientes líneas la atención se centra en el proceso.

Para el caso de Medellín, *la ruptura* en la forma de hacer las políticas urbanas se sitúa en el año 2004. Es a partir de allí que

inicia un proceso de innovación en el que el gobierno municipal de la ciudad, bajo el mandato de Sergio Fajardo, buscará responder a los retos locales e internacionales con un cambio de *paradigma*² (Hall, 1986) de políticas urbanas.

Este cambio consistía en «transformar la ciudad al concentrarse en los barrios más desfavorecidos y estigmatizados por la violencia». El nombre *Urbanismo social* fue entonces dado a este tipo de políticas urbanas caracterizadas por un modo de intervención que pretende garantizar «la integración». Desde esta perspectiva, la denominada «integración» se alcanzaría a través de la instalación de una gran infraestructura urbana de transporte público, apoyada por otras intervenciones complementarias sobre el territorio, todo ello hecho, en el marco de los principios de «participación democrática de los habitantes». Así, el dispositivo que reagruparía dichos objetivos será los *Proyectos Urbanos Integrales* (PUI). Los PUI buscarán alcanzar tres objetivos: la disminución de la exclusión y de la segregación, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y finalmente, la instalación de espacios propicios a la seguridad ciudadana.

Está política urbana fue diseñada así a través de la armonización de *referenciales*³ de las diferentes escalas de poder, en los niveles local, nacional e internacional. Específicamente, fueron tomados como referentes a nivel internacional, las bases de la conferencia de Estambul Habitat II-1996 y algunas experiencias urbanísticas implementadas en el contexto latinoamericano. Como es el caso del programa Chile- Barrio, de Brasil, con Favela-Bairro, en la lógica de mejoramiento de barrios con intervenciones *insitu* financiadas por el Banco interamericano de Desarrollo (BID). Así mismo, se

2. La noción de cambio de «paradigma» aquí hace referencia a la obra del geógrafo inglés Peter Hall. Para este Este hay un cambio de «paradigma» en las políticas públicas cuando se puede constatar a la vez: un cambio de los objetivos de las políticas, un cambio de instrumentos de la acción pública, y finalmente un cambio en los marcos institucionales (Hall P. 1986: 137).

3. Pierre Muller explica que: *el referencial* es esa imagen cognitiva con relación a la cual los actores organizan su propia percepción de los problemas, confrontan sus soluciones y definen sus posiciones de acción. Esta visión del mundo es el referencial de una política. (Muller, 2010: 55).

toma también como referente el programa de rehabilitación del centro histórico de Quito, financiado por el Banco Mundial.

Conversión de una política urbana local en modelo latinoamericano

Transcurridos cuatro años de la creación del *Urbanismo Social* ya no se trataba solamente de un nuevo «paradigma» de política urbana local, sino de un nuevo programa de transformación urbana instituido en «*modelo*», más allá de las fronteras colombianas. Esto fue posible en gran parte, gracias a la valoración del *urbanismo social* por parte de ONU-Habitat y del BID para quienes este tipo de urbanismo crea soluciones *innovadoras*. Entre ellas, se ubica los primeros teleféricos urbanos, entonces vistos como tecnología de transporte sostenible, participando a la integración y a la movilidad de los habitantes de los barrios precarios de las colinas. A partir de 2008, la ciudad comienza a recibir premios internacionales gracias a sus intervenciones en los barrios más desfavorecidos. Entre ellos, el reconocimiento de Medellín como «*la ciudad más innovadora del mundo*» (según Urban Land Institut y Wall Street Journal, 2013).

En síntesis, la transformación de una *política local* en un *modelo de desarrollo urbano* es una lógica bidireccional. En primer lugar, son utilizados *referenciales* internacionales para la solución de problemas locales. Y, en segundo lugar, la acumulación del capital de legitimidad de las políticas locales es posible gracias al reconocimiento de los organismos internacionales quienes establecen la aparición de «*un modelo urbano*».

Circulación y aplicación del «modelo urbano»

Las relaciones entre los gobiernos, las y los mandatarios, locales regionales y nacionales, es central a la hora de integrar la noción de innovación en la creación de políticas urbanas. Ello es posible ilustrarlo con dos ejemplos del contexto latinoamericano, uno en Río de Janeiro y otro con el área metropolitana de las ciudades de La Paz y de El Alto.

En el año 2008, Río de Janeiro comenzaba a prepararse para la realización de la copa del mundo FIFA y para los juegos Olímpicos.

El gobierno de Estado, bajo el mandato de Sergio Cabral y enmarcado en las políticas sociales del presidente Lula, implementa a partir de este año el *Programa de la aceleración del crecimiento*⁴ (PAC). Para el caso del Complejo do Alemão (un conjunto de 15 favelas del norte de la ciudad) el PAC será inspirado ampliamente del *Urbanismo Social* de Medellín. Para tal fin, diversos encuentros entre mandatarios y funcionarios de las dos ciudades se llevaron a cabo. Ello tendrá como resultado la instalación de un teleférico urbano, la creación de las *Unidades de Policía de Pacificación* (UPP) y el diseño de un plan urbano inspirado en los *Proyectos Urbanos Integrales* (PUI).

Por su parte, en Bolivia con la llegada al poder de Evo Morales y el nacimiento del Estado Plurinacional, un conjunto de políticas públicas lideradas por el gobierno central comienza a ver el día. Con un discurso centrado en el «reconocimiento» de las comunidades indígenas históricamente abandonadas y la «redistribución» a los más necesitados, las intervenciones urbanas abrieron un lugar al Estado, en el suelo urbano de la denominada «ciudad insurgente», El Alto. Es en el año 2012 que el presidente Morales presenta el proyecto de ley para la construcción de un teleférico que tendrá como función integrar la ciudad de El Alto y la ciudad de La Paz. Así, desde el año 2014 el sistema «*Mi Teleférico*» ha servido de puerta de entrada para la ejecución de intervenciones en zonas urbanas en las que, hasta la época, la presencia del Estado era inexistente. En este caso no se hace ninguna alusión directa a la reproducción del «*modelo Medellín*». Sin embargo, antes de la implementación y funcionamiento dicha infraestructura urbana una comisión de dirigentes, funcionarios y arquitectos bolivianos fue encargada de visitar Medellín con el fin de nutrirse de la experiencia colombiana. (Entrevista a funcionarios de la empresa de Estado «*Mi Teleférico*» La Paz, 30 octubre 2016).

4. PAC es creado con el objetivo de promover inversiones en la infraestructura y en la ciudadanía en las regiones más pobres del país. Una de las líneas centrales del PAC gestionada por el Ministerio das Cidades, sería la urbanización de los Establecimientos precarios.

El producto: efectos de la innovación en términos de transformación socioespacial

En este punto, la observación se focalizará en el *producto* de la innovación en dichas políticas urbanas. El análisis del *producto* se organiza en tres dimensiones que a la vez están interrelacionadas entre sí. Estas son: *la dimensión estructural, la dimensión cognitiva temporal y la dimensión espacio/territorial.*

Pasada más de una década desde la creación y puesta en circulación del conjunto de políticas urbanas relacionadas con el llamado *Urbanismo Social* es posible observar algunos cambios referidos al aparato estatal. Es a lo que hemos llamado «*la dimensión estructural*». En primer lugar, en las tres ciudades la creación o ejecución de políticas urbanas pasa por el establecimiento de un marco normativo que, en la mayoría de los casos, amplía, flexibiliza y diversifica las leyes que enmarcan la acción pública.

Esta nueva normatividad se materializa generalmente en los Planes de ordenamiento territorial (POT Medellín) o con el «*Estatuto da cidade*» en Río de Janeiro que orienta a la vez los «*plano diretos municipal*» e igualmente el Plan de desarrollo urbano en la ciudad de El Alto. En segundo lugar, nuevas formas institucionales aparecen en el marco de la *ruptura o proceso* de innovación. Un ejemplo es el Ministerio das Cidades en Brasil, que amplía las competencias a la *Empresa de obras públicas* (EMOP) para las intervenciones en Favelas. En Medellín es la *Empresa de Desarrollo Urbano* (EDU), la institucional garante de la puesta en marcha y de la difusión de los principios del *Urbanismo Social*. Por su parte, en el caso boliviano ha se concentrado la acción pública en la nueva empresa nacional del Estado «mi teleférico». Esta es la responsable de la acupuntura urbana e insignia de las políticas de «*reconocimiento e integración*» del Estado Plurinacional de Bolivia. Concretamente, los cambios en las estructuras institucionales y normativas son producto y productores de la *innovación en las políticas urbanas*, pues son estas quienes retroalimentan y perpetúan la innovación como carácter y característica de la acción pública.

En segundo lugar, pasamos a la *dimensión cognitiva/temporal* en la cual se evidencia la integración cognitiva de la *innovación* en

tanto que categoría central de la acción del Estado. Es decir, las representaciones, creencias y formas de entender los problemas y soluciones en materia de políticas urbanas han integrado la noción de *innovación* a su repertorio mental. En ello, hablar de la integración de la categoría de innovación en la acción pública implica tomar en cuenta la temporalidad gubernamental. Si bien la sostenibilidad de los programas urbanos analizados, en este caso, puede ser afectada por condiciones externas a los campos de representación y las formas de acción de los gobiernos locales, es posible identificar líneas de continuidad en los modos de intervención de las tres ciudades. En Medellín, se ha hecho de la *innovación* una de las categorías centrales en las agendas públicas desde hace más de 14 años. Los distintos gobiernos locales ponen en marcha programas cada vez más ambiciosos en los que se pretende conservar la línea de «*la ciudad más innovadora del mundo*». Por su parte, en Bolivia, la permanencia en el poder del presidente Evo Morales desde hace más de una década, ha facilitado la continuidad del proceso de *innovación* en la ciudad de El Alto. En efecto, bajo el discurso del reconocimiento y la consigna «*lo mejor para los guerreros de El Alto*», la implementación de grandes obras de infraestructura moderna sigue multiplicándose. Para el caso de Río de Janeiro, antes de entrar en la actual crisis social y política, el gobierno de Estado, así como la prefectura municipal intentaron llevar a cabo una reproducción a otras favelas de la ciudad la experiencia del Complejo do Alemão.

Finalmente, en la dimensión *espacio/territorial*, el producto de la innovación en las políticas urbanas se retroalimenta con dos procesos. Con la transformación espacial de los márgenes urbanos se asiste a *la espacialización del Estado*. Es decir, el Estado que se materializa en las instituciones públicas, ha modificado el paisaje urbano de los barrios desfavorecidos con la implantación de formas espaciales propias de «la ciudad formal». Estas formas espaciales vistas como *dispositivos de espacialización estatal* participan así al segundo proceso, la territorialización estatal. En otras palabras, a la modificación de las prácticas, normas y formas de representación propias a los barrios en margen.

Conclusión

Hasta aquí, han sido abordados brevemente tres dimensiones de *la innovación* en las políticas urbanas, para el caso de las tres ciudades objeto de estudio. En primer lugar, *La Ruptura*, como el momento en que se produce un cambio en la concepción «del problema y de la solución» en términos de urbanizaciones de los barrios desfavorecidos. Esto, a partir de diferentes crisis sociales y urbanas. Y, en segundo lugar, *El Proceso*, a través del cual fueron creadas, legitimadas y puestas en circulación nuevas formas de intervenir en los territorios al margen del Estado. Aquí las políticas urbanas son el resultado de la armonización de *referenciales* globales-locales y de la acomodación de las normatividades nacionales. Y en tercer lugar, *El Producto*, en el cual se identifican los efectos y resultados en términos de transformación socioespacial consecuencia de la integración de *la innovación* en las políticas urbanas.

En suma, para entender la *innovación* en las políticas urbanas es necesario situarla en tanto que categoría de percepción y de acción. Pues esta, se ha convertido en las últimas décadas en un imperativo para la acción pública en la concepción y ejecución del desarrollo urbano. Así, la innovación no solo abre un campo de representación en los sistemas de acción política, sino que a la vez flexibiliza las formas institucionales y multiplica el mundo de posibles de los dispositivos y formas urbanas dirigidas a los barrios desfavorecidos al margen del Estado.

III. PROTESTA E INNOVACIÓN URBANA. UNA PROPUESTA DE ESTUDIO A PARTIR DEL ANÁLISIS DEL *MOVIMIENTO DE LAS INDIGNADAS*

Daniel Marín Gutiérrez¹

Introducción: movimientos sociales, protesta e innovación social urbana

La literatura sobre innovación social viene señalando que este fenómeno tiene tanto una dimensión social, como una dimensión política. Moulaert et al. (2005), por ejemplo, señalan que la primera supone la demanda de inclusión en diferentes esferas (mercado de trabajo, sistema educativo, vida cultural), y la segunda consiste en dar «voz» a grupos tradicionalmente ausentes de los procesos políticos y los sistemas político-administrativos. Se trata, pues, de procesos de movilización que llaman la atención sobre problemas y actuaciones necesarias para atenderlos, como al empoderamiento de la ciudadanía. La innovación se produce, pues, tanto en las demandas que se pretenden hacer valer, la forma en que proponen hacer frente a las mismas, como en el protagonismo de nuevos actores.

Estos aspectos se acercan a algunos de los rasgos y dinámicas de los movimientos sociales. De hecho, el análisis de la innovación no es ajeno al estudio de los movimientos sociales, y de los ciclos de protesta, en particular, en cuanto a que en el marco de estos surgen brotes innovadores mediante la aparición de nuevo actores, la creación de nuevas demandas y el uso de nuevas formas

1. Centro de Sociología y Políticas Locales - The Urban Governance Lab. Universidad Pablo de Olavide.

en los repertorios de acción colectiva las cuales se extienden más allá de las campañas de movilización (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005; Pleyers y Álvarez-Benavides, 2018). Cabría pensar, pues, que como resultados de las acciones de protestas surjan iniciativas y procesos de innovación social urbana, como procesos generados «desde abajo» que dan lugar al empoderamiento de nuevos actores y formas de hacer. En este sentido, Blanco y León (2017), por ejemplo, muestra la relación entre las movilizaciones urbanas y procesos de innovación social en el caso de Ciutat Meridiana (Barcelona). Así pues, los procesos de acción colectiva contenciosa que se producen, principalmente en los entornos urbanos, pueden ser un potencial —de actores, demandas y modos de hacer— respecto al desarrollo de procesos de innovación social urbana, en la forma de «coaliciones progresistas» (Navarro, 2015) o el desarrollo de estrategias de «empoderamiento local» e «innovación comunitaria» (Martí-Costa y Navarro, 2014).

Por tanto, resulta de interés analizar los eventos de protesta como posible dinámica generadora de innovación social en el espacio urbano. No obstante, el objeto del presente trabajo es más limitado, pues solo se pretende realizar una propuesta conceptual al respecto, así como su aplicación empírica al caso del ciclo de protesta de *los Indignados* en España con el objeto de mostrar su valía para el análisis de la protesta como marco potencial para el desarrollo de procesos de innovación social. En particular, este ciclo de protesta supone un «caso ejemplar», no solo por su volumen e importancia en España, sino especialmente por el hecho de que este produzca en relación a un momento en que se recrudescen los procesos de vulnerabilidad urbana, que ha sido marco de iniciativas que han dado lugar a procesos de innovación en las políticas urbanas (Subirats y Martí-Costa, 2014; Subirats y García, 2015).

Protesta e innovación social: actores, demandas y repertorios

El estudio de los ciclos de protesta permite conocer pautas de innovación en los procesos de presentación de demandas por parte

de la ciudadanía a las autoridades públicas. Además de suponer procesos no institucionales, implican procesos de autorreconocimiento sobre las necesidades de determinados colectivos que, una vez concluidos, dan lugar a la consolidación de nuevos actores, demandas y repertorios de acción. Cabe entender, pues, que la innovación en los ciclos de protestas (los eventos que en ellos se producen) pueden darse, al menos, en tres aspectos o dimensiones: actores, demandas y formas de acción (repertorios).

Respecto a la primera, cabría analizar la innovación en términos del grado de institucionalización de los actores que promueven la protesta a partir de la propuesta de Rutch (1999) entre actores con un alto grado de institucionalización, como los partidos, pasando a los grupos de interés, y, por último, los movimientos de base, con un carácter más emergente, horizontal y propositivo, y por tanto, de índole más innovador.

Respecto a la innovación en las demandas que se presenten en la protesta cabría atender a su base valorativa, en términos de la distinción materialista y postmaterialista propuesta por Inglehart (1998), la distinción entre contenidos socio-económicos referidos a la clásica «política de clase» frente a los referidos a los estilos de vida e identidad que caracterizarían a la «nueva política», según la perspectiva de la nueva cultura política (Clark y Navarro, 2007), así como a quienes se apela, a quienes se dice representar, distinguiendo cuando se hace respecto a grupos específicos frente a la ciudadanía -o el pueblo- en su conjunto.

Por último, en lo que se refiere al repertorio, la forma en que se produce la protesta, en la literatura suele distinguirse diferentes modos en atención al grado de disrupción e incertidumbre que generan (Herrera, 2010). A partir de la propuesta de la propuesta de Della Porta y Diani (2011) cabría hablar de tres modos según el grado de disrupción que producen: aquellos centrados en la lógica del número (cuanto más participantes, mejor), más normalizados, aquellos que usan la lógica del testimonio, en lo que importa es la disrupción de en cuanto al contenido simbólico del acto en sí mismo, y por último, la lógica del daño, en la medida en que suponga una disrupción de la vida y normas cotidianas.

Tabla 1
Las dimensiones de la innovación en los eventos de protesta

Dimensiones	Grado de innovación
Actores: institucionalización vs. emergencia	Partidos – Grupos de interés – Movimientos de base
Demandas: Base valorativa, contenido y representación	Materialista vs. Post-materialista
	Política de clase vs. Nueva política
	Grupos específicos vs. Ciudadanía (o pueblo)
Repertorios: normalizados vs. disrupción	Lógica del.: número – testimonio – daño

Fuente: Elaboración propia.

Metodología: el estudio de la innovación mediante *event protest analysis*

Para analizar la presencia de innovación en el ciclo de protesta nos hemos centrado en el papel que en el mismo juegan el *Movimiento de las Indignadas* como familia de movimiento social que opera en el marco de ese ciclo de protesta de la Gran Recesión (Portos, 2016). Para ello se ha aplicado la clásica metodología del análisis de eventos de protesta (Koopmans y Rucht, 2002; Earl et al. 2004). Se han identificado y analizado todos los eventos que tienen por actor organizador o colaborador algunos de los colectivos integrados en el *Movimiento de las Indignadas* como familia de movimientos a partir de la información que proporciona el diario *El País*. Esta fuente se ha utilizado en virtud a su cobertura estatal.² El periodo de análisis se ha centrado entre el 21 de octubre de 2010 y el 21 de octubre de 2012, que comprende los momentos de gestación, explosión y latencia de la protesta del Movimiento 15-M (Sztompka, 1995). En su conjunto se han identificado y codificado un total de 698 eventos de protesta, lo

2. Según el último EGM 2014, *El País* es el segundo periódico con mayor número de lectores de España (el primero es el diario *Marca* que se dedica en exclusiva a la información deportiva). Además, es el periódico con mayor tirada nacional.

que constituye la Base de Datos de la Protesta del Movimiento de las Indignadas (BDPMI).

Tabla 2
Dimensiones y niveles de innovación en la protesta
Ejemplos de categorías entre paréntesis

Dimensiones	Niveles		
	Bajo	Medio	Alto
Actores: institucionalidad vs. emergencia	Actores institucionales (partidos, sindicatos, patronal)	Grupos de interés (Organización de un Movimiento Social, Asociaciones)	Movimientos de base (Marea, Plataforma, autoayuda, Juventud sin Futuro, 15-M)
Demandas: Base valorativa/ contenido /representación	Materialistas/ política de clase/Grupos específicos (seguridad personal, aspectos laborales, grupos específicos)	Mixtas (servicios públicos, colectivos relacionados)	Post-materialistas/ Nueva Política/ Pueblo (libertades y derechos, representatividad, corrupción)
Repertorios: incertidumbre	Lógica del número (Huelga, manifestación, concentración)	Lógica del testimonio (eventos culturales, comida popular, concentración con elementos simbólicos)	Lógica del daño (toma simbólica de edificios, referéndum informal, huelgas de consumo)

Fuente: elaboración propia a partir de BDPMI (CSPL-UPO).

Esta metodología presenta limitaciones relativas al posible sesgo de la fuente utilizada, al hecho que la información recoge aquellos eventos que han recibido notoriedad periodística o la propia información recogida en cada noticia (Earl et al., 2004). No obstante, los resultados obtenidos proporcionan la validez suficiente por el tamaño de la muestra, la diversidad de ubicaciones estudiadas y el método de selección de casos proporciona validez suficiente al conjunto de información recogida.

Además de otras cuestiones, a efectos de este trabajo la base de datos recoge, para cada acto de protesta, qué actores la promovían, sus demandas y los repertorios empleados. En cada caso se ha recogido un amplio número de categorías que han sido agrupadas para elaborar una «escala» de innovación (ver tabla 1). Esto permite analizar el nivel de innovación que incorpora un evento de protesta en las tres dimensiones señaladas más arriba, así como la orientación de la familia de movimiento de las Indignadas en su conjunto.

Nivel y extensión de la innovación en la protesta

Tal y como se muestra en la tabla 3, los eventos de protesta presentan un nivel moderado de innovación en las tres dimensiones, aunque con diferencias entre ellas. El nivel más alto aparece en la dimensión referida a los actores, al menos un tercio de los eventos de protesta fueron promovidos por actores con un bajo nivel de institucionalidad, de carácter horizontal y surgidos de «abajo a arriba». En la mitad de los casos, los actores promotores fueron grupos ya asentados, aunque solo en el 13% la protesta partió de grupos de marcado carácter institucional. Un porcentaje similar de eventos también apuntan a un nivel alto de innovación respecto a las demandas, aunque más concentrado en los niveles medios y bajo (alrededor del 35% cada uno de ellos). En cambio, la dimensión en la que parece existe menor innovación es la de los repertorios. Aunque una parte considerable de los repertorios empleados en las protestas adoptan un carácter innovador (casi el 28%), en la mayor parte de los casos destacan por lo contrario (casi el 67%).

Tal y como cabría esperar, el 90% de los eventos de protesta se concentran en los espacios urbanos, en municipios de áreas metropolitanas, pues estos concentran la sede de los targets a los que se dirige la protesta, así como un volumen y concentración de población favorables para promover y extender la movilización (Navarro, 2011), además de los niveles de vulnerabilidad urbana que caracterizan el marco en el que tienen lugar el ciclo de protestas

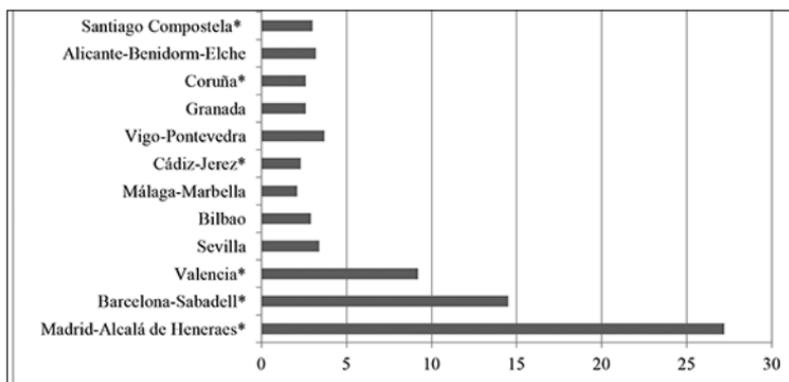
Tabla 3
Los niveles de innovación según dimensiones.
Porcentajes sobre el total de eventos de protesta analizados

Nivel	Dimensiones		
	Actores	Demandas	Repertorios
Bajo	13,5	35,0	66,9
Medio	55,2	39,3	5,4
Alto	31,3	25,7	27,7
Total (n)	100,0 (689)	100,0 (666)	100,0 (698)

Fuente: DBPMI (CSPL-UPO).

(Martí-Costa y Subirats, 2014). Se trata, pues, de un marco de oportunidades favorable para el desarrollo de acciones de protesta. Aún más, la mayor parte de los eventos de protesta se concentran en las dos grandes áreas metropolitanas españolas: casi el 30% en Madrid y casi el 16% en Barcelona, además de Valencia (9%), no pasando del 3% en el caso de otras áreas metropolitanas.

Gráfico 1
Eventos de protesta en áreas metropolitanas.
Porcentaje sobre el total de eventos de protesta
del Movimiento de las Indignadas



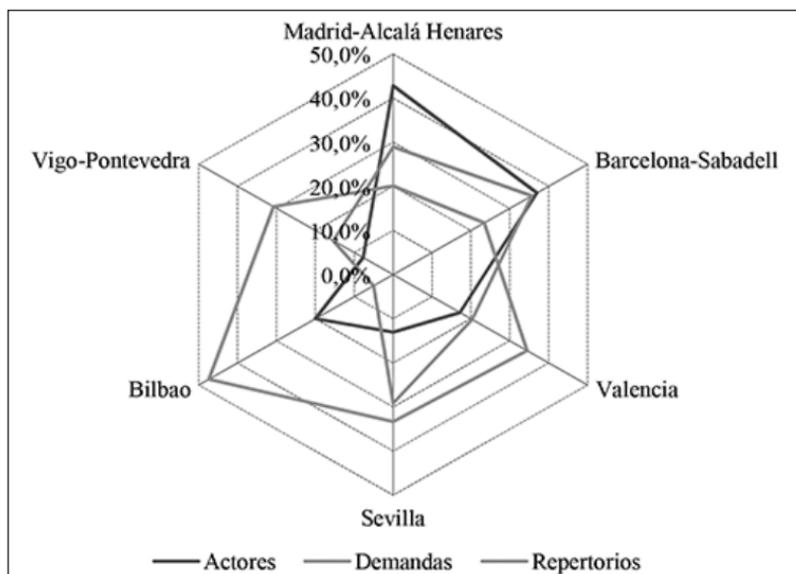
Nota: (*) Después de las elecciones municipales de 2015 la ciudad central es uno de los denominados «nuevos ayuntamientos democráticos».

Fuente: BDPMI (CSPL_UPO).

Ahora bien, ¿se da el mismo nivel de innovación en todas ellas?, ¿se produce en las mismas dimensiones? Centrándonos en

aquellas que concentran un mayor número de eventos de protesta puede apreciarse que el nivel de innovación es diferente en ellas según la dimensión que se considere. Así, Madrid destaca, especialmente, por la movilización de nuevos actores, y en alguna medida, en la aparición de repertorios novedosos, aunque a este respecto destaca, especialmente, el área metropolitana de Barcelona, y en cierta medida, Sevilla. Esta, en cambio, destaca en cuanto a la innovación de las demandas, junto al caso de Vigo-Pontevedra, y en especial, Bilbao.

Gráfico 2
Innovación en la protesta según áreas metropolitanas.
Porcentaje de protesta en el nivel más alto de cada dimensión
sobre el total de eventos de protesta en cada área metropolitana



Fuente: BDPMI (CSPL_UPO).

Conclusiones: el análisis de la protesta como potencial de innovación social urbana

Al inicio del texto hemos propuesto que el análisis de la protesta supone, en buena medida, el estudio del potencial de innovación social existente en una sociedad o en un territorio específico, en

la medida que este tipo de activismo político suele incorporar aspectos muy relacionados con aquellos por los que suelen definirse ese fenómeno urbano; en cuanto a la incorporación de nuevas demandas a la esfera pública, los actores que se empoderan para hacerlas valer o las nuevas formas de acción que incorporan al repertorio ya existente.

Ahora bien, también hemos indicado que un evento de protesta en sí mismo no implica necesariamente innovación ya que esta puede darse —o no— en alguna de las tres dimensiones propuestas. Para poder analizarlo hemos realizado una propuesta que permitiría estudiar el grado de innovación que incorpora un evento de protesta atendiendo al tipo de actor que la promueve, la demanda que presenta y la forma en que se desarrolla.

Su aplicación al caso «ejemplar» que supone la familia de movimiento de las Indignadas en el marco del ciclo de la Gran Recesión en España ha mostrado que, a pesar del volumen e intensidad de este, su grado de innovación no fue tan destacable. Este ciclo parece haber dado lugar a un mayor grado de innovación en cuanto a los actores, y en cierta medida, sus demandas, que a los repertorios de acción. O de otra forma, su potencial en vista a la generación de procesos de innovación social se centra, sobre todo, en efectos sobre actores y asuntos presentes en la esfera pública más que en la propuesta de modos de acción novedosos; al menos, tal y como hemos analizado aquí estos asuntos. Los análisis también han mostrado que la protesta, no solo se concentra en mayor medida en los ámbitos de más marcado carácter urbano, sino que su potencial innovador es diferente en distintos espacios territoriales (áreas metropolitanas).

En suma, en este trabajo hemos apuntado la oportunidad de analizar los eventos de protesta como marco potencial del desarrollo de procesos de innovación social al entender que pueden incorporar innovación en aspectos estrechamente relacionados con estos fenómenos. Para ello se ha realizado una propuesta conceptual y metodológica respecto al grado de innovación que suponen los eventos de protesta en tres dimensiones (actores, demandas y repertorios de acción). La propuesta puede aplicarse para analizar eventos de protesta urbanos, estén o no en el marco

de un ciclo de protesta, con el objeto de conocer el potencial de innovación social existente en una ciudad, sea para estudiar si las demandas y repertorios que utilizan los clásicos movimientos sociales urbanos introducen elementos de innovación, o incluso, si estas se configuran a partir de nuevos actores que hacen nuevas propuestas sobre qué hacer y cómo hacerlo respecto a los procesos de vulnerabilidad urbana.

IV. EL ACOSO CALLEJERO COMO RETO. LA NECESIDAD DEL DIÁLOGO ENTRE EL ENFOQUE FEMINISTA Y LAS POLÍTICAS DE MOVILIDAD URBANAS

Lionel S. Delgado¹

Introducción

Si bien a lo largo de las últimas décadas se ha conseguido implantar un enfoque de género en las políticas públicas en varias dimensiones, en las políticas urbanas aún queda mucho por recorrer. El enfoque de género en las políticas urbanas es muy reciente y aunque se llevan planteando debates sobre este tema desde los años setenta, tardará décadas en adquirir legitimidad en el mundo de la investigación, debido al carácter masculinizado y tradicional del campo académico del urbanismo y la arquitectura (Durán, 2017).² No obstante, recientemente se ha dado una verdadera efervescencia académica en relación a el urbanismo con perspectiva de género, con abordajes desde diversas disciplinas y estudios de distintos ámbitos que revelan la potencialidad y riqueza de este enfoque.

A su vez, el enfoque de la innovación social y la gobernanza urbana (Pradel y García Cabeza, 2018) que hace hincapié en las iniciativas que surgen desde abajo para afrontar necesidades no satisfechas de los ciudadanos (Ibíd., p. 21), permite entender movimientos sociales como el feminista como un motor de

1. Departamento de Sociología. CRIT. Universitat de Barcelona.

2. Para un repaso a la historia de la relación entre arquitectura y perspectiva de género, véase Díez Jorge, María Elena (coord.) (2015), *Arquitectura y mujeres en la historia*, Madrid: Síntesis.

procesos de innovación social. Al permitir resignificar realidades urbanas, visibilizar desigualdades y defender un modelo de ciudad inclusiva y disfrutable para todas y todos (Muxí, et al., 2011), la difusión de la perspectiva feminista es un elemento valioso para las políticas urbanas, entendiendo por tales, no solo políticas locales, políticas urbanísticas y políticas públicas (Blanco y Subirats, 2012), sino también una articulación multinivel de actores, institucionales y no institucionales, volcados hacia la solución de distintos problemas.

Sin embargo, una mala comunicación entre los procesos de innovación social y las políticas públicas puede dar lugar a bloqueos o insuficiencias en las formas en las que se plantean los problemas que se intentan solucionar desde la política (Subirats, 2015). Estos bloqueos, por un lado, impiden la correcta identificación del problema, corriendo el riesgo de que este se invisibilice; y por otro, facilitan que fallen las políticas que se disponen para la solución de un determinado problema.

El caso del acoso callejero es un buen ejemplo de este tipo de desfase. Los movimientos feministas llevan décadas poniendo sobre la mesa la violencia urbana sufrida por las mujeres. El empuje que ha vivido el movimiento feminista en los últimos años ha permitido que los colectivos vivan procesos de empoderamiento que están íntimamente ligados a los fenómenos de innovación social. Sin embargo, sospechamos que dicha innovación no se termina de articular con las políticas públicas.

Nuestra hipótesis es que dicho desfase se encuentra por un doble déficit, tomando el planteamiento de Imanol Zubero (2015). Por un lado, un déficit de *anticipación*, por el cual las administraciones no son capaces de prever un problema antes de que suceda, y por, otro lado, un déficit de *diagnóstico*, por el cual el problema, cuando se produce, no es percibido por las administraciones. Es decir, existe un problema de identificación relacionado con un mal enfoque de las políticas de movilidad urbana. Es necesario, pues, un replanteamiento en la forma de abordar las problemáticas de género en las políticas urbanas y actualizar el paradigma de los estudios urbanos relacionados con la movilidad para integrar los conflictos que suceden *durante* los desplazamientos.

Para apoyar dicha hipótesis, analizaremos la forma en la que el Ayuntamiento de Barcelona ha abordado recientemente las violencias urbanas y las movilidades. Para ello, se analizarán, por un lado, la Encuesta de Victimización de Barcelona del año 2017 y, por otro, la Encuesta de Movilidad en Día Laborable (EMEF). Se estudia la EMEF debido a que el acoso callejero es una violencia sufrida durante un proceso específico de la vida urbana: la movilidad. Al ser un tipo de violencia *en movimiento*, su identificación está íntimamente ligada a la forma en la que se estudian las dinámicas de movilidad en la ciudad.

Para finalizar, se discutirá cómo un cambio de enfoque puede solucionar esta carencia en los estudios de movilidad de tal forma que incluir la perspectiva feminista puede aportar importantes elementos para el avance de los procesos de innovación política que den salida a los malestares que hoy en día las políticas urbanas no saben responder.

Unas políticas públicas que sean sensibles a estos procesos de empoderamiento pueden avanzar hacia modelos de gobernanza urbana inclusiva y participativa. Para analizar el caso concreto en que se recogen estos procesos en la ciudad de Barcelona, analizaremos dos de las encuestas más importantes que aportan la información fundamental acerca de las agresiones urbanas (Encuesta de victimización) y la movilidad urbana (Encuesta de movilidad en día laborable). Nos centraremos en el perfil juvenil al ser este más propenso a los fenómenos de acoso callejero (Delgado Ontivero y Aguerri, 2018).

La identificación del acoso callejero de Barcelona

Una extensa bibliografía parece relacionar la experiencia urbana femenina con sentimientos de miedo e inseguridad (Pain, 2001; Delgado Ontivero y Aguerri, 2018). No existen cifras fiables y completas sobre la dimensión del acoso callejero en el caso español,³ pero

3. En el momento en el que se redacta este artículo (noviembre del 2018) se publicaron los resultados de la Encuesta de Violencia Machista en Cataluña del año 2016. En esta encuesta se recoge que, de las mujeres que han reconocido

las cifras en países vecinos son claras: los datos que ofrece Gallup sobre encuestas realizadas en 143 países en el 2011 habla de que en Francia, a la hora de volver a casa por la noche, hay una diferencia de 27 puntos porcentuales entre hombres declaran sentirse seguros (78%) y mujeres (51%).⁴ En Italia esa diferencia es de 28 puntos (40% de mujeres seguras frente al 68% de hombres).

Respecto al acoso callejero, el 75% de mujeres en Londres lo ha sufrido alguna vez en su vida según la encuesta realizada por ActionAid en 2016.⁵ La comisión *End Violence Against Women Coalition* en Reino Unido agrega en una encuesta realizada en 2016 que al 64% (un 84% de las mujeres entre 18 y 24 años) de mujeres que reconocen haber sufrido acoso en espacios públicos, el 35% sufre, además, tocamientos forzados (un 45% de las mujeres de 18-24).⁶ Por lo tanto, puede decirse que la situación de acoso callejero supone una realidad muy importante para el conjunto de mujeres jóvenes y que interviene como factor de peso a la hora de analizar el diferencial de género en la relación que los jóvenes mantienen con el entorno urbano.

Estos datos parecen señalar la misma tendencia que muestra la Encuesta de Victimización de Barcelona del 2017. La victimización femenina se encuentra relacionada con la seguridad personal. En la población joven (16-29 años), la causa más frecuente de victimización es la que se da en el ámbito de la seguridad personal (robo, amenazas, atracos, agresiones, etc.), ámbito que despunta en ambos géneros llegando en el caso de las mujeres a rozar el 30% (29,4). En los hombres, la victimización en seguridad personal llega al 24,4%.

haber sufrido algún tipo de agresión por parte de personas que no son pareja o expareja, el 20,9% la ha sufrido en lugares de ocio, el 18,3% en el espacio público y el 17,1% en el transporte público. Sin embargo, en los resultados ofrecidos públicamente no se profundiza más en las características del acoso ni en su tipología o las consecuencias para las víctimas.

4. Cfr. <http://news.gallup.com/poll/155402/women-feel-less-safe-men-developed-countries.aspx> (última visita: mayo de 2018)

5. Cfr.: <https://www.standard.co.uk/news/transport/half-of-women-feel-at-risk-of-harassment-on-london-public-transport-a3252051.html> (última visita: mayo de 2018).

6. Cfr.: <http://www.endviolenceagainstwomen.org.uk/> (última visita: mayo de 2018)

El grueso de la victimización está relacionado con el robo o el intento de robo de bolso o cartera, una tipología de delito que afecta sobre todo a las mujeres. Sobre la agresión sexual, esta alcanza en porcentajes totales un 0,4%. Separando por género, se ve que la agresión sexual afecta mucho más a mujeres (0,7%) que a hombres (0,2%). No obstante, la agresión sexual debe entenderse como uno de los tipos de violencias que sufren las mujeres en entornos urbanos. El abanico de agresiones, verbales, físicas y simbólicas son muy diversas como se ha registrado en otros estudios (Delgado Ontivero y Aguerri, 2018).

La forma de recoger las agresiones sufridas en esta encuesta es únicamente a través de la categoría «agresión sexual», pero una categoría tan concreta invisibiliza un abanico muy amplio de agresiones que no son recogidas por este concepto pero que pueden ser muy significativas en la autopercepción y libertad de relacionarse con la ciudad en la vida de estas mujeres. Por partir de una categoría muy amplia y que solo haría referencia a un caso extremo de la vivencia del acoso callejero, la Encuesta de Victimización no consigue recoger de manera adecuada las vivencias de acoso callejero como se realiza en otros países de Europa.

La Encuesta de movilidad en día laborable (EMEF) recoge el número, el medio y el motivo de los desplazamientos urbanos durante un día laborable. El medio más utilizado será el transporte no motorizado (pie y bicicleta). En las edades jóvenes (16-29 años), este medio es el más usado tanto en hombres (36,9%) como en mujeres (38,6%). Sin embargo, hace falta apuntar que si bien estas cifras son similares, la utilización de la bicicleta está menos extendida en mujeres. Así lo constata la Enquesta Baròmetre de la Bicicleta 2016, donde las cifras hablan de una diferencia de cerca de 20 puntos entre el porcentaje de usuarios de bicicletas masculinos (59,5%) y femeninos (40,5%). Por ello, en la encuesta del EMEF, cuando recogen medios no motorizados, en su grueso se trataría de desplazamientos de a pie, presentando un porcentaje mayor de mujeres.

En cuanto al transporte público, su uso en hombres jóvenes (16-29) es de 26,8%, menor que en las mujeres (33,7%). Esta bajada parece darse por un mayor acceso de hombres al trans-

porte privado (36,2%), mientras que en las mujeres la cifra no sube de 27,7%. De esta forma, se comprueba que una parte mayoritaria de los jóvenes, tanto hombres como mujeres, optan por modalidades públicas de movilidad que pasan por el tránsito por espacios abiertos, relacionadas con problemáticas específicas como el acoso callejero.

Así, vemos cómo, si bien existen diferencias de género en la movilidad urbana juvenil, pareciera que no se profundiza en los problemas relacionados con estas diferencias. En la EMEF no se contemplan los conflictos sucedidos durante los desplazamientos y en la Encuesta de Victimización no se contempla el acoso callejero ni una distinción de agresiones más allá de la «agresión sexual». No hay una incorporación de la conflictividad social en los estudios de movilidad urbana ya que no se mencionan las problemáticas ligadas a los desplazamientos. Si atendiésemos únicamente a las cifras ofrecidas, podría concluirse que no existe un problema social relacionado con la experiencia urbana de la mujer, salvo un pequeño despunte de género en las agresiones sexuales. No obstante, si se tienen en cuenta las movilizaciones feministas recientes, debería hablarse más bien de un desfase entre las investigaciones públicas disponibles en relación a la movilidad urbana y la vivencia de género.

Desfase analítico: problema político

La adecuación de las políticas públicas a las dinámicas sociales es fundamental. Como dice Zubero, «en la medida en que la innovación es lo contrario de la rutina institucional, el humus propicio para la innovación social lo van a constituir los entornos no institucionales o menos institucionalizados» (Zubero, 2015: 19). Así, resulta importante una comunicación entre lo institucional y *lo político* externo a las instituciones en tanto se deseen el desarrollo de unas políticas públicas adecuadas.

Aparentemente, el incorrecto planteamiento político del problema ha hecho que las reivindicaciones sociales de responsabilidad política en materia de seguridad urbana en relación a la violencia de género no sean adecuadamente recogidas por parte

de las investigaciones públicas realizadas. Un ejemplo de ello es que el caso del acoso callejero esté totalmente ausente en las Encuestas de Victimización (donde se contempla únicamente la agresión sexual pero no los diversos formatos del acoso), y esté superficialmente señalado en la última Encuesta de Violencia Machista en Cataluña (2016), donde se reconoce que un 20,9% de las mujeres entrevistadas que han sufrido agresiones por parte de personas que no son pareja lo han hecho en lugares de ocio, un 18,3% en el espacio público y un 17,1% en el Transporte público, pero no se profundiza en la tipología de dichas agresiones, ni en las consecuencias vividas por dichas mujeres. Aunque son muy positivos algunos de los avances en esta materia, que han hecho que en las fiestas populares los dispositivos de prevención de acoso y violencia sexual se difundan ampliamente por la ciudad, los mecanismos de prevención y gestión del acoso callejero mas allá de las fiestas populares son insuficientes, tal y como afirman los colectivos feministas (Delgado, 2018).

Una de las formas por las cuales se podrían adaptar las herramientas analíticas a un fenómeno que está ligado a los desplazamientos y que, por lo tanto, resulta difícil de cuantificar o abordar, es un cambio en la forma en la que la movilidad urbana es planteada, como lo que plantean las punteras investigaciones del *new mobilities paradigm* (Sheller y Urry, 2006; Urry, 2007; Cresswell, 2010).

Para este enfoque, históricamente, la movilidad intraurbana ha sido incluida dentro de la *transport research*. Los sociólogos del transporte han abordado los desplazamientos desde un enfoque puramente cuantitativo: la movilidad ha sido estudiada como un conjunto de flujos poblacionales que se desplazan de un punto a otro, tienen unas preferencias de transporte y, a lo sumo, tienen un perfil etario/de género/socioeconómico concreto.

Sin embargo, la crítica del paradigma de las movilidades vendría al reconocer que los desplazamientos incluyen elementos e interacciones sociales (entre personas y entre personas y espacios) así como diversos elementos simbólicos, conflictivos o imaginarios que intervienen en cada caso de manera distinta. Cuando se confunden estudios de movilidad con meros estudios de transporte,

se toma la demanda como algo ya dado, como una *caja negra* (Sheller y Urry, 2006) y, a lo sumo, se relaciona con la situación socioeconómica. No se problematizan razones, motivaciones o emociones ligadas a los desplazamientos.

Asimismo, los teóricos del transporte analizan su objeto de estudio a través de categorías simples y amplias (trabajo, ocio, deporte, compras, etc.) presuponiendo que un desplazamiento tiene un motivo único y claro. Esta forma de abordar el desplazamiento, simplificado, individualizado y planteado como resultado de una lógica de maximización de la utilidad individual, resulta inadecuada al fallar a la hora de entender cómo los patrones de movimiento están socialmente estructurados y dependen de complejas redes de vida familiar, trabajo o amistad (Ibíd.).

Conclusiones

En el presente capítulo se ha planteado la necesidad de coordinar los procesos de innovación social que suceden en las calles como respuesta a unas necesidades no cubiertas ni por el Estado ni por el mercado con unas políticas públicas urbanas con el fin de poder avanzar hacia ciudades inclusivas e igualitarias. En materia de género, esta coordinación pasaría por recoger las demandas del movimiento feminista en relación a la problemática del acoso callejero y las agresiones machistas. Sin embargo, por lo que se ve a través del análisis de dos de las encuestas más importantes a nivel urbano en la ciudad de Barcelona, la forma de analizar la problemática falla a la hora de recoger los fenómenos de agresiones cotidianas en los desplazamientos urbanos.

Se ha defendido que este tipo de carencias se desprenden de un modo puramente cuantitativo de conceptualizar la movilidad urbana como un tiempo muerto de un punto a otro, donde se deja de lado lo que sucede durante el desplazamiento sobre todo en lo relativo a la experiencia *cualitativa* del mismo, es decir, en relación a las representaciones, interacciones sociales y prácticas que se dan en los desplazamientos. Un enfoque basado en los estudios del *mobilities paradigm* permitiría reconceptualizar las movilidades urbanas avanzando hacia un enfoque más rico e inte-

grador y dotando a las administraciones de herramientas teóricas y metodológicas para poder estudiar adecuadamente dinámicas urbanas móviles como el acoso callejero.

Los procesos de innovación urbana suponen la articulación de las comunidades, las políticas y las instituciones, por lo que la comunicación entre ellas es fundamental. Para avanzar en la cohesión social, es necesario estar escuchando a los procesos comunitarios que pugnan por visibilizar y solucionar las violencias vividas desde abajo.

PARTE II

¿QUÉ FACTORES FOMENTAN O INHIBEN EL DESARROLLO DE INNOVACIÓN EN POLÍTICAS URBANAS?

V. DESARROLLO DE LA INNOVACIÓN SOCIAL EN CONTEXTOS DE GOBERNANZA LOCAL MULTINIVEL

Fernando Díaz Orueta¹
Andrés Walliser²

Dentro de los diferentes debates sobre la innovación social que persiguen definir el ámbito de un concepto tan amplio y a veces tan líquido, en este capítulo se establecen algunas líneas propositivas para abordar la cuestión de la innovación social desde la acción pública, incidiendo particularmente en la consideración de las condiciones que favorecen o limitan su desarrollo. Dada la naturaleza y objetivos del texto, se adopta una posición flexible en cuanto a la determinación del tipo de prácticas consideradas como innovadoras. En ese sentido, los cuatro casos recogidos en los capítulos VI a IX reflejan una gran diversidad de situaciones en lo que se refiere a su escala, contexto, objetivos, desarrollo, resultados, etc., hasta el punto de que alguno de ellos se situaría al límite de lo que conceptualmente podría calificarse como innovación social.

En todo caso, desde la perspectiva desarrollada en este capítulo una experiencia será calificada como innovadora si apunta a modificar, en alguna medida, tanto las condiciones de vida como los procesos de toma de decisiones (Nyseth y Hamdouch, 2019). Además, tal y como plantean García y Vicari Haddock (2016), deberán contribuir a dar respuesta a necesidades humanas no satisfechas por el estado o el mercado. De acuerdo con ambas autoras, la innovación supondrá un cambio en el sistema de gobernanza

1. Universidad de La Rioja.

2. Universidad Complutense de Madrid.

regulador de la distribución de bienes y servicios, cambio que otorgará a la ciudadanía un protagonismo central en la definición y puesta en práctica de dichas respuestas. En esa misma línea, Nyseth y Hamdouch (2019: 4) recuerdan que la innovación social, en su sentido fuerte, no debe reducirse a otorgar la posibilidad a la ciudadanía de que su voz sea tenida en cuenta, sino que también implicará el derecho a plantear alternativas a los planes y proyectos diseñados y propuestos por los planificadores y las autoridades locales. Si bien los autores realizan estas consideraciones a partir de su reflexión sobre la planificación urbana, entendemos que resultan también válidas aplicadas a otros campos.

La innovación social es un proceso que persigue encontrar nuevas soluciones a problemas no resueltos desde la experiencia. (Drewe et al., 2008). Desde el análisis de la innovación social, y si hablamos desde el ámbito de la gobernanza, también cabe evaluar sus resultados en clave de relaciones sociales: innovaciones en las organizaciones (gestión y coordinación) y en las instituciones (relación de poder y regulación) (Lévesque, 2013). Este tipo de innovación procede más de procesos desde la institución y/o desde la sociedad civil que, desde el mercado, sin dejar de tener en cuenta, como plantea el autor, la influencia de las reformas inspiradas por la nueva gestión pública en la generación de prácticas de innovación social. Una influencia que debe ser evaluada cuidadosamente puesto que, en un contexto de redefinición neoliberal del papel del Estado y de sus estructuras de funcionamiento, existe el riesgo de que amparados en este tipo de discursos, se imponga una visión de la innovación: «(...) despolitizada, pragmática y economicista, desconcertantemente alejada de cualquier idea de conflicto social, divergencia de intereses o actores sociales con diferentes estrategias y prácticas» (Alonso y Fernández Rodríguez, 2011: 1142).

Alcanzado este punto, cabe preguntarse por las variables que condicionan el desarrollo de la innovación social en un contexto de gobernanza local. Algunos autores plantean como estrategia analítica no tanto la identificación de condiciones específicas propias de cada caso de innovación social, sino de factores generales que se materializarán de forma particular en cada uno de esos casos

(Navarro, 2015). A partir de esta perspectiva, a continuación, se plantean una serie de consideraciones generales estructuradas en varios ámbitos de análisis.

En primer lugar, resulta fundamental el análisis de los contextos. Moulaert (2009) señala la importancia del contexto en los procesos de generación, desarrollo y consolidación de la innovación social, expresándose tanto desde el punto de vista territorial, como institucional y sociotécnico. Por ejemplo, en los casos de innovación social manejados en esta segunda parte del libro (capítulos de VI a IX), los contextos juegan un papel esencial dando forma a entornos de gobernanza urbana muy diferentes. En la escala local, al analizar la vinculación entre prácticas innovadoras y sistemas de gobernanza, la centralidad de la investigación sobre el contexto emerge con toda claridad. De hecho, el impacto del cambio de los modelos institucionales locales sobre las dinámicas de innovación social puede llegar a resultar determinante para su continuidad (Díaz Orueta y Lourés Seoane, 2018).

En segundo lugar, y profundamente ligado a lo anterior, el desarrollo de la innovación social debe ser también abordado en su relación con sistemas de gobernanza local multinivel. De hecho, como plantean Pradel et al. (2013: 162-163), resulta crucial tratar de dar respuesta a la pregunta de cómo las dinámicas internas y la propia organización de los grupos innovadores interactúa con su capacidad para impactar sobre el sistema de gobernanza multinivel. Es decir, no se trata solo de que las estructuras de la gobernanza multinivel influyan sobre las prácticas de innovación social, sino que estas últimas, en su desarrollo pueden modificar dichas estructuras.

En tercer lugar, circunscribiéndonos a la esfera administrativa, hay varias cuestiones que influyen en la actitud de las administraciones públicas hacia la innovación social: a) de la cultura política a nivel de Área, Servicio y Departamento, depende que los administradores públicos están abiertos/cerrados a interpretar el procedimiento administrativo, en clave de eficiencia, explorando nuevas vías de ejecución; b) el procedimiento administrativo en sí —cómo se hacen las cosas—, y c) finalmente la voluntad política que los decisores públicos tengan respecto a la innovación.

En definitiva, el tipo de relación establecido entre las experiencias de innovación social y la administración pública se definirá, fundamentalmente, a partir de la posición de esta última sobre la regulación del mercado y la provisión de recursos y servicios de bienestar (Eizaguirre, 2016).

La relación entre la administración y las experiencias de innovación social

Como ya se ha señalado, si algo caracteriza los cuatro casos desarrollados en esta sección es su enorme diversidad. Dos cuentan con un fuerte enraizamiento local, aunque mientras uno podría ser caracterizado como una experiencia desde arriba a abajo, el otro respondería a un esquema desde abajo a arriba. Por el contrario, los otros dos casos se articulan a una escala macro, planteando innovaciones con contenidos nítidamente orientados respectivamente hacia la reformulación de las políticas de salud y las políticas urbanas. La dimensión, el ámbito y la capacidad transformadora de la innovación social son abordados en los cuatro casos recogidos en los capítulos VI a IX.

Desde las administraciones públicas hay espacios para desarrollar la innovación a través de las políticas públicas y su ejecución en diversas formas de programas y propuestas. Estas abarcan varias perspectivas. La perspectiva desde arriba a abajo, es decir a iniciativa de las propias administraciones en sus distintos niveles, con el protagonismo de la sociedad civil en diferente grado y con un énfasis en lo territorial en la mayoría de los casos. En contraste, desde una perspectiva desde abajo a arriba, las iniciativas de la sociedad civil son incorporadas, acompañadas o apoyadas en o desde la agenda pública.

A su vez, desde un punto de vista administrativo, la innovación desde arriba a abajo puede ser de dos tipos. Por un lado, un proceso generado desde la propia institución y con vocación de innovar mediante: a) procesos de cambio procedimental, como por ejemplo la simplificación del proceso administrativo y b) procesos de cambio institucional como la reorganización de áreas y departamentos. Por otro lado, puede ser también el resultado de

un factor exógeno a la institución como por ejemplo las políticas urbanas de la Unión Europea y su reflejo en las políticas urbanas de las ciudades.

En cuanto a la innovación desde abajo a arriba puede ser: a) desde la sociedad civil, lo que puede dar lugar a un proceso autónomo, simplemente tolerado o permitido por las administraciones, b) un proceso iniciado desde la sociedad civil y apoyado y tutelado por la administración, y finalmente c) el proceso puede surgir desde dentro de la institución como por ejemplo, un grupo de trabajadores de la institución o un departamento o servicio que desarrolla una estrategia o procedimiento innovador actuando de forma autónoma y obteniendo o no el apoyo de la institución. Asimismo, como una tipología que podría ser entendida como una variedad de la desde abajo a arriba, en ocasiones se menciona una perspectiva más: la *bottom-linked*. En ella, como afirman García et al. (2015: 9), se reconoce no solo:

[...] La centralidad de las iniciativas asumidas por los actores/ individuos más directamente implicados, sino también la necesidad de que las instituciones faciliten y promuevan dichas iniciativas mediante prácticas claras, reguladas y sostenibles en el tiempo.

En la perspectiva *bottom-linked*, sin una traducción clara al español, la sociedad civil y los técnicos públicos a menudo implementan conjuntamente procesos de innovación social a partir del desarrollo de programas, en general en contextos micro y sublocales (barrio o distrito).

Por último, debe resaltarse que, aunque habitualmente el impacto y la capacidad transformadora de la innovación social se interpreta en clave meso (ciudad) o micro (distrito o barrio), la dimensión macro de la misma no puede ser olvidada (Jessop et al., 2013). Se trata de aquel tipo de innovación con un impacto más allá de lo local o que tiene un impacto simultáneo en diversos ámbitos locales o regionales, como por ejemplo las iniciativas urbanas europeas.

La innovación social desde distintos ámbitos institucionales: análisis de cuatro casos

En esta sección se presentan diversos casos de innovación social cuyo denominador común es su relación con escenarios de gobernanza en distintos niveles institucionales: desde la Unión Europea al Distrito de Tetuán en Madrid, pasando por experiencias de salud pública en el ámbito regional y de memoria histórica en el ámbito municipal. En todos ellos se incide en la toma en consideración de las condiciones que potencian o no el desarrollo de la innovación social.

En el capítulo VI Luis Menor afronta el análisis de un caso fuertemente enraizado en un territorio concreto: el barrio de Tetuán en la ciudad de Madrid. Se trata de una experiencia de regeneración urbana articulada a partir de una serie de intervenciones estrechamente ligadas a distintos agentes culturales. Desde el gobierno local se apoyó el desarrollo de una serie de proyectos de intervención en el espacio público barrial. De acuerdo a la tipología esbozada anteriormente, la acción podría calificarse desde arriba a abajo puesto que, aunque desde un primer momento se planteó la participación del vecindario, sin embargo, el impulso inicial partió de la administración y de unos agentes culturales con débil implantación barrial. De hecho, en una de las intervenciones (la gestión de los murales) se llegaron a producir contradicciones importantes entre la institución y los artistas, por un lado, y el vecindario por otro. Debe recordarse que históricamente Tetuán ha sido un barrio con un denso tejido asociativo vecinal, reforzado y diversificado a partir de las movilizaciones del 15M. Por ello, su implicación en el proyecto resultaba imprescindible para impulsar un proceso que fuera asumido por el barrio y, con ello, garantizase su continuidad. A juicio del autor, finalmente este objetivo parecería haberse conseguido puesto que la administración local y los agentes culturales habrían terminado por construir un nuevo modelo de colaboración con la ciudadanía favoreciendo la acción comunitaria en el espacio público. Además, dicho modelo, con sus especificidades correspondientes, estaría siendo replicado en otras áreas de Madrid dando lugar a experiencias como Paisaje Sur o Paisaje Vallecas.

El capítulo VII, si bien da cuenta de una experiencia ligada también de forma intensa a un territorio (en este caso a la ciudad

de Pamplona), aborda un proceso impulsado desde abajo y, por tanto, puede calificarse como desde abajo a arriba. Sin embargo, también en este caso, la implicación positiva de la administración local se ha convertido en un factor fundamental de respaldo de las nuevas políticas urbanas. Ion Martínez Lorea dirige su mirada a un campo poco explorado en las investigaciones sobre innovación social: el de la memoria histórica en las ciudades y, más concretamente, el intento de corregir algunos déficits democráticos que se han mantenido de forma persistente en las políticas urbanas. Déficits que, en realidad, son producto de la exclusión sistemática de ciertas voces en la producción de las memorias de la ciudad. Como plantea el autor, e igualmente ocurriría en tantas otras urbes españolas, en los últimos años ha ido tomando forma un conflicto que confronta la memoria construida desde las instituciones sobre la represión franquista con otras memorias que desafían y cuestionan el relato oficial asumido prácticamente sin objeciones durante décadas. El estudio se centra en un caso concreto (el Monumento a los Caídos de Pamplona-Iruña) que ejemplifica dicho conflicto y plantea cómo el nuevo equipo de gobierno que asumió el poder local en 2015 trató de afrontarlo. Lo cierto es que las propuestas de una serie de grupos memorialistas que venían trabajando desde hace años en la cuestión, comenzaron a ser escuchadas a partir de 2015. El establecimiento de una nueva y muy fluida relación entre dichos colectivos y la institución municipal ha ido generando lo que podría calificarse como una redefinición profunda tanto de la memoria urbana como de sus símbolos y, más concretamente, del Monumento a los Caídos. Dichas cuestiones han terminado por ocupar una posición de centralidad en la ciudad, en buena medida derivada del respaldo otorgado por las instituciones a estas nuevas formas de apropiación social que han conseguido re-significar espacios urbanos cargados de simbolismo.

Los capítulos VIII y IX suponen un giro notable respecto a los dos anteriores. Como se decía con anterioridad, estos capítulos plantean un enfoque macro de la innovación social. A partir de él, introducen la investigación de nuevas áreas cuyo análisis requiere una perspectiva global, más allá de los estudios de caso.

En el capítulo VIII, Ángel Zapata Moya y Cristina Mateos Mora sitúan en el centro un aspecto que, como ya se ha indicado anteriormente, es crucial para la comprensión e interpretación de los procesos de innovación social, en especial, cuando se atiende a su concreción en políticas urbanas. Este aspecto no es otro que la consideración del contexto urbano. Ambos autores plantean el impacto contextual de la segregación urbana y la vulnerabilidad socioeconómica sobre las acciones de innovación en las políticas de salud pública. Su estudio se basa en un programa muy relevante de innovación preventiva desarrollado por el Sistema Nacional de Salud de España: la prueba de sangre oculta en heces (SOH). Por tanto, su interés investigador se ajusta estrictamente a la pregunta por las condiciones que favorecen o neutralizan la innovación, en este caso en un ámbito tan sensible como el de la salud pública. La aportación resulta muy valiosa puesto que el conocimiento generado apunta a la posibilidad de mejorar la innovación preventiva en materia sanitaria, reduciendo el impacto negativo producido por la segregación urbana y la vulnerabilidad residencial, en esta ocasión en programas cuyo ámbito trasciende el nivel local.

El último de los capítulos de esta sección, el IX, es el que, además de plantear un enfoque macro, incluye con más claridad la perspectiva multinivel. Alejandro Fernández aborda el análisis de la influencia de la Unión Europea sobre la innovación en políticas urbanas en las ciudades españolas, utilizando para ello el concepto de transferencia de políticas. Lo cierto es que en las tres últimas décadas el desarrollo de distintos programas europeos ha incidido de una forma notable sobre las políticas urbanas en España. De hecho, la Unión Europea se habría consolidado como un factor clave en cuanto a la innovación en el diseño de las políticas urbanas, aunque haya sido a través de mecanismos todavía poco investigados. El autor señala y analiza tres grandes niveles: el conceptual, el temático y el financiero. Concretamente en España se identificarían rasgos innovadores tanto en los fines como en los instrumentos si bien, en contraste con lo que sucede en otros países europeos, la participación de la iniciativa privada es escasa, elemento que el autor achaca a las diferencias entre las tradiciones administrativas europea y española. Como rasgo muy reseñable,

el modelo adoptado tendería a consolidar una distribución de recursos más centrada en los resultados esperados y no en la propia necesidad de intervención. Por tanto, atendiendo a su capacidad transformadora, la valoración global resulta ambivalente, siendo más que aconsejable la introducción de modificaciones que eviten las deficiencias observadas.

A modo de conclusión, cabría señalar que en esta breve colección de casos encontramos diversos ejemplos de innovación social desde una perspectiva de gobernanza multinivel, con tipologías de experiencias desde abajo a arriba y desde arriba a abajo. Su análisis hace evidente el papel de la innovación social no solo como agente transformador de las condiciones de vida de la población y de los procesos de toma de decisiones, sino también de las propias instituciones. Estas, tanto a una escala macro como micro, se ven afectadas con distinta intensidad por modificaciones en sus procedimientos de funcionamiento. Por último, en cuanto a las variables que condicionan el desarrollo de la innovación social, los estudios de caso confirman la necesidad del análisis de los contextos, de los modelos concretos de gobernanza multinivel y de las características específicas de las estructuras administrativas

VI. MURALES Y REGENERACIÓN URBANA EN PAISAJE TETUÁN. ¿FOMENTANDO LA INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA?¹

Luis Menor Ruiz²

Este artículo aborda el análisis del Programa piloto de acciones culturales para la mejora de la calidad del Paisaje urbano del Distrito de Tetuán, más comúnmente conocido como Paisaje Tetuán. El programa fue implementado en Madrid entre los años 2013 y 2014 con el objetivo de acometer una regeneración del paisaje urbano del distrito de Tetuán mediante intervenciones de carácter artístico,³ entre las que se encontraban como elementos

1. Este estudio de caso forma parte de mi tesis doctoral «Arte urbano y políticas públicas en la ciudad contemporánea. El caso de Madrid», leída el 20/09/2017 en la Universitat Autònoma de Barcelona. Con él se pretendía dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo han contribuido los murales de Paisaje Tetuán a la regeneración del paisaje urbano? Lo cual nos lleva a preguntar más específicamente por cómo han fomentado los murales la participación ciudadana, cómo han contribuido a fomentar la identificación con el entorno y el orgullo de barrio entre la vecindad y, por último, cuál ha sido la dinámica de intervención del gobierno local en la implementación del programa, es decir, si ha habido una dinámica desde abajo o si, por el contrario, ha habido una desde arriba.

2. Investigador independiente.

3. Las actividades definidas en la encomienda de gestión que articulaba el programa se materializan en distintas intervenciones ubicadas en los barrios de Bellas Vistas, Berruguete y Valdeacederas. Puede consultarse el catálogo completo de intervenciones de Paisaje Tetuán en su web: <https://www.intermediae.es/proyectos/paisaje-tetuan> Los emplazamientos concretos de las intervenciones estudiadas en este artículo fueron los siguientes: 1) Medianeras en el eje Marqués de Viana y la plaza Leopoldo de Luis. A lo largo de la calle Marqués de Viana y sus inmediaciones, así como en la Plaza Leopoldo de Luis, se ubicaron las intervenciones de los artistas urbanos que participaron en Paisaje Tetuán. 2) Solar abierto ubicado en la confluencia de la calle Hierbabuena con la calle Nuestra Señora del Carmen.

destacados los murales en medianeras. Los principales objetivos que marcaba la encomienda de gestión que articulaba el programa eran fundamentalmente tres: prestar atención al tejido artístico local, establecer una colaboración entre la administración pública y los distintos agentes culturales y vecinales, así como fortalecer la cohesión social a través del fomento de la participación ciudadana (Ayuntamiento de Madrid, 2013). Paisaje Tetuán se enmarcaba en el Plan Estratégico de Cultura del Ayuntamiento de Madrid 2012-2015 (en lo sucesivo PECAM) el cual fue pensado «como marco de referencia de las políticas culturales [...] con el propósito de contribuir a situar la cultura en el centro de las políticas públicas de la ciudad» (Ayuntamiento de Madrid, 2012: 435). En dicho documento se afirmaba la necesidad de desarrollar iniciativas de arte participativo para el fomento de una ciudadanía activa y la construcción de un sentimiento de identificación con el entorno fortaleciendo con ello la cohesión social. Con esta aproximación al caso de los murales en Paisaje Tetuán se pretende dar respuesta a la siguiente cuestión: qué factores de los dados en dicho programa han podido fomentar o inhibir la innovación democrática en su implementación.

La conversión de las principales capitales mundiales en ciudades globales ha tenido como una de sus consecuencias el acometimiento de procesos de regeneración urbana que han sentado las bases de un nuevo modelo de ciudad. El término regeneración urbana es ambivalente ya que, por una parte, puede ser asociado a la búsqueda de beneficio económico o «valor añadido» (Evans, 2001; Smith, 2002; Lees et al., 2008) pero, por la otra, puede ser

En este espacio intervinieron los colectivos Pkmn y Taller de la Casquería con el *Hypertube*, en el que los artistas plásticos Pablo Herrero y David de la Mano participaron repintándolo en la segunda fase de 2014, estructura monumental formada por seis cilindros de hormigón. 3) Solar ubicado entre la calle Matadero y la calle Angel Puech, a espaldas del Colegio Público Juan Ramón Jiménez. En este espacio se desarrollaron tres intervenciones: la activación del huerto urbano de gestión comunitaria, acción que asumió el colectivo Moenia; el cierre del terreno mediante un graderío de madera por parte de La Fresquera; y la intervención mural en la parte trasera del citado colegio, que corrió a cargo de Mood Estudio y de Galería Magdalena.

entendido como campo de innovación democrática que incorpora a su agenda asuntos relativos a la inclusión social o el desarrollo comunitario (Evans y Shaw, 2004; Martí et al., 2016). En este escenario, la cultura en las ciudades ha cumplido una función clave en la atracción de flujos de capital y en la producción de espacios urbanos con fines comerciales (García, 2008), dejando por lo general a un lado su dimensión local, comunitaria y crítica con el orden urbano propio de la ciudad neoliberal. Un orden consistente en su subordinación a las leyes del mercado, la privatización y mercantilización del espacio público (Leitner et.al eds., 2007; Smith, 2002), la polarización social, así como las desigualdades en el desarrollo socioespacial (Theodore et.al, 2009).

El carácter singular y sobre todo auténtico de una determinada ciudad sería uno de los rasgos clave para ganar competitividad en el contexto global. No por casualidad Florida (2012), gran gurú de la nueva gestión urbana asociada a la ciudad neoliberal, lo señala como uno de los principales reclamos para la célebre «clase creativa». La autenticidad estaría ligada a lo que Harvey (2001) ha denominado «capital simbólico colectivo», es decir, a todo aquel patrimonio material o inmaterial de la ciudad que tiene una dimensión cultural, ya se trate de monumentos, museos, universidades, eventos, etc. Paradójicamente, tanto la apelación permanente a la mercantilización de dichos bienes y servicios culturales a escala internacional como la creación de marcas de distinción generaría una dinámica circular entre lo homogéneo y lo distintivo en la que las ciudades se verían más atrapadas cuanto más quisieran escapar de ella. Es así como la apuesta por parte de los poderes públicos por la cultura como elemento que puede aportar distinción a las ciudades puede hacer, como alerta Peck (2005), que acaben convirtiéndose en genéricas expresiones artísticas y culturales que antes podían ser consideradas distintivas.

Un aspecto relacionado con la citada apuesta de los gobiernos locales por las prácticas y expresiones distintivas es la colaboración que, para el desarrollo de estas, aquellos establecen con determinados colectivos culturales que podrían situarse en el marco de lo que Walliser (2013) ha denominado Nuevo Activismo Urbano. ¿En qué consistiría este concepto? No sería exactamente un

movimiento social urbano, aunque compartiría muchos de sus rasgos. Sería más bien:

Una expresión diferente de acción social que busca transformar la ciudad, compartir conocimiento y contribuir a una ciudad más justa en un contexto en el que las fronteras entre el activismo, el trabajo voluntario y la actividad profesional son difusos [...] El Nuevo Activismo Urbano tiene la capacidad de promover, generar redes y funcionar ya sea reaccionando a la administración pública, a través de acciones autónomas *bottom-up*, ya sea colaborando con ellas, aprovechando becas y programas de financiación local. (Walliser, 2013: 341-343)

Según Walliser (2013: 337), que los gobiernos locales cuenten con este tipo de colectivos para desarrollar proyectos forma parte de la estrategia de la ciudad neoliberal para la asunción de una imagen dinámica, innovadora y progresista a través de proyectos de vanguardia cultural que son muy rentables tanto en términos políticos como económicos (véase también Peck y Tickell 2007). Estos colectivos vendrían a ocupar en muchos casos las lagunas que ha dejado el retraimiento de la administración pública en un contexto de recortes de competencias y servicios públicos a la ciudadanía (Gerometta et. al., 2005). Cabe señalar por otro lado que, si bien estos colectivos han sido una herramienta de administraciones locales como la de Madrid en su gestión neoliberal de la ciudad, también han contribuido a abrir fructíferos debates en relación a un nuevo paradigma de ciudad, alimentando con ello un nuevo movimiento municipalista que en 2015 dio un inédito vuelco electoral que acabó con más de 20 años de gobierno liberal-conservador. Todo ello sitúa a estos colectivos en la órbita de iniciativas enmarcadas en lo que se conoce como innovación social o innovación democrática. Experiencias que, siguiendo a diversos autores (Moulaert, 2005; MacCallum, 2009; Subirats y Parés, 2014; Magrinyà y Balanzó, 2015; Subirats, 2015), tendrían determinados rasgos en común: el fomento de una ciudadanía activa, la satisfacción de necesidades desatendidas por las instituciones, la respuesta al declive en los servicios culturales, la

definición de la ciudad como laboratorio de experiencias donde fomentar el uso del espacio público, así como una clara vocación por transformar las relaciones de poder con dichas instituciones.

El caso de estudio aquí abordado presenta una curiosa particularidad: se puede detectar una correlación entre regeneración urbana e innovación democrática en las intervenciones del proyecto a excepción de la gestión de los murales, que quedó al margen de cualquier proceso de implementación que introdujera dinámicas desde abajo. Esta circunstancia pone de manifiesto las contradicciones del programa y hasta qué punto el contexto en el que se inscriben las prácticas asociadas al muralismo y el arte urbano ha favorecido un modelo de gestión basado en un eje que bascularía entre la implementación desde arriba y la coerción, dejando de lado la exploración de vías alternativas de gestión desde abajo debido en gran medida a recelos mutuos entre los actores implicados (mundo artístico y administración vs. vecindad). Dichos recelos configuran el nudo gordiano en la ausencia de innovación democrática con respecto a la gestión mural del programa. En el caso de Paisaje Tetuán, tanto por parte de los agentes institucionales como por parte de los artistas había una clara intención de salvaguardar la libertad de estos últimos manteniendo su trabajo al margen de cualquier proceso de implicación ciudadana, entendiendo que estos procesos podían dar como resultado una *devaluación artística* de las obras. Por contra, la vecindad interpreta todo lo anterior como una muestra de *devaluación democrática* ya que pondría de manifiesto hasta qué punto la administración local y los artistas, al no contar con ella, podrían tener unos intereses (económicos, políticos, profesionales, etc.) contrapuestos a los de la comunidad. A pesar de todo lo anterior, cabe destacar que, con todas sus limitaciones, Paisaje Tetuán ha abierto una brecha en la gestión mural de la ciudad que ha ido ensanchándose en los años sucesivos, dando pie con ello a un nuevo paradigma de gestión desde abajo. A continuación, argumentaré cuáles son las razones para ello.

En primer lugar, por cuanto se refiere a la identificación de la vecindad con los entornos intervenidos en Paisaje Tetuán, es importante tener en cuenta un término que ayuda a comprender

la dinámica de intervención mural desplegada por el Ayuntamiento de Madrid: «paracaidismo artístico». En Paisaje Tetuán los artistas seleccionados tenían un perfil de reconocido prestigio internacional, pero con escaso o nulo arraigo en el distrito de Tetuán. Dicha desconexión es lo que les hace merecedores de la denominación dado que «caen del cielo» y operan al margen de cualquier contacto con el entorno. Suelen ser artistas que, teniendo prestigio internacional, ostentan un elevado estatus dentro de la escena del arte urbano. Ello motiva que sus obras estén bajo los focos de la atención mediática y cuenten con bastante tirón entre el público iniciado pero que, sin embargo, no suelen tener el mismo predicamento entre la población local, lo que dificulta que puedan darse procesos de innovación democrática alrededor de sus acciones. En ese sentido, son esenciales las labores de mediación cultural con las que «lubricar» y dinamizar espacios de participación involucrando con ello a la vecindad. Dotarles de una dimensión más abierta y participativa, y, en consecuencia, generar un sentimiento de pertenencia sobre las acciones desarrolladas en los barrios.

Por todo lo anterior, y, en segundo lugar, la interrelación entre mediación cultural y participación es clave para salvar los recelos entre distintos los actores implicados y hacer posible así que los procesos participativos lleguen a buen puerto. Los cauces de participación ciudadana en Paisaje Tetuán han sido muy limitados en el desarrollo de las distintas intervenciones artísticas del programa e inexistentes en el caso de las intervenciones murales. Todo ello hace que no se pueda afirmar que con estas el Ayuntamiento haya cumplido los objetivos marcados tanto en la encomienda de gestión como en el PECAM. No obstante, y aunque los murales quedaran fuera de toda acción mediadora, cabe destacar el papel que han tenido los distintos agentes culturales del programa en el resto de las intervenciones artísticas, tanto a la hora de conjugar los intereses de los distintos actores implicados como por su ingente labor de rompehielos dado lo novedoso de la iniciativa. Dicha labor ha sido clave para el éxito del proyecto. Si bien de manera titubeante y limitada, en Paisaje Tetuán se comenzó a construir por parte de la administración local un nuevo modo de relacio-

narse con la ciudadanía a partir de mecanismos de mediación y participación. El perfil de las personas que han realizado labores de mediación cultural en Paisaje Tetuán podría identificarse con el concepto Nuevo Activismo Urbano, una categoría que encaja en los parámetros de la innovación social por cuanto tiene de práctica activista ciudadana que, más que enfrentarse a las instituciones, colabora con ellas para la consecución de sus objetivos en la mejora de su entorno más inmediato.

Por último, y en relación con lo anterior, dichas prácticas estarían abriendo un nuevo escenario de relación entre ciudadanía e instituciones que posibilitaría procesos de innovación democrática. Aunque la implementación de Paisaje Tetuán se llevó a cabo siguiendo criterios dirigistas, con escasa dotación presupuestaria y con un marco normativo inflexible e ineficaz, también se hizo capilarizando muchos de los debates que se sostuvieron a raíz del movimiento 15M. Si bien este tipo de iniciativas no están exentas de elementos de fricción y conflicto, también es cierto que se puede percibir una doble dinámica de «beneficio» por parte tanto de la institución como de la ciudadanía. Es decir, las instituciones ganarían prestigio democrático y legitimidad, así como la ciudadanía ganaría margen de maniobra y capacidad de acción. A pesar de que los murales no habrían contribuido a la consecución de sus objetivos en términos de cohesión social, hay que señalar que el desarrollo de Paisaje Tetuán ha tenido un indudable efecto detonador en la escena mural y comunitaria madrileña. Desde 2016 se han puesto en marcha procesos de participación ciudadana desde abajo que han supuesto un revulsivo en la manera de entender la gestión mural en la ciudad de Madrid. Algunos de ellos se han dado en el marco de otros «Paisajes» que han sido implementados en distritos como Usera, Villaverde (Paisaje Sur) y Vallecas (Paisaje Vallecas). La primera Mesa organizada entre los agentes institucionales y culturales de Paisaje Tetuán, en la que llevó a cabo un ejercicio de planificación a partir de un diagnóstico colectivo, fue tomada como punto de referencia a partir del que profundizar en la generación de procesos de colaboración entre institución y ciudadanía para un fortalecimiento de la acción comunitaria en el espacio público.

Otros procesos participativos, sin embargo, proliferaron al margen del programa aquí analizado en el propio distrito de Tetuán, y más concretamente, en las inmediaciones de la Huerta Tetuán que, dicho sea de paso, ha sido uno de los espacios más activos y exitosos en cuanto a dinamización comunitaria de todo Paisaje Tetuán. Esta intervención mural, materializada en junio de 2016, partió de una iniciativa de la Universidad Antonio de Nebrija, en colaboración con el colectivo artístico Boa Mistura, en el marco del proyecto Altéritas, concedido a la Fundación Nebrija por la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid. El proceso de gestación del mural contó con la participación directa de la vecindad puesto que se involucró a niños y niñas del barrio para que hicieran distintos dibujos a partir de los cuales el colectivo Boa Mistura elaboraría el boceto final para su posterior ejecución. En suma, con todas sus dificultades y limitaciones, Paisaje Tetuán ha supuesto un importante jalón hacia modos más democráticos y participativos en la construcción y disfrute del espacio público de la ciudad de Madrid. Todo ello ha sido canalizado a través de procesos de innovación social que han puesto en práctica vías de colaboración entre institución y ciudadanía para el desarrollo de una escena comunitaria más activa. Un camino en los que el arte y la cultura, he aquí otro importante factor innovador con respecto a la acción pública convencional, lejos de ser meros ornatos secundarios o reclamos económicos, han sido elementos sustantivos de dichos procesos.

VII. LA INNOVACIÓN SOCIAL EN LA PRODUCCIÓN DE LAS MEMORIAS URBANAS. EL CASO DEL MONUMENTO A LOS CAÍDOS DE PAMPLONA-IRUÑA

Ion Martínez Lorea¹

Introducción. Las iniciativas de innovación social urbana

Asistimos en la actualidad a un incremento de los análisis sobre la innovación social en las ciudades españolas (Subirats y García Bernardos, 20015; Pradel Miquel y García Cabeza, 2018). En gran medida estos análisis tienen como trasfondo la crisis económica derivada de la crisis financiera de 2007, cuyas consecuencias se han hecho visibles claramente en la vida de nuestras ciudades. El incremento de la vulnerabilidad social y la precarización son la consecuencia de un descenso de los recursos destinados al bienestar social por parte de las administraciones públicas y de unas respuestas del todo insatisfactorias para un cada vez más amplio número de ciudadanos.

En este contexto y basado en los trabajos pioneros de Moulaert (Moulaert et al. 2013) se ha realizado un esfuerzo por definir la innovación social en los siguientes términos: «un proceso fruto de las iniciativas locales que afrontan las necesidades de los ciudadanos no satisfechas por el mercado y tampoco por el Estado, ya sea porque este no proporciona respuestas adecuadas o satisfactorias o porque las ignora. Asimismo, las iniciativas innovadoras (de los ciudadanos o de la Administración local) pueden conllevar la transformación de las relaciones sociales de tal manera que se da

1. Dpto. de Sociología y Trabajo Social, Universidad Pública de Navarra.

un empoderamiento de los ciudadanos. [...] Este enfoque es, en cierta medida, heredero de los movimientos sociales que ha surgido a lo largo de la historia y concretamente en los años sesenta en ciudades del norte de Europa y en los setenta en las del sur» (Pradel Miquel y García Cabeza, 2018: 21).

La movilización ciudadana actual, localizada inicialmente en torno al denominado movimiento 15-M, que surge en la primavera de 2011, va a suponer pues algo más que la organización de iniciativas cívicas desde los sectores sociales para cubrir o complementar la acción de los gobiernos en el ámbito del bienestar ante el evidente retroceso en los derechos sociales (Navarro Yáñez, 2015). También va a suponer una impugnación a los déficits democráticos que se venían arrastrando desde décadas atrás y que ahora con la última crisis no han hecho sino agudizarse. Ejemplos de ellos son las actuaciones de la Plataforma de Afectadas por la Hipoteca o las diversas mareas ciudadanas (por la sanidad pública y universal, por la educación pública de calidad, etc.). Además, encontramos la implicación de diversas plataformas y agrupaciones ciudadanas en los comicios de 2015 donde algunas de las principales ciudades del Estado van a pasar a ser gobernadas por los denominados ayuntamientos del cambio. Esto representaría un ejercicio de repolitización institucional de la ciudadanía. Asimismo, debe leerse, por un lado, como el acceso a la esfera de la administración de determinadas iniciativas planteadas desde la sociedad civil y, por otro lado, a un reconocimiento de las organizaciones y grupos de ciudadanos como actores legítimos y que no necesariamente deben reducir su actuación a la de meros demandantes de servicios sino como activos participantes de la toma de decisiones y de la gestión de la política local (Díaz Orueta y Lourés Seoane, 2018).

Durante los últimos años se ha producido un conjunto de iniciativas que no han tenido una concreción tan definida en relación a sectores coincidentes como el empleo, la vivienda, la garantía de recursos básicos (alimentos, energía) o las prácticas de autogestión o cogestión barriales. Sin embargo, sí podemos enmarcarlas claramente en las dinámicas de corrección de déficits democráticos que arrastran las políticas urbanas, en este caso centradas en la denuncia de la exclusión de determinadas voces

y posiciones en la producción de las memorias de la ciudad. En este capítulo nos proponemos detectar aquellos elementos que posibilitan o limitan las prácticas socialmente innovadoras en el ámbito de la producción de las memorias urbanas atendiendo al caso específico del Monumento a los Caídos de Pamplona-Iruña.

Memorias urbanas como campo de acción de las iniciativas de innovación social

Guiándonos por los trabajos de autores como Enzo Traverso (2011), Pierre Nora (1997) o Marie-Claire Lavabre (1998), los cuales a su vez se apoyan, en parte, en el conocido planteamiento de Maurice Halbwachs (2004a, 2004b) sobre la memoria colectiva y la memoria histórica y la incorporación del plano socio-espacial al estudio de las mismas, proponemos una conceptualización de la memoria como representación colectiva del pasado de un grupo social que aquí se corresponde con la ciudadanía de Pamplona-Iruña (Martínez Lorea, 2016a, 2016b).²

La memoria se articula de forma individual y colectiva, a través de una dimensión experiencial, que denominaremos *memoria vivida*, y a través de otra dimensión transmitida, que denominaremos *memoria histórica*. A ello habrá que incorporar, por un lado, la *historia*, como disciplina erudita que asimismo alimenta la memoria (como esta alimenta a aquella), y las llamadas *políticas de la memoria* las cuales van a contribuir a guiar y reforzar determinados relatos memoriales, es decir, aquellos que componen las narrativas institucionales, en este caso en clave urbana.

Una vez situados los diferentes tipos de memoria sobre los que trabajaremos, avanzamos la siguiente consideración: existen muy diferentes instancias desde las que se produce memoria en la ciudad, sin embargo, por sus recursos y por su capacidad para incidir sobre la realidad urbana, las instituciones públicas tienen una significativa preminencia. En este sentido habrá que decir que la memoria institucional tiende a actuar de un modo excluyente ya

2. Versiones previas de este apartado se encuentran en Martínez Lorea, 2016a y 2016b.

que se presenta como la única memoria posible y la única válida. Son las denominadas *memorias máximas* de las que habla Manuel Delgado (en Godoy y Poblete, 2006) o las *memorias fuertes* de las que habla Enzo Traverso (2011). Frente a ellas, señalan estos autores, estarían las *memorias mínimas* o las *memorias frágiles y livianas*, infinitas aportaciones que reciben una consideración inferior, por su falta de capacidad para institucionalizarse o por su falta de interés para hacerlo.

Situándonos en el marco de una sociedad democrática que nominalmente contempla y fomenta la existencia de voces, opiniones y prácticas diversas, nos situamos ante una paradoja cuando hablamos de *memoria urbana* ya que las propias instituciones que administran esa sociedad democrática tienden a imponer una única explicación e interpretación de la historia urbana en clave de gran narrativa local: en este caso sobre la historia de los usos del espacio (cotidianos, excepcionales, simbólicos, etc.). En último término, la consecuencia es que la memoria colectiva, en un claro ejemplo de déficit democrático, quede subsumida en los planteamientos institucionales de las políticas y de sus referentes eruditos, influyendo e imponiéndose a las múltiples memorias vividas y transmitidas.

Sin embargo, la dimensión de la *memoria máxima-fuerte*, que se presenta arrogante e inamovible, va a chocar en la práctica con el carácter vivo y dinámico de las *memorias mínimas-frágiles* que no van a plegarse a los planteamientos institucionales sin generar distorsiones evidentes. Estas *memorias mínimas-frágiles* van a adquirir una posición muy relevante a lo largo de las dos últimas décadas, en primer lugar, por los propios usos no solemnes ni ejemplares; en segundo lugar, por el cuestionamiento que determinados actores de la sociedad civil van a hacer de la construcción de la memoria institucional de la ciudad, exigiendo una revisión de los relatos oficiales y la inclusión de elementos ausentes vinculados, particularmente, a la represión franquista y a la necesaria reparación de sus crímenes; y, en tercer lugar, y derivado de este punto, por la centralidad institucional que va a adquirir la memoria en la aprobación de determinadas leyes de símbolos (Ley de Símbolos de Navarra, 2003) o de memoria

histórica (Ley Estatal de Memoria Histórica, 2007) vinculadas especialmente a la represión franquista (Aguilar Fernández, 2008).

La producción de memorias urbanas: el caso del Monumento a los Caídos de Pamplona-Iruña

Las asociaciones en defensa de la memoria histórica de Navarra son quienes en mayor medida van a abrir la vía de replantear las memorias institucionales y, por ende, a subrayar las carencias de una memoria oficial elaborada en singular y que ha dado por bueno un relato sustentado en el olvido del golpe de estado de 1936 y de la dictadura franquista. En este sentido uno de los principales focos de atención para plantear una resignificación de las memorias de la ciudad se sitúa en un evidente lugar de la memoria, el Monumento a los Caídos del bando franquista que resulta enormemente incómodo para los gobernantes de la ciudad, fundamentalmente para el partido regionalista de centro-derecha Unión del Pueblo Navarro (UPN) que se mantuvo ininterrumpidamente en el poder entre 1996 y 2015. Desde este partido, cualquier referencia al periodo franquista y al golpe de estado es despachado con los clásicos «necesidad de mirar al futuro» y evitar «abrir viejas heridas».

En el límite del Segundo Ensanche pamplonés se erige el denominado Monumento a los Caídos. Con una gran cúpula que provoca que popularmente se conozca como el «Vaticanito», este edificio recibía a los paseantes o visitantes con un lema escrito en su frontispicio que reza «Navarra a sus muertos en la cruzada». Todavía conserva en su interior toda su iconografía religiosa y franquista. Urbanísticamente se abre a la ciudad a través de una plaza que recibió en 1953 el nombre de Conde de Rodezno, en honor a Tomás Domínguez Arévalo, Ministro de Justicia del primer gobierno de Franco, activo colaborador en el golpe de Estado, que coordinó el General Mola en 1936 desde Pamplona-Iruña, y quien tenía fuertes vínculos con Navarra.

Aunque las asociaciones en defensa de la memoria y los entonces grupos de la oposición piden la eliminación de la simbología franquista de la ciudad y en particular el nombre de la plaza, el

Ayuntamiento, dirigido entonces por UPN, se niega. Esto fue así hasta que el Pleno del Ayuntamiento exigió, con la abstención del grupo mayoritario de UPN, la retirada de dicha nomenclatura. Sin embargo, aunque la modificación del nombre de la Plaza por parte del Ayuntamiento se hace efectiva, el cambio resulta cuanto menos sorprendente: hace sustituyendo el «Conde de Rodezno» por el genérico «Condado de Rodezno». Es decir, se dedica la calle al título nobiliario. Así se justifica el cambio desde el Ayuntamiento: «de esta forma se retira una distinción por servicios prestados a la dictadura franquista anacrónica e injustificada a día de hoy, y esta medida se va a adoptar sin necesidad de obligar a los vecinos del siglo XXI a realizar innumerables trámites de cambio domiciliario, registral, publicitario, empresarial o bancario» [Concejal del equipo de Gobierno, Pleno 5/III/2009]. Es decir, se apela a motivaciones «técnicas» y «administrativas» para eludir la cuestión de fondo. Lo que se traduce en que un cambio que admitía ajustarse a la Ley permite, a su vez, mantener el peso simbólico de la referencia al personaje histórico que se homenajea con el nombre de la Plaza.

La llegada del año 2015 supone un cambio en la política de la ciudad. Tras un gobierno de centro-derecha que se mantiene de forma ininterrumpida desde el año 1996, el Ayuntamiento pasa a estar dirigido por uno de los llamados «gobiernos del cambio». Comandado por el partido de la izquierda abertzale EH Bildu, en coalición inicialmente con Aranzadi (candidatura municipalista) e Izquierda-Ezkerra (coalición de Izquierda Unida de Navarra y la agrupación Batzarre) y con el apoyo externo de Geroa Bai (coalición de PNV de Navarra e independientes nacionalistas de centro-izquierda). En la oposición se encuentran UPN y PSN.

Muchos de los miembros de los colectivos y asociaciones memorialistas apoyan, colaboran e incluso participan dentro de los partidos que conforman la coalición de gobierno del Ayuntamiento. En principio, esto supone un claro giro respecto a la política de ninguneo, oposición y demora desplegada por el anterior gobierno municipal. Ahora las demandas de aquellos colectivos son situados en un lugar preferente de la agenda municipal. Buen ejemplo de ello es la exhumación en 2016 de los restos de los

golpistas Emilio Mola y José Sanjurjo, enterrados en la cripta del Monumento o la propuesta por parte del Ayuntamiento de una «Reflexión Pública y Concurso de Ideas sobre los Caídos» que contarán con la colaboración, coordinación o asesoramiento de expertos y asociaciones memorialistas.

No son los únicos actores que van a implicarse en este debate re-abierto ni las únicas iniciativas que se van a dar en Pamplona-Iruña en particular y en Navarra en general en torno a la producción de la memoria (Martínez Magdalena, 2017). Así, en el plano institucional, el Parlamento de Navarra había creado el Fondo Documental de la Memoria Histórica de Navarra; el Ayuntamiento de Pamplona crea la Oficina de Información sobre Memoria Histórica de la Represión Franquista; a nivel ciudadano se replica por parte de la Asociación de Familiares de Fusilados de Navarra (AFFNA-NAFSE) la iniciativa alemana de los *Stolperstein* (adoquín tropezón) recordando el lugar de nacimiento o residencia de los represaliados del franquismo,³ mientras que el colectivo ciudadano ZER plantea el debate «¿Qué hacemos con el «Monumento a los Caídos»?»;⁴ en el plano artístico, Abel Azcona desarrolla proyectos fotográficos y performances como *Desenterrados* y *Enterrados*, denunciando precisamente la represión franquista utilizando como marco de desarrollo el propio Monumento a los Caídos⁵; por su parte, Clemente Bernad y Carolina Martínez realizan el documental *A sus Muertos*,⁶ donde se interrogan sobre el encaje arquitectónico, urbanístico, social, histórico y político del Monumento a los Caídos en la Pamplona-Iruña contemporánea. Todas estas iniciativas cuentan con el beneplácito, colaboración y/o permiso del Ayuntamiento de Pamplona, lo cual muestra una

3. Hasta la fecha se han colocado al menos cien adoquines con este motivo en la ciudad. <<http://www.affna36.org/affna36/el-adoquin-tropezon-proyecto-stolpersteine-los-adoquines-dorados/>>

4. El colectivo ZER es una asociación cultural memorialista que reclama desde el marco de la memoria histórica crítica, el abordaje público del futuro del Monumento a los Caídos a través del debate de las diferentes posturas propuestas de intervención sobre el mismo (ZER, 2017).

5. <<https://abelazcona.art/>>

6. <<https://vimeo.com/289446380>>

nueva relación entre los actores de la ciudad. Parece pues factible afirmar que el nuevo escenario social y político después de 2015 está favoreciendo en la ciudad de Pamplona-Iruña las prácticas de innovación social que permiten la redefinición, por un lado, de las memorias urbanas y, por otro lado, de los símbolos condensadores de dichas memorias, como es el caso del Monumento a los Caídos, cuya transformación urbanística se prevé para el año 2019 tras la resolución del Concurso de Ideas convocado por el Ayuntamiento.

Conclusiones

Este capítulo ha pretendido interpretar las transformaciones que se vienen produciendo en la ciudad de Pamplona-Iruña en el ámbito de la producción de las memorias urbanas desde el marco de análisis de la innovación social. En este sentido, se considera que se está produciendo una profundización en las prácticas de innovación social que subrayan los déficits democráticos que existen en la ciudad en torno a la memoria de los vencidos de la guerra civil y de los represaliados durante el franquismo. De este modo, la llegada de un nuevo gobierno municipal en 2015 va a suponer un claro giro en las políticas de la memoria que ha permitido una interlocución directa con asociaciones y colectivos memorialistas, cuyos miembros incluso han formado parte de los partidos políticos y plataformas del nuevo gobierno local. Con ello se constata un claro estímulo de las iniciativas novedosas en torno a las políticas de la memoria. En la práctica todos los ejemplos expuestos de redefinición de la memoria urbana vinculados al Monumento a los Caídos representan ya nuevas formas de apropiación social que transforman el significado de dicho espacio urbano (la denuncia de su condición oficial lo convierte en algo distinto) aun cuando no se ha producido una intervención urbanística en torno al mismo. A la espera de esa intervención definitiva, no debe eludirse la existencia de posibles frenos, por ejemplo, derivados de decisiones judiciales (el posible retorno de los restos de Sanjurjo a la cripta de los Caídos) o de condicionantes surgidos desde el propio gobierno municipal en

posturas que podrían llegar a limitar las iniciativas novedosas en favor de un mayor control de las dinámicas participativas (dificultades para hacer viable el derribo del Monumento desde el Concurso de Ideas).

VIII. EL CONTEXTO URBANO Y LA DIFUSIÓN DE LA INNOVACIÓN PREVENTIVA

Ángel R. Zapata Moya y Cristina Mateos Mora¹

Introducción: elementos contextuales e innovación en políticas públicas

La innovación en las políticas públicas puede tener su origen en las respuestas que se ofrecen desde el sector público a las nuevas realidades y problemáticas sociales emergentes o bien en la continua interacción entre múltiples niveles y realidades de gobierno, ya sea a partir de procesos de co-producción de bienes y servicios públicos o a consecuencia de la difusión de nuevas prácticas entre los distintos actores que participan en la formulación de tales políticas. Las innovaciones pueden venir impulsadas por las decisiones de los gobiernos o de la mano de procesos participativos en los que otros actores de la sociedad juegan un papel determinante. Generalmente, estas innovaciones suelen concretarse en la oferta de nuevos bienes o servicios públicos, en la introducción de cambios en los procesos de gestión y organización o en nuevas formas de colaboración entre el sector público y otros actores (Walker, 2006). Sea cual fuere la fuente y la naturaleza de la innovación, a menudo se sugiere que las condiciones para su desarrollo dependen en buena medida de factores contextuales (Navarro, 2015). En esta línea, las propiedades del contexto local parecen incidir en las coaliciones de actores, llegando a delimitar la propia agenda e incluso contribuyendo a orientar la lógica innovadora hacia áreas

1. Centro de Sociología y Políticas locales (Universidad Pablo de Olavide, Sevilla).

específicas de política pública (Navarro et al., 2009; Navarro, 2015). Además, también parece plausible que ciertas características contextuales, como el grado de vulnerabilidad socioeconómica o el nivel de segregación urbana, pueden condicionar la difusión o adopción de las prácticas innovadoras, contribuyendo a dar forma a una particular distribución social de los beneficios de las innovaciones en el ámbito urbano. Por tanto, si se asume que la innovación en las políticas es contingente a las características propias del contexto donde esta emerge o se implementa, el estudio de factores contextuales debiera constituir una pieza clave en esta agenda de investigación. Sin embargo, esta dimensión contextual ha sido poco explorada hasta la fecha. Quizás ello se deba, entre otras razones, al predominio de los estudios de caso sobre la innovación urbana; si bien este tipo de estudios permite conocer en profundidad la realidad de las innovaciones en políticas urbanas, también ha de reconocerse que suelen presentar limitaciones, desde un punto de vista extensivo, para capturar la variedad de contextos en los que se desarrollan este tipo de innovaciones (Newman et al., 2001; Walker, 2006). En este capítulo se adopta un enfoque contextual para analizar la influencia de la segregación urbana y la vulnerabilidad socioeconómica en el proceso de adopción de la innovación. Para ello se ha seleccionado como ejemplo una innovación preventiva implementada en el marco del Sistema Nacional de Salud en España. Dicho ejemplo nos permitirá comprobar en qué medida ciertas características del contexto urbano pueden actuar como inhibidores o facilitadores de su difusión y discutir cómo ello puede afectar a la distribución social de sus potenciales beneficios.

La innovación preventiva y la reproducción de la desigualdad en salud

La salud depende de complejas interacciones entre las características de los individuos y el entorno socioambiental donde viven. Así, el grado de exposición a diferentes contextos urbanos está relacionado con procesos que pueden suponer la acumulación de ventajas o desventajas a lo largo del ciclo vital y, en última instancia, llegar

a traducirse en diferencias relevantes en el estado de salud. Por tanto, se asume que la salud puede estar influenciada no solo por *quien se es*, sino también por la existencia de las características y procesos ligados al lugar *dónde se vive* (Macintyre et al., 2002). En este sentido, son cada vez más las personas que desarrollan sus vidas en el ámbito urbano, lo que convierte a la ciudad en un contexto socioambiental de referencia para las políticas públicas saludables y la acción local sobre los determinantes de las desigualdades en salud (Friel et al., 2011). Actualmente la articulación de estrategias a nivel local dirigidas a mejorar los resultados de salud en las comunidades más vulnerables y documentar las prácticas innovadoras de éxito en la reducción de las desigualdades en salud parece una prioridad; además, suele instarse a los encargados de formular las políticas a que actúen sobre los determinantes de las inequidades en salud en el espacio urbano afrontando la segregación residencial, la educación pública, el empleo, el transporte, la calidad ambiental del espacio urbano, fomentando el capital social comunitario, articulando medidas para la garantía de ingresos y de promoción de la salud en los barrios, etc. (Reeve, 2015; Borrell y Pasarín, 2004; Díez et al., 2016).

La innovación en las políticas de salud ha estado ligada a la gobernanza multinivel. Ya la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1980 mediante el enfoque de las «metas de salud» fijaba una serie de objetivos que requerían que las políticas en el sector de la salud requerían la colaboración con otros sectores y que, a su vez, debían apoyarse en compromisos de política a diferentes niveles de gobierno (Kickbusch, 2009). En la actualidad, es el enfoque de «la salud en todas las políticas», también promovido por la OMS, centra su atención en la mejora de los resultados en salud y su distribución equitativa mediante actuaciones integrales en todos los sectores y áreas de las políticas públicas, así como la búsqueda de sinergias entre distintos actores y niveles de gobierno (Rudolph et al., 2013). El movimiento de «ciudades saludables» asume este enfoque como estrategia de referencia para las políticas locales en salud (Llorca et al., 2010; Warner y Gould, 2009). Por otra parte, si se atiende al ámbito específico de la equidad en salud, pueden identificarse grupos de innovaciones en función de su naturaleza,

por ejemplo: aquellas que tienen que ver con la acción de redes informales de actores en favor de la promoción de la equidad en salud; las relacionadas con la mejora de los servicios públicos a partir de modelos participativos o el fomento de la co-producción; las innovaciones tecnológicas o digitales y las relacionadas con la acción de empresas de economía social (Mason et al., 2015). Este capítulo se centra en el análisis de factores contextuales que pueden inhibir o favorecer la implementación de un tipo de innovación que tradicionalmente se ha considerado de especial relevancia para la equidad en salud, a saber: la incorporación del nuevo conocimiento preventivo en las políticas encaminadas a mejorar la oferta de servicios de salud. En nuestro país, la formulación de este tipo de políticas preventivas depende de las distintas Comunidades Autónomas y de la coordinación ejercida por el Ministerio de Sanidad en el marco del Sistema Nacional de Salud; si bien es cierto que los gobiernos de las ciudades tienen formalmente pocas competencias en políticas preventivas, dado que la extensión de este tipo de medidas podría afectar de forma diferente a la salud de quienes residen en distintas áreas de una misma ciudad, también concierne a este nivel de gobierno aquellos aspectos que puedan influir en la distribución de los beneficios de estas innovaciones, especialmente cuando sus determinantes aluden a procesos que caracterizan el contexto urbano.

Rogers (2002: 991) define la innovación preventiva como «ideas nuevas que requieren de una acción determinada en un momento dado del tiempo con la finalidad de evitar consecuencias no deseadas en el futuro. Según el modelo de difusión de la innovación», las innovaciones preventivas se caracterizarían por tener una ventaja percibida relativamente baja si se las compara con otro tipo de innovaciones, lo cual vendría a explicar, en parte, que su proceso de difusión se demore más en el tiempo. Algunas investigaciones han constatado que la inequidad en salud se incrementa cuando se introducen nuevos tratamientos o servicios con capacidad efectiva para prevenir la enfermedad, pues en ese proceso de difusión quienes suelen beneficiarse en primer lugar de los potenciales beneficios para la salud del nuevo conocimiento preventivo suelen ser los grupos con estatus socioeconómico más elevado (Glied y Lleras-Muney,

2008, Wang et al., 2012, Zapata Moya et al., en prensa). Al respecto, la Teoría de las Causas Fundamentales trata de explicar a qué se debe este fenómeno. Concretamente, Link y Phelan (1995) proponen cuatro condiciones básicas para argumentar que el estatus socioeconómico (SES) es una causa «fundamental» de la persistencia de este tipo de desigualdad: en primer lugar, el SES influye en múltiples resultados en salud; en segundo lugar, dicha influencia se produce a través de múltiples factores de riesgo. Estas dos primeras proposiciones básicas, sugieren que la persistencia de la desigualdad en salud no podría ser explicada atendiendo en exclusiva al estudio de asociaciones contingentes entre resultados en salud específicos y sus correspondientes factores de riesgo. En tercer lugar, el SES implica el acceso a «recursos flexibles» (dinero, conocimiento, poder, prestigio y relaciones sociales beneficiosas) que son utilizados para evitar la enfermedad o minimizar sus consecuencias. Debido al acceso diferencial a estos recursos, los individuos desarrollan mayor o menor capacidad para adoptar estrategias de protección y mejorar su salud. Por último, señalan una cuarta condición básica que establece que la asociación entre SES y la salud se reproducirá mediante la sustitución de los mecanismos mediadores que contribuyen a generarla. De esta forma estos autores ponen el foco en los cambios en las enfermedades, en los factores de riesgo y en el desarrollo de tratamientos y estrategias efectivas para prevenir la enfermedad y mejorar la salud de la población.

Desde esta formulación teórica se asume que es, precisamente, ante estos cambios cuando surgen condiciones que permiten afirmar la relación causal entre el SES y la salud; en otras palabras, la reproducción de la desigualdad en salud quedaría enraizada en la propia dinámica del cambio social en contextos que favorecen una distribución no equitativa de los denominados «recursos flexibles». Como consecuencia, la predicción es que a medida que las sociedades ganan capacidad preventiva emergen nuevos mecanismos que vendrían a sustituir (o a sumar su efecto) a los ya existentes, provocando la reproducción de la desigualdad en salud (Phelan y Link, 2005). Algunas de las proposiciones de la teoría de la difusión de la innovación se conectan con la predicción anterior. El modelo de difusión propuesto por Rogers (2002) enfatiza

que las nuevas ideas y prácticas son adoptadas por los miembros de un sistema social siguiendo una distribución en forma de S a lo largo del tiempo. Este modelo postula que las innovaciones suelen difundirse siguiendo un proceso jerárquico a nivel social, es decir, que las personas que adoptan la innovación en etapas tempranas suelen tener un SES más alto y mejores conexiones sociales que aquellas que las acaban adoptando más tardíamente. Si bien, se ha constatado empíricamente que la adopción de ciertas prácticas saludables sigue un proceso jerárquico según el nivel educativo y la ubicación geográfica (Elstad, 2013), y se ha comprobado como la similitud de la red social cercana juega un papel relevante en el proceso de difusión de nuevas prácticas preventivas (Centola, 2011), el estudio de los factores contextuales asociados al espacio urbano es aún escaso. A fin de contribuir en esta tarea, seguidamente se presenta un caso empírico sobre la influencia de la segregación urbana en la difusión de una innovación preventiva en el contexto español.

La influencia de la segregación urbana en la difusión de la innovación preventiva

A continuación, se presenta un caso empírico basado en la difusión de la *prueba de sangre oculta en heces* (SOH) como ejemplo de una innovación preventiva en el marco del Sistema Nacional de Salud. Dicha innovación se concreta en la implementación de un programa de base poblacional por parte de las distintas Comunidades Autónomas (Basu, 2018; Castells, 2007). Este programa consiste en la realización de cribados a la población con edad comprendida entre 50-69 años con la finalidad de detectar y prevenir las consecuencias del cáncer colorectal. Su interés viene dado por la oportunidad de comprobar si la segregación urbana y la vulnerabilidad del lugar de residencia afectan al proceso de adopción de la innovación preventiva en fases tempranas de su proceso de difusión.² Para ello,

2. Según el Oncobarómetro 2010 (CIS, estudio 2848) el conocimiento espontáneo de esta prueba para la población con edad comprendida entre 50-69 años era igual al 3,18% y, según la ENS de 2011-2012 solo el 10,7% de población con 50-69 años residente en ciudades de más de 100.000 habitantes manifestó

se usan datos de la Encuesta Nacional de Salud de 2011-2012. La muestra utilizada corresponde a personas residentes en capitales de provincia y en ciudades de más de 100.000 habitantes con edades entre 50-69 años (N=2394)³. La variable dependiente, la participación en el cribado de SOH, fue codificada en dos categorías: (1) si el entrevistado/a se había realizado la prueba como consecuencia de haber recibido una carta para formar parte del programa preventivo o por recomendación médica sin padecer problemas o sintomatología previa; (0) si el entrevistado/a declaró no haber participado en la prueba preventiva.⁴

La principal variable independiente trata de capturar la segregación urbana a partir del Índice de aislamiento de la población con estudios bajos. Este indicador trata de aproximar las posibilidades de interacción entre personas con distinto estatus socioeconómico, asumiendo que tales interacciones se darían con mayor probabilidad en la unidad geográfica de residencia más cercana (Martori y Hoberg, 2004).⁵ Como aproximación al estatus socioeconómico individual, se consideró la clase social basada en la ocupación de la persona de referencia del hogar, esta variable fue recodificada en dos grupos, clase social media-alta y clase social media-baja a fin de simplificar los análisis.⁶

haberse realizado alguna vez la prueba de SOH. Atendiendo a estos datos, según el modelo de difusión, esta innovación preventiva se situaría en la etapa temprana.

3. La edad corresponde a la población objetivo del programa de cribado de forma general en todas las CCAA.

4. Se excluyó de la muestra a 327 individuos que no respondieron a la pregunta sobre la realización de la SOH o bien respondieron que habían participado en dicho cribado aludiendo alguna razón vinculada a la existencia de problemas o sintomatología previa. El motivo de tal exclusión fue centrarse en aquella población que potencialmente podría realizarse la prueba por motivos preventivos sin la existencia de un problema o sintomatología que pudiera influir en su probabilidad para realizarse tal prueba.

5. Dicho indicador fue calculado a partir de la siguiente ecuación:

Donde x_i = a la población con estudios bajos en la sección censal i ; X = a la población de estudios bajos total del municipio; t_i = población total en la sección censal i y n = secciones del municipio. Para su cálculo se utilizan datos procedentes del Censo de Población y Viviendas de 2001. Se definió el grupo de estudios bajos como la suma de la población analfabeta, sin estudios y con estudios primarios.

6. Media-Alta: directores/as y gerentes de establecimientos de 10 o más,

Por último, se calcularon modelos de regresión logística multinivel, con los individuos agrupados en municipios (N=79) y los municipios en CCAA (N=18, se considera a Ceuta y Melilla por sus características de forma conjunta). Estos análisis se ajustaron por el estado del programa preventivo en cada comunidad autónoma (iniciado el programa preventivo poblacional con una ronda o más y aquellas que aún no lo habían iniciado o se encontraban en una fase piloto); la vulnerabilidad socioeconómica medida a partir del Índice de Vulnerabilidad Urbana-Según criterios Socioeconómicos (Ministerio de Fomento, 2015); la edad, el género, la situación laboral y las necesidades de asistencia sanitaria no satisfecha.⁷

En la Tabla 1 se presentan los resultados de los modelos logísticos multinivel. En primer lugar, estos sugieren que las desigualdades en la adopción de las innovaciones preventivas comienzan a emerger en la fase más temprana del proceso de difusión (Modelo 1). Se observa que las personas de clase social media-baja tienen menor probabilidad de adoptar la innovación comparados con aquellos de clase media-alta (logit=-0,508; p-valor≤0,01). En segundo lugar, los resultados indican que la segregación urbana y la vulnerabilidad socioeconómica no parecen ejercer una influencia directa sobre el conjunto de la población (Modelo 3); Sin embargo, el índice de aislamiento sí que parece condicionar la probabilidad de adoptar la innovación preventiva en el caso de las personas de clase social más baja, es decir, las personas de clase media-baja muestran una probabilidad de adopción de la innovación preventiva sensiblemente menor cuando residen en

asalariados/as y profesionales tradicionalmente asociados/as a licenciaturas universitarias; directores/as y gerentes de establecimientos de menos de 10 asalariados/as, profesionales tradicionalmente asociados/as a diplomaturas universitarias y otros/as profesionales de apoyo; Técnico, deportistas y artistas; y ocupaciones intermedias y trabajadores/as por cuenta propia.

Media-Baja: supervisores/as y trabajadores/as en ocupaciones técnicas cualificadas; trabajadores/as cualificados/as del sector primario y otros/as trabajadores/as semicualificados/as; y trabajadores no cualificados.

7. Todos los análisis estadísticos se realizaron usando el programa de análisis multinivel MLwiN V2.32. Los factores de elevación se usaron para ponderar la muestra a nivel individual.

Tabla 1
Modelos logísticos multinivel: variable dependiente SOH

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	
	Logit	S.E.	Logit	S.E.	Logit	S.E.	Logit	S.E.
VARIABLES INDIVIDUALES								
Constante	-2,759 ***	(0,293)	-2,324 ***	(0,280)	-1,784 ***	(0,320)	-1,726 ***	(0,341)
Edad			-0,016	(0,020)	-0,017	(0,022)	-0,017	(0,021)
Mujer (ref. Hombre)			0,028	(0,127)	0,030	(0,137)	0,041	(0,140)
Situación laboral (ref. Trabajando)								
Desempleo			-1,387 **	(0,484)	-1,404 **	(0,516)	-1,443 **	(0,531)
Labores hogar			-0,150	(0,257)	-0,158	(0,298)	-0,177	(0,297)
Otros			0,236	(0,170)	0,243	(0,185)	0,234	(0,185)
Asistencia médica no satisfecha (ref. No)			-2,834 **	(0,966)	-2,859 ***	(0,864)	-2,930 ***	(0,838)
Clase Media-Baja (ref. Clase Media-Alta)			-0,508 **	(0,177)	-0,544 **	(0,195)	-0,592 **	(0,194)
VARIABLES NIVEL REGIONAL								
Cribado Poblacional (ref. Piloto o no iniciado)					-1,359 ***	(0,386)	-1,382 ***	(0,385)
VARIABLES NIVEL MUNICIPAL								
ISVUN-SE					0,084	(0,826)	0,099	(0,790)
Índice de Aislamiento					-5,360	(4,802)	0,848	(4,949)
Índice de Aislamiento* Clase Media-Baja							-8,752 **	(3,090)
DISTRIBUCIÓN DE LA VARIANZA ENTRE NIVELES^a								
Nivel CCAA	10,0%		7,1%		0,0%		0,0%	
Nivel Municipal	41,5%		42,7%		48,4%		48,8%	
Nivel individual	48,5%		50,2%		51,6%		51,2%	

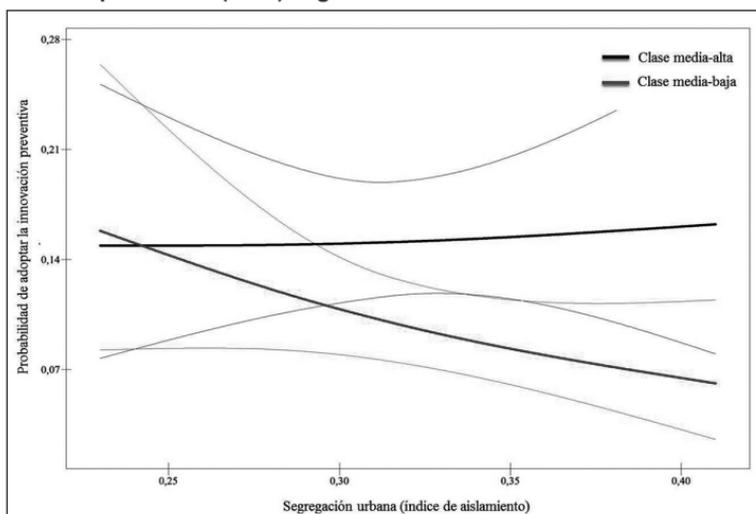
^a Coeficiente de Partición de la Varianza entre los distintos niveles de análisis.

SE=Error Estándar.

*** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05; + p < 0.1.

ciudades altamente segregadas por nivel socioeconómico (Modelo 4: $\text{logit}=-8,752$; $p\text{-valor}>0,01$). En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, la magnitud de las desigualdades en la adopción de la innovación preventiva parece depender de las características del contexto urbano, específicamente se constata que la segregación urbana se asocia con la magnitud de la desigualdad en la adopción de la innovación preventiva (Figura 1).

Figura 2
Efecto de la segregación urbana en la adopción de la innovación preventiva (SOH) según la clase social del individuo.



Fuente: elaboración propia a partir del modelo predictivo 4, tabla 1.

A modo de conclusión

El caso empírico presentado constituye un ejemplo de cómo los resultados de la innovación pueden verse condicionados por ciertos procesos contextuales. Este parece ser el caso de la segregación social en el espacio urbano y la innovación preventiva. En este sentido, cabe recordar, que las actuaciones de salud pública implementadas por los distintos niveles de gobierno se centran frecuentemente en la articulación de intervenciones enfocadas a

la modificación de conductas individuales, ignorando la naturaleza multinivel de los factores que contribuyen a configurar los estilos de vida y su dimensión colectiva (Cockerham, 2005). En relación a los resultados presentados, surge la siguiente hipótesis: la desaparición de espacios socialmente mixtos en las grandes ciudades (Leal y Sorando, 2016) resultaría, a su vez, en una disminución de posibles beneficios indirectos (*Spillovers*) que las personas, especialmente las de estatus socioeconómico bajo, pueden llegar a obtener a partir de su red social más cercana. De constatarse tal hipótesis ello constituiría un mecanismo de inhibición para la adopción de innovaciones preventivas, más allá de la propia capacidad de agencia o la intencionalidad que muestren estas personas por mejorar su salud (Freese y Lutfey, 2011). Esta influencia contextual podría en última instancia estar condicionando los beneficios futuros de la adopción de múltiples innovaciones preventivas. Por otra parte, los programas preventivos y de promoción de la salud deberían tener presente la forma de captación de la población diana y el fomento de su participación en función de las características del contexto social. La difusión de las innovaciones ha sido teorizada en términos de «*contagio social*» (Centola, 2011; Centola y Macy, 2007). Para la difusión de innovaciones que requieren de un esfuerzo y que son difíciles de entender o simplemente desconocidas, las personas requieren del refuerzo social de sus redes cercanas para acabar participando de ellas (Centola, 2015; Centola y Macy, 2007; Guilbeault, Becker, y Centola, 2018). Por lo tanto, las redes sociales y su composición social (género, educación, ocupación, etnia, en función del lugar de residencia...) desempeñan un papel importante a la hora de determinar la forma en que las prácticas preventivas se difunden en una población heterogénea (Guilbeault, Becker, y Centola, 2018; Rogers, 2003). La evidencia empírica ha demostrado que las medidas preventivas se difunden más fácil y rápidamente dentro de sistemas sociales caracterizados por un alto grado de *homofilia* (Centola, 2011) e interconexión (Rogers, 2003). Esto refleja la importancia de trabajar sobre la cohesión social y el capital social de los barrios en el proceso de adopción de innovaciones en las políticas que pueden incidir sobre la salud de la población.

Explorar cómo los contextos de difusión preventiva y las estructuras de las redes contribuyen a la igualdad en la adopción de múltiples innovaciones preventivas es un área de investigación prometedora para avanzar en la comprensión de la magnitud de la desigualdad en salud.

De acuerdo con el enfoque de «Salud en todas las políticas», es imprescindible incorporar una mirada de equidad en la formulación de innovaciones en políticas urbanas. No parece razonable asumir que los beneficios de las innovaciones se distribuyan equitativamente. Por tanto, sería necesario ampliar y profundizar en la investigación de los factores contextuales que pueden inhibir o potenciar, no solo la aparición de innovaciones en las políticas urbanas, sino también estudiar su influencia en el proceso de implementación o difusión, así como en la distribución social de sus impactos. Incorporar una «mirada de equidad» constituye una innovación en sí mismo para la acción local en salud.

IX. LA INFLUENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA INNOVACIÓN EN POLÍTICA URBANA NACIONAL: EL CASO ESPAÑOL (1991-2014)

Alejandro Fernández¹

Introducción

A lo largo de las últimas tres décadas el espacio urbano ha pasado a ocupar un papel central en la elaboración de políticas públicas nacionales en España. Si tenemos en cuenta la clasificación propuesta por los trabajos de Berg et al. (1998) y Braun y Van der Berg (2007), España ha pasado de ser un país sin políticas urbanas explícitas a nivel nacional a privilegiar el espacio urbano como lugar de intervención del estado. Hasta mediados de la década de los 2000 problemas relacionados con la vivienda (Plan de Vivienda 1992-1995), la planificación y las infraestructuras (Plan Director de Infraestructuras 1993-2007) eran percibidos de manera temática, es decir, no como elementos integrados a través de una interpretación holística del espacio urbano (Narbona, 1993) (Fernández Carbajas, 2004).

En el contexto de la Unión Europea (UE), las últimas décadas han estado marcadas por el desarrollo de programas de financiación de proyectos marcadamente urbanos. Esto se da a partir de los Proyectos Urbanos Piloto (PPUUP) en 1991, la iniciativa Urban I (1994-1999), Urban II (2000-2006) y Urbact I (2002-2006). El auge del espacio urbano en España se da con posterioridad a la implementación de políticas urbanas desde el nivel Europeo.

1. Research y Development Analyst en Walulel London. LSE Cities Graduate.

Este artículo propone entender la aparición del espacio urbano en la formulación de políticas urbanas nacionales a través de la influencia Europea. Así pues, a la pregunta: ¿cómo ha influido la Unión Europea en la innovación en políticas urbanas nacionales en España? Esta investigación argumenta que la UE ha sido un actor clave en la innovación durante la fase de diseño de políticas urbanas nacionales al nivel conceptual, temático y financiero. En primer lugar, la transferencia del nivel europeo al nacional ha provocado innovaciones en el terreno conceptual, favoreciendo la aparición de una aproximación integrada al espacio urbano. En segundo lugar, este enfoque se traduce al nivel los contenidos a través de una combinación de actuaciones sociales, económicas y medioambientales. Por último, la influencia del modelo europeo también ha provocado cambios en la asignación de recursos mediante la implementación de procesos de cofinanciación entre diferentes niveles de gobierno y de la puesta en marcha de mecanismos de financiación competitivos.

A nivel teórico, Dolowitz y Marsh (2000) definen transferencia de políticas como «un proceso en el que el conocimiento sobre políticas, disposiciones administrativas, instituciones etc. en un momento o espacio es usado en el desarrollo de políticas, disposiciones administrativas e instituciones en otro tiempo y o lugar.» (p. 344). Estos autores proponen un modelo basado en diferentes cuestiones que ha sido adaptado para la presente investigación (cuadro 1). Además, en el marco de la Unión Europea tiene especial relevancia el concepto de procesos de aprendizaje horizontal (Colomb, 2007). Esta aproximación pone el acento en el carácter voluntario de la transferencia de políticas entre estados miembros de la UE en el marco del programa de cooperación regional INTERREG y apunta hacia un proceso de europeización de la política regional europea desde la cooperación. Para equilibrar estos dos enfoques este artículo se sirve principalmente de un análisis cualitativo de diferentes documentos y convocatorias oficiales, así como de la presentación de datos cuantitativos que demuestran la relevancia de la financiación Europea.

Cuadro 1
Marco analítico para la transferencia de políticas públicas

¿Por qué se transfiere?	¿Qué se transfiere?	¿Cuál es el grado de transferencia?	¿Cuáles son los límites de la transferencia?	¿Cómo se ha demostrado la transferencia?
Voluntariamente	Políticas:	Copia	Complejidad de la política	Prensa
De manera mixta	Fines	Emulación	Antiguas Políticas	Informes
Coerción	Instrumentos	Inspiración	Institucionales	Encuentros/ Visitas
				Declaraciones/ Comunicaciones

Fuente: Adaptación propia a partir de Dolowitz y Marsh (2000).

En primer lugar, la atención se centrará en las iniciativas Europeas y su impacto en las ciudades españolas. El marco cronológico de esta primera parte abarca desde 1991 a 2006, período en el que se desarrollaron las principales estrategias urbanas Europeas. La segunda parte se focaliza en los dos períodos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (2007-2014) y (2014-2020) posteriores a la descentralización de los fondos europeos efectuada en 2007. Por último, se ofrecerá una caracterización crítica de la política urbana española actual y se valorará el impacto de la experiencia europea.

Política Urbana Europea (1991-2006)

En 1991, el primer proyecto explícitamente urbano llevado a cabo por la UE, los Proyectos Urbanos Piloto (PPUUP), se ponía en marcha utilizando el artículo 10 del FEDER. Este artículo consagra un 1% a medidas innovadoras, en concreto para «el apoyo a estudios o proyectos piloto destinados al desarrollo regional a nivel de las comunidades» (Council Regulation, 1988). Esta disposición permitió la financiación de un 50% de la inversión total con 204 millones de ecu. El resto de la financiación se dividiría entre las entidades locales y las administraciones nacionales receptoras de los proyectos.

Durante la primera fase del PPUUP, 1990-1993, se llevaron a cabo 33 proyectos en 11 estados miembros. Esta primera fase tenía como objetivo abordar una amplia gama de problemas urbanos a través de una estrategia integrada de actuación que maximizase el impacto y generase inversión pública y privada. Entre los problemas tratados se incluían, las desigualdades económicas, malas planificaciones, cascos históricos decadentes, insuficientes relaciones entre investigación y desarrollo de actividad, pequeñas y medias empresas y antiguos terrenos industriales en decadencia (Comisión Europea, 2011 A).

Tras el éxito en la convocatoria del PPUUP, en 1994 llega el proyecto URBAN I. La iniciativa URBAN está, según De Gregorio Hurtado (2012), influenciada por el programa británico City Challenge que buscaba devolver poder a las instituciones locales, y por una aproximación de base más social debida a la influencia francesa. URBAN se caracteriza por «la adopción de un enfoque integrado de aspectos que con frecuencia se abordan aisladamente, tales como el fortalecimiento de la competitividad, la lucha contra la exclusión social y la regeneración física y medioambiental» (p. 253). Este es uno de los elementos innovadores que será transferido a los países miembros en etapas posteriores.

El refuerzo de la competitividad se refiere a la promoción del desarrollo territorial de manera equilibrada entre las diferentes ciudades europeas. Esta característica es de especial relevancia para las ciudades de tamaño mediano o pequeño situadas en zonas en decadencia que a través de esta iniciativa se pueden situar en pie de igualdad en el competitivo marco global. La iniciativa URBAN se construye sobre una intensa participación de los gobiernos locales que gestionan y participan en la elaboración de más del 80% de los planes. La inclusión de socios locales como grupos de interés colectivo, organizaciones de voluntarios y vecinos se combina con un alto grado de descentralización en la toma de decisiones que involucra de manera notable al gobierno local (Rodríguez-Álvarez, 2010). La coordinación entre diferentes niveles de gobierno y un mayor acercamiento a la participación ciudadana son uno de los legados más relevantes de la experiencia Europea.

España destaca especialmente como el país miembro más beneficiado por la iniciativa URBAN I con 29 proyectos y 207 millones de ayuda concedida por parte de la UE. No obstante, también es especialmente relevante la contribución realizada por el nivel regional y sobre todo el local en materia de financiación de los proyectos. La ausencia del sector privado diferencia el caso español de otros países, sobre todo de Reino Unido donde el gobierno nacional contribuye junto la iniciativa privada a la financiación de los proyectos seleccionados. La financiación privada es uno de las principales diferencias entre los países miembro lo que revela diferentes concepciones sobre la administración y su interacción con el mercado.

Cuadro 2
Proyectos Urbanos Europeos en España

PPUUP I						
N.º de proyectos	Presupuesto total (MECU)	Cantidad/ Porcentaje cubierto por la UE	Problemas/Objetivos			
4	23.678	11.067 46 %	<ul style="list-style-type: none"> • Regenerar el centro de Bilbao «la vieja», y mejorar la situación económica de sus habitantes. • Recuperación de un área de la ciudad de Madrid abandonada y contaminada y desarrollo de un parque industrial • Rehabilitación de una zona industrial abandonada en Poble de Lillet como jardines y museos. • Restauración del Palacio de Santa Cruz en Valladolid y construcción de un museo de ciencia y tecnología. 			
URBAN I						
N.º de proyectos	Presupuesto total (€)	Cantidad/ Porcentaje cubierto por la UE	Gobierno central	Comunidades Autónomas	Entidades Locales	Iniciativa Privada
29*	306.910.440	207.987.000 67%	0	20.495.000		0
URBI						
*Sobre los proyectos de Castellón, Córdoba, A Coruña y León ha sido imposible encontrar datos.						

N.º de proyectos	Presupuesto total (MECU)	Cantidad/ Porcentaje cubierto por la UE	Problemas/Objetivos			
4	25.589.270	15.443.233 44%	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la situación de habitantes del barrio de Otxarkoaga, Bilbao, a través de medidas ambientales y de incentiviación de la actividad económica y comercial. • Promoción del desarrollo sostenible en un área de alto valor ambiental y participación ciudadana en Guinguada, Gran Canaria. • Regeneración económica de casco histórico de Granada, el Albaicín. • Incentivación del crecimiento económico en el centro de León a través de mejoras en la gestión de residuos la recuperación de edificios históricos y estímulos a la actividad económica. 			
URBAN II						
N.º de proyectos	Presupuesto total (€)	Cantidad/ Porcentaje cubierto por la UE	Regeneración física y ambiental	Inclusión social	Iniciativas empresariales y de empleo	Porcentaje dedicado a transporte
10	179.973.331	126.000.000 62.6%	50%	16%	18%	6%

Fuente: elaboración propia con datos de: COMISIÓN EUROPEA (Archived 2011) (A)(B)(C)

La evaluación ex-post del programa URBAN I concluye que el programa fue un éxito y contribuyó a mejorar la calidad de vida en las áreas seleccionadas teniendo un impacto duradero en las infraestructuras de las ciudades. Entre las cualidades que favorecieron este éxito se encuentran las ideas simples que lo inspiraron, su capacidad para extenderse por toda la UE o la promoción de una aproximación integral a los problemas urbanos. No obstante, su objetivo de creación de conocimiento transnacional y la falta de sistemas de seguimiento y evaluación son algunos de sus puntos débiles que tuvieron un impacto en el diseño de URBAN II y sobre todo URBACT (GHK, 2003) (Tonkiss, 1995).

El alto número de solicitantes fue también una constante en la segunda fase los PPUUP, 503 candidaturas y 26 proyectos seleccionados (Comisión Europea 2011 C). La iniciativa URBAN II está

basada en el éxito de URBAN I a la hora de movilizar a los actores locales a través de proyectos innovadores. Durante la iniciativa URBAN II, lanzada en 2000, se desarrollaron 70 programas que afectaron a una población de aproximadamente 2,2 millones de habitantes. FEDER contribuyó con unos 730 millones de la inversión total de 1600 que fue completada por diversas instituciones locales y nacionales (Comisión Europea, 2011 C).

Las iniciativas Europeas, PPUUP, URBAN y URBACT han tenido como consecuencia el surgimiento de una política urbana de la UE y de un método de intervención. Estos dos elementos combinados constituyen el llamado *Acquis Urban* o acervo urbano. En 2005 las ciudades participantes en estas iniciativas reunidas en Saarbrücken, Alemania, realizaron un comunicado (*Common Declaration of URBAN cities and players at the European Conference «URBAN Future» on June 8th and 9th, 2005 in Saarbrücken*) requiriendo la incorporación de una aproximación integral a los problemas urbanos en el nuevo periodo de financiación que se iniciaría en 2007.

Posteriormente, el concepto de desarrollo urbano integrado recogido en la Carta de Leipzig (2007) incorpora las dimensiones medioambiental, social económica y política (González Medina, 2011: 45-46). En 2009 la Comisión Europea (2009) reconocería la existencia de una metodología común, la emergencia de un acervo urbano que ha sido construido a través del desarrollo integrado y sostenible del desarrollo urbano. De este modo se reconoce la importancia de una aproximación espacial a ciertos problemas sociales y se hace de la ciudad el marco idóneo para llevar a cabo la implementación de políticas innovadoras.

Política Urbana Española (2007-2020)

La descentralización del FEDER a los Estados Miembros define los años posteriores a las iniciativas urbanas europeas (Comisión Europea, 2007) (Comisión Europea, 2014). En el periodo 2007-2014, el desarrollo de políticas urbanas que siguen el modelo europeo se convierte en una de las principales recomendaciones para los estados miembro. En el período 2014-2020 el principal

cambio viene de la mano del artículo 7. Este volvía a hacer hincapié en la necesidad de fomentar un desarrollo urbano sostenible, pero para ello obligaba a los Estados miembro a dedicar al menos un 5% de los fondos asignados a políticas con este fin. Además, el reglamento del FEDER hace responsables a las entidades subnacionales de la aplicación de estas estrategias y de la selección de las operaciones (Comisión Europea, 2013). Así pues, si bien el acervo urbano es una construcción con matices horizontales, la EU define ciertas prioridades en la distribución de fondos que lo promueven.

Durante el ejercicio 2007-2014 del FEDER España puso en funcionamiento la Iniciativa Urbana o programa URBANA, el objetivo de esta política era la implementación de estrategias que desarrollasen un enfoque integrado proveniente del acervo urbano europeo. Esto se llevó a cabo mediante el patrocinio de actuaciones que contemplaban aspectos sociales, económicos y medioambientales y tuviesen como fin el desarrollo urbano sostenible definido por el reglamento del FEDER. La Iniciativa Urbana recibió de este fondo 344,66 millones de euros para los que eran elegibles las 138 ciudades de más de 50.000 habitantes o capitales de provincia que no alcanzasen dicha cifra. La convocatoria de ayudas la realizó la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda el 23 de abril de 2007 y el programa ha contado con el apoyo del Ministerio de Política Territorial. Finalmente se seleccionaron un total de 46 iniciativas de entre las 102 presentadas por los diferentes ayuntamientos (Red de Iniciativas Urbanas, 2018).

Además durante el mismo ejercicio la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (DGCL) desarrolla los Proyectos de Desarrollo Local y Urbano. Este organismo de la AGE pasaría a gestionar los fondos Comunitarios. Esta política tiene como objetivo la cohesión del territorio a través de proyectos que siguen el modelo integrado de regeneración aunque su destino eran áreas de menos población que la Iniciativa Urbana entre 20.000 y 50.000 y que no fuesen capitales de provincia. Las atribuciones de la DGCL en el marco de este proyecto eran la selección y puesta en marcha de

operaciones, el cumplimiento de la normativa, las verificaciones de operaciones, el suministro de información a entidades europeas y contribuir a la evaluación así como a la corrección de irregularidades. Los programas fueron financiados entre un 70%, 75% en el caso de Canarias, con fondos europeos y un 30 o 35% con fondos nacionales. Entre los requisitos de admisibilidad de los proyectos se requería en la base sexta «Tener carácter Integrado, debiendo justificar como mínimo los aspectos medioambientales, sociales y económicos que de manera conjunta serán abordados a través de los ámbitos y actuaciones que incluyan» (Ministerio de Administraciones Públicas, 2007).

Más recientemente, las estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (DUSI), cofinanciadas por el FEDER pero gestionadas por el Ministerio de Hacienda en Colaboración con el Ministerio de Fomento, continúan en el período 2014-2020 la promoción del crecimiento urbano integrado iniciada por anteriores iniciativas europeas. En la orden de su convocatoria se explicita «La voluntad de dar continuidad a la provechosa experiencia española derivada del desarrollo de la Iniciativa Urbana, la Iniciativa Comunitaria URBAN y los Proyectos Pilotos Urbanos cuyos inicios se remontan a la principios de los años 80» (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 2015, p.108082). El proyecto DUSI obedece también al artículo 7 del Reglamento FEDER que obliga a la utilización de un 5% de los recursos otorgados a iniciativas que tengan un impacto sobre zonas urbanas. La dotación total es de 1.012 millones de euros. De un modo similar a los proyectos URBAN estas ayudas se reparten mediante un proceso competitivo entre diferentes ciudades o áreas urbanas tras la fijación de una cantidad por Comunidad Autónoma teniendo en cuenta su nivel de desarrollo. Las ciudades o áreas urbanas concurrentes deberán presentar un proyecto detallado y con carácter integrado que aborde aspectos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales.

Innovación en política urbana en España en las últimas décadas: lógicas de mercado sin empresa privada

España destaca por la influencia de los modelos y políticas europeas urbanas. Tanto la Iniciativa Urbana como DUSI siguen la estela de las iniciativas europeas, establecen modelos de competición por la inversión pública y desarrollan una aproximación integral a la ciudad. El volumen de la inversión y el número de programas apoyados por las iniciativas europeas parece haber sido capaz de crear un interés en los problemas urbanos y la propuesta de la aproximación integrado continúa perenne pese a cambios de gobierno.

La UE cuenta con capacidad para transformar prácticas políticas y favorecer una aproximación integrada a la ciudad, ya sea mediante sus propias herramientas o mediante otras fórmulas como un mayor grado de descentralización. Tomando como modelo el cuadro 1 para interpretar la transferencia de políticas de la UE al estado Español, se puede hablar de una transferencia mixta marcada al mismo tiempo por la voluntariedad y la coerción. Si bien el desarrollo de políticas nacionales urbanas precede a la obligación impuesta por el artículo 7 del reglamento del FEDER (2014-2020), las recomendaciones y los numerosos proyectos URBAN y PPUUP previa —cooperación horizontal— actúan como elementos coercitivos del desarrollo de alternativas al acervo Europeo. Esto sitúa la transferencia a medio camino entre el modelo más vertical de Dolowitz y Marsh (2000) y el modelo de aprendizaje horizontal planteado por Colomb (2007).

El grado de transferencia es por lo tanto muy elevado y plantea innovaciones tanto en los fines como en los instrumentos. El principal fin transferido es el desarrollo urbano sostenible mientras que los medios de la asignación competitiva de fondos y la aproximación integrada también emanan directamente de la experiencia europea. A estas innovaciones se unen diferentes prácticas como la cooperación entre diferentes niveles de gobierno para la puesta en marcha de políticas explícitamente urbanas o la utilización de indicadores cuantitativos en procesos de evaluación. Estas son las innovaciones más tangibles en la fase de diseño de

políticas públicas urbanas en España derivadas de la transferencia de políticas Europea.

La limitación más evidente de la transferencia es la falta de involucración de la iniciativa privada. Las razones hacia las que se puede apuntar están relacionadas con la dependencia del camino y las diferencias entre las tradiciones administrativas europea y española. La principal consecuencia de esta limitación ha sido el desarrollo de lógicas de mercado, a través de la financiación competitiva, en la intervención del estado con la peculiaridad de la ausencia de la empresa privada. Más allá de la presencia o no de actores privados, se consolida un modelo de distribución de recursos que obedece a criterios relacionados con los resultados esperados en lugar de a la necesidad de la intervención. La competencia entre entidades locales por financiación de niveles supranacionales y nacionales permite revisar los límites de los procesos descentralizadores en clave económica. Así pues, los niveles nacionales y supranacionales ejercen presión a través de incentivos económicos mientras amplían las competencias directas de entidades locales.

PARTE III

¿QUÉ RESULTADOS E IMPACTOS TIENE
LA INNOVACIÓN EN POLÍTICAS URBANAS?

X. LOS EFECTOS DE LA INNOVACIÓN EN POLÍTICAS URBANAS: SERVICIOS MUNICIPALES, GOBERNANZA Y COHESIÓN SOCIAL

Maria Jesús Rodríguez García¹
Octavio Vázquez Aguado²

Introducción

En buena medida, el interés por la innovación en políticas urbanas surge ante la necesidad de atender los retos que enfrentan las sociedades, gobiernos y administraciones locales derivados tanto de la vulnerabilidad de la propia administración para atender las demandas ciudadanas, como del recrudecimiento o desarrollo de nuevas vulnerabilidades urbanas (Martí y Subirats, 2014). O más sencillamente, la innovación aparece como una posible respuesta a la nueva realidad que enfrentan los gobiernos y sociedades locales. Pero ¿hasta qué punto se logra?, dicho de otra forma, ¿qué efectos tiene la innovación en políticas urbanas?

Obviamente, no se trata de una pregunta de fácil respuesta. Primero, por la diversidad de las iniciativas de innovación existentes respecto a las políticas urbanas. Segundo, por la multi-dimensionalidad de sus posibles efectos. Y, por último, pero no menos importantes, por los retos metodológicos que implica poder atribuir a los procesos de innovación, y no a otros factores, tales efectos. Dado que en los capítulos anteriores se han tratado cuestiones referidas a qué es la innovación y qué factores la fa-

1. Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab. Universidad Pablo de Olavide.

2. Universidad de Huelva.

vorecen, aquí presentaremos una breve revisión de sus posibles efectos atendiendo a su naturaleza, aunque sin desatender el tipo de innovación que parece generarlos. Se pretende ofrecer una breve presentación de los principales asuntos que vienen ocupando a la literatura, que no pretende ser exhaustiva, sino más bien mostrar, a grandes rasgos, este aspecto de la agenda de investigación sobre la innovación en políticas urbanas, presentando algunos ejemplos al respecto, especialmente si existen para el caso español. Acabaremos presentando los tres trabajos incluidos en este apartado del libro que representan algunos de los asuntos que trataremos a continuación.

La diversidad de los efectos de la innovación urbana

Aunque el análisis de los efectos de la innovación en las políticas urbanas ha centrado en menor medida la agenda de investigación sobre este fenómeno que el estudio de su dinámica o el contexto en el que se desarrolla, o al menos, de una forma menos sistemática en cuanto al conjunto de posibles efectos y las razones que los explican, es posible señalar la existencia de dos grandes tipos de efectos según el ámbito en el que se producen. Por un lado, podemos distinguir entre efectos «internos», relacionados con cambios en la estructura y dinámica del gobierno y la administración local, y, por otro lado, efectos «externos» referidos a la dinámica participativa o la generación de procesos de inclusión y cohesión social (Moulaert et al., 2015; Subirats y García, 2015). A su vez, en estos dos ámbitos, diferenciamos diferentes dimensiones o aspectos concretos. A continuación, nos referiremos a los más comunes y algunas de las conclusiones o resultados que han venido produciendo.

Tabla 1
Los efectos de la innovación en políticas urbana:
una visión general sobre sus ámbitos y dimensiones

Ámbito	Dimensiones
Internos: sobre estructuras y procesos institucionales	Diseño de políticas urbanas: procesos decisionales y gobernanza.
	Implementación de políticas urbanas: fórmulas para la prestación de servicios.
Externos: sobre la sociedad	Empoderamiento, implicación y participación política.
	Calidad de vida (desigualdad y vulnerabilidad urbanas).

Efectos «internos»: eficiencia, gobernanza colaborativa y co-producción de servicios

Por efectos internos pueden entenderse aquellos que tienen lugar en las estructuras y procesos relacionados con el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, así como los actores que participan en los mismos. De hecho, desde los años noventa en los países de la Unión Europea se vienen produciendo reformas inspiradas en la Nueva Gestión Pública centradas, principalmente, en la «externalización» y la «descentralización» en la prestación de servicios públicos, con diferente incidencia en cada país y sus gobiernos locales (Torres y Pina, 2002; Denters y Rose, 2005). En este ámbito es clásico el estudio sobre el impacto de distintas formas de prestación de servicios sobre la eficacia y eficiencia de la administración local, principalmente, la comparación entre gestión pública y otras fórmulas, con resultados diferentes según el contexto municipal y el tipo de servicio que se trate. En el caso español, por ejemplo, Zafra et al. (2013) muestran que en los municipios pequeños son más eficientes la colaboración intermunicipal y la gestión pública de los servicios que otras fórmulas. Pero también han sido objeto de estudio aquellas fórmulas que suponen procesos de co-producción con entidades cívicas, así como por la implicación directa de grupos ciudadanos o individualmente y sus efectos (Sorrentino, Sicilia y Howlett, 2018), aunque estos ejercicios cuentan con menor desarrollo en los municipios españoles y no suelen existir análisis sobre sus efectos.

A este respecto, otro posible efecto de la innovación en políticas urbanas es el desarrollo de procesos de co-provisión, junto

a la co-producción. Un ejemplo específico se deriva del estudio del modelo de intervención integral en áreas urbanas en la Unión Europea, que ha dado lugar al denominado «urbanacquis» (Urban Future, 2015). Este se centra en tres principios para el diseño e implementación de políticas urbanas: la integración entre diferentes áreas de política local en atención a la complejidad de los problemas urbanos, el desarrollo de procesos de colaboración y gobernanza multinivel, y la importancia de procesos de participación ciudadana. Su aplicación en España a través de la Iniciativa URBAN ha dado lugar al desarrollo de procesos de «gobernanza colaborativa», tal y como ha destacado De Gregorio (2010).

No obstante, la literatura también ha puesto de manifiesto la existencia de posibles efectos internos que vienen provocados «desde fuera» y «desde abajo» a partir de iniciativas de innovación social urbana. Por un lado, por la inclusión de nuevas demandas y problemas en la agenda de actuación pública que previamente eran desatendidos, y, por otro lado, por la incorporación de nuevas formas de gestión de carácter comunitario que se incorporan al «repertorio» de modalidades de prestación de servicios públicos (Iglesias y García, 2015). Aún más, este tipo de efectos parece estar produciendo cambio en los procesos decisionales relacionados con las políticas locales, o más en general, con los modelos de gobernanza local, en la forma de «gobernanza comunitaria», diferente a las clásicas dinámicas centradas en la colaboración con empresas o entidades cívicas establecidas (Navarro, 2015).

Por último, a este respecto también cabría considerar los estudios que consideran el efecto de la innovación democrática que suponen los mecanismos y procesos participativos sobre la formulación de políticas públicas en el ámbito local. Así, por ejemplo, Font, Pasadas y Smith (2016) analizan 611 propuestas, mostrando que en ello cuenta el diseño de las propias iniciativas, siendo mayor el grado de desarrollo cuando se trata, por ejemplo, de presupuestos participativos que planes estratégicos. En este sentido, Rodríguez-García (2012) muestra que la agenda de los Consejo Locales de la Mujer en municipios españoles suele reflejar las demandas de los grupos, pero con cierto sesgo hacia aquellos más cercanos a la agenda municipal.

Efectos «externos»: empoderamiento cívico y cohesión social

El segundo tipo de impacto remite a efecto de la innovación en políticas urbanas sobre la sociedad. En este caso, los estudios se han centrado, principalmente, en dos dimensiones o aspectos: la dinámica y formas de implicación política de la ciudadanía y la mejora en los niveles de calidad de vida, la generación de cohesión social mediante la reducción de desigualdades y vulnerabilidades urbanas. No en vano, en la propia definición de la innovación social urbana suele incluirse tanto una dimensión relativa al empoderamiento o inclusión política, como otra relacionada con procesos de inclusión social (Moulaert et al., 2005).

La primera dimensión ha sido analizada, sobre todo, respecto a dos tipos de procesos o innovaciones: el estudio de los procesos de innovación social, sus dinámicas y actores involucrados, y el análisis de procesos de «innovación democrática» mediante distintos procesos y mecanismos participativos a nivel local. Respecto al primero, los estudios suelen destacar su efecto positivo sobre el empoderamiento, capital social y capacidades cívicas de los involucrados en iniciativas de innovación social urbana, así como el desarrollo de nuevas formas de enfrentar problemas sociales a través de la participación y la acción colectiva (Brandsen et al., 2016). Estos efectos también se evidencian al comparar distintas iniciativas de innovación social urbana en España, que han generado procesos de empoderamiento que han dado lugar a la formación de distintas agrupaciones y colectivos; pero también, tal y como hemos indicado antes, otros efectos relacionados con la generación de esfera pública, como la incorporación de nuevos temas en la agenda política, la reconfiguración de quienes son responsables y afectados de determinados problemas sociales, o la participación como elemento clave en la co-producción de servicios (Subirats y García, 2015). Respecto a los procesos y mecanismos de participación ciudadana el análisis se ha ido centrando progresivamente en los efectos que sobre la cultura y activismo político tienen diferentes diseños institucionales o diferentes niveles de calidad de los procesos participativos. Así, por ejemplo, Font y Navarro (2013) evidencian que la participación

suele producir insatisfacción, pero en mayor medida cuando el diseño institucional es menos innovador; por ejemplo, consejos consultivos (de base asociativa) frente a presupuestos participativos (de base individual).

El estudio de los posibles efectos de la innovación en las políticas urbanas sobre la calidad de vida viene mostrando que, por un lado, las iniciativas logran proveer servicios para enfrentar los problemas que las origina, y, por otro lado, que su alcance suele ser limitado. Según Brandsen et al. (2016), la comparación de iniciativas de innovación social urbana en ciudades europeas muestra que frente a la claridad de los efectos de la innovación sobre la creación de esfera pública, son menos evidentes los relacionados con la mejora de la calidad de vida. Esto se debe a que, en general, se trata de iniciativas pequeñas y que no suelen tener mucha sostenibilidad en el tiempo, en lo que cuenta que no suelen prestar mucha atención en sus posibilidades de difusión. En el caso español, el análisis comparativo desarrollado en el marco del proyecto POLURB pone de manifiesto que las iniciativas de innovación social urbana tienen efectos positivos sobre la satisfacción de necesidades relacionadas con distintos procesos de vulnerabilidad urbana, aunque en ello cuenta el tipo de proceso desarrollado, por ejemplo, el grado de participación o la transversalidad de su agenda (Iglesias y García, 2015).

En el caso de otras de las innovaciones más extendidas en el ámbito local, los procesos de intervención integral en áreas urbanas, la literatura suele señalar que los efectos son, en general, moderados y diversos según la dimensión o problema de vulnerabilidad que se considere. En el ámbito español, se evidencian mejoras del hábitat urbano o la salud, pero en menor medida cuando se trata de la inclusión social y laboral (Roquer et al., 2013; Navarro, 2015; Zapata y Navarro, 2017)

En resumen, esta breve revisión sobre los efectos de la innovación en políticas urbanas ha tratado de mostrar que estos pueden darse en ámbitos, dimensiones y aspectos concretos bastante diferentes; siendo bastante variable su alcance, la extensión de sus efectos, según que dimensión se considere, así como los rasgos de las propias prácticas innovadoras. Esto supone la necesidad

de ir desarrollando un análisis más sistemático sobre los efectos de la innovación en las políticas urbanas que considere tanto la multidimensionalidad de estos, como el desarrollo de argumentos analíticos que los pongan en relación con el diseño de las iniciativas que se desarrollan. No es una tarea sencilla, pues tales argumentos deben «cubrir» un fenómeno que, tal y como se ha visto anteriormente en este libro, es novedoso, emergente, en muchas de sus manifestaciones, y adopta rasgos diferentes según que contextos.

A este respecto, por último, también es de destacar el «pluralismo metodológico» que caracteriza a los estudios que tratan de analizar los efectos de la innovación social, desde los estudios comparados de casos a través de métodos de corte etnográfico mediante observación, entrevista y análisis documental, que suelen ser los más comunes en el caso de los procesos de innovación social (por ejemplo, Subirats y García, 2015), al análisis *cross-sectional* mediante encuestas que viene desarrollándose para analizar los efectos de la innovación democrática a nivel local (por ejemplo, Font y Navarro, 2013), la aplicación de diseños de carácter cuasi experimental para analizar el impacto de innovaciones en la formas de prestar servicios (por ejemplo, Zapata y Navarro, 2017), o incluso diseños mixtos y de carácter multi-metodológicos en los que se aplican diferentes acercamientos (Navarro, 2015).

Algunos ejemplos en el caso español

Una muestra de los distintos ámbitos y acercamientos metodológicos en esta agenda de investigación aparece en aportaciones incluidas a continuación en este libro. Luque Martín analiza los efectos de la innovación social a partir del caso de estudio de Intramuros, en el casco histórico de Jerez de la Frontera (Cádiz). Considerada como una zona en situación crítica, en el texto se analizan y comparan los efectos en tres escenarios distintos utilizando para ello la inteligencia artificial, lo que supone una innovación en el ámbito del urbanismo.

El planteamiento inicial es intentar un desarrollo de la planificación urbana que, sin rechazar de manera definitiva lo que la autora define como «la cultura de la planificación actual», sí

incorpore dos nuevos elementos: el de la participación ciudadana y avances tecnológicos orientados. Con este enfoque se abordó el análisis de los impactos de las políticas urbanas en tres escenarios diferentes. El primero de ellos pone de manifiesto que, a pesar de la preocupación compartida por los vecinos del entorno analizado y la actuación pública desarrollada, no se consiguen los objetivos esperados en cuanto al aumento de población y el freno al abandono de las viviendas. El segundo de los escenarios analizados tiene como población objeto a un conjunto de profesionales que abogan por la consecución de fondos europeos que invertir en el barrio con el objetivo de renovar físicamente los edificios de Intramuros. A corto plazo, esta estrategia consigue un aumento de población en el barrio que termina difuminándose con el paso del tiempo. Frente a estos dos escenarios, el tercero de los analizados por la autora pone de manifiesto un aumento considerable de la población del barrio al mismo tiempo que se mejoran de manera notable las condiciones de habitabilidad de las viviendas. Estos efectos van más allá del barrio objeto de estudio y se extienden a toda la ciudad de Jerez al disminuir la necesidad de nuevo suelo urbanizable. La clave de este éxito reside en el desarrollo de un diagnóstico compartido y una planificación acordada que pone en valor los elementos más singulares de Intramuros utilizando para ellos las tecnologías que hacen posible la simulación de los modelos, lo que facilita la toma de decisiones. Podemos decir, por tanto, que los efectos de estas actuaciones desarrolladas en Intramuros han tenido tanto efectos internos, en las políticas urbanas a través de una toma de decisiones colaborativas, como efectos externos, en la medida que las decisiones tomadas han favorecido la participación de la población y han mejorado la calidad de vida.

Mateos Mora y Zapata Moya, en el segundo de los casos analizados a continuación se centran en estudiar el impacto que la regeneración urbana tiene sobre el asociacionismo. Parten de la consideración de estimar que estos procesos son fundamentales para mejorar la calidad de vida y las oportunidades de ciudadanos que viven en áreas urbanas necesitadas de transformación. Sin embargo, estos procesos no pueden hacerse al margen de la participación de la ciudadanía en una suerte de estrategia de

gobernanza denominada por los autores empoderamiento local, que busca la participación de actores de la sociedad civil en los procesos de diseño e implementación de las políticas urbanas de regeneración, cuyo impacto en el asociacionismo es el objeto de su investigación.

Para analizar este impacto han analizado los proyectos de regeneración de todas las ciudades andaluzas de más de 100.000 habitantes. Han desarrollado un diseño cuasi experimental que compara la actuación en estas áreas con otras de similares características pero que no han tenido planes de regeneración urbana. Y ello incorporando una dimensión temporal de 10 años al objeto de comparar si, efectivamente, hay un impacto positivo en la participación y asociacionismo. Los resultados que comunican los autores ponen de manifiesto que, si bien en el modelo segundo de los tres analizados donde se conjugan las características individuales con las contextuales, hay un aumento de la participación, sin embargo, la misma no se puede afirmar que se deba exactamente a las dinámicas desarrolladas por las políticas de regeneración. Ello invita a reflexionar sobre si dicho impacto puede producirse sobre otros aspectos de la vida social, así como si este aumento de la participación es un efecto deseado y querido en el diseño de las políticas. De no ser así, debería incorporarse si esa es la intención de los actores políticos responsables de las mismas. En este caso, por tanto, se ha analizado si las políticas de innovación tienen un efecto externo centrado en el empoderamiento de la población y la participación.

El último de los casos analizados en esta sección del presente libro es el que corresponde a Muñoz García, que analiza el impacto de la innovación en las políticas urbanas a partir de las intervenciones basadas en áreas urbanas. Este tipo de intervenciones se lleva a cabo en comunidades con un alto grado de deterioro y vulnerabilidad social. Para superar las mismas, se llevan a cabo procesos de intervención de carácter global que pretenden no solo mejorar la calidad de vida de los habitantes de estos espacios sino también mejorar el entorno que se habita. Estos objetivos, enfocados desde una perspectiva integral, cuentan tanto con la acción pública como con la participación de la ciudadanía para ser alcanzados.

El objeto de análisis de la autora lo constituye el programa de intervención desarrollado en Andalucía y conocido como *zonas necesitadas de transformación social*, que es una acción desarrollada por la Junta de Andalucía en todo el territorio andaluz desde los años 90. Sin embargo, las reflexiones de la autora nacen a partir del análisis del trabajo desarrollado en un conjunto de 30 barrios que han tenido una intervención continuada entre los años 2001 y 2011. La metodología de análisis ha sido cuasi-experimental, comparando barrios que han gozado de esta intervención pública y otros, de similares características, que no. Para determinar qué grado de impacto han tenido las políticas públicas se ha desarrollado el «método de la diferencia de la diferencia», cuya aplicación permite afirmar a la autora que, de no haberse llevado a cabo estas políticas, la situación en los barrios hubiera ido a peor siendo más relevante las diferencias en el ámbito de la educación que en el de la salud y el empleo.

Entendemos que este tercer caso analizado nos muestra un impacto de las políticas urbanas que tienen también un doble efecto: por un lado, interno, en el sentido de que nos ofrece información sobre cómo desarrollarlas y, por otro lado, externo, en la medida que las políticas, si bien no parecen tener un efecto rotundo sobre la mejora de la calidad de vida, sí permiten al menos afirmar que no se deteriora en mayor medida.

XI. UN AVANCE EN LA PLANIFICACIÓN URBANA: LA CONVERGENCIA DE LA COLABORACIÓN CIUDADANA Y LAS TECNOLOGÍAS. LA OPORTUNIDAD DE ANALIZAR EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS ANTES DE FORMULAR EL PLAN

Irene Luque Martín¹

Marco introductorio

El mundo evoluciona de modo acelerado produciendo desigualdades e inadaptaciones en la ciudadanía que también se refleja en nuestros barrios y ciudades. Estas situaciones generan confusión, incapacidad y un desencanto generalizado; en definitiva, un clima adverso para avanzar. Desde esta perspectiva reflexionamos sobre los nuevos retos de las políticas urbanas y nos preguntamos: ¿cómo es posible avanzar?

El hilo de este texto aborda: 1) la consideración de la ciudad como un sistema complejo por los desafíos y elementos tan contradictorios que han de afrontar y que, a su vez, resultan determinantes en las condiciones de vida de sus vecinos, 2) el entorno tecnológico preciso para analizar estos entornos complejos, y 3) las innovaciones metodológicas que han de incorporarse en los procesos de planificación para mejorar y optimizar el impacto de las acciones. Alternativas basadas en la convergencia de la colaboración ciudadana y las tecnologías.

Describimos los resultados obtenidos en la evaluación de los impactos de las propuestas y las acciones en el caso de estudio, el

1. Faculty of Geo-Information Science and Earth Observation (ITC). Department of Urban and Regional Planning and Geo-Information Management, University of Twente.

Intramuros de Jerez. Un área urbana diagnosticada en situación crítica que nos sirve para explorar y aplicar medidas en tres escenarios distintos, medir los efectos en cada uno de ellos y compararlos mediante el uso de la inteligencia artificial, una innovación que nos descubre nuevas dimensiones para el análisis.

En consecuencia, esta investigación responde a la necesidad de avanzar en la planificación urbana dando respuesta a una línea experimental —la utilización en urbanismo de la inteligencia artificial— que en otras disciplinas ha acreditado una aplicabilidad exitosa, y que puede ser extensible a nuestras ciudades necesitadas de replicar con urgencia. Rigor y ciencia para progresar y mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía, aminorar los impactos negativos y para racionalizar las funcionalidades físicas y las demandas ciudadanas. Todo, con la idea de conseguir que nuestras ciudades sean cada vez más eficientes ante los retos planteados sobre su sostenibilidad.

Para afrontar estas cuestiones constatamos el fracaso de la planificación urbana (Font, 2002), en parte, causado por la falta de anticipación que el propio ejercicio de la planificación conlleva, así como por no haber sido capaz de adecuar sus respuestas a las demandas de la ciudadanía y, lamentablemente también, por la falta de compromiso de las instituciones con el planeamiento (Terán, 1978). Efectivamente, las respuestas que se vienen aplicando no parecen funcionar a las expectativas ciudadanas, por tanto, es lógico plantearse nuevas búsquedas y nuevos formatos, con ellos, la toma de decisiones se basa y orienta en la innovación (Subirats y García-Bernardos, 2015).

Mientras, hoy, la ciudad se proyecta como ciudad *smart* en función de su nivel de implementación de las tecnologías urbanas. Ciudadanía e instituciones mantienen una confianza plena en que la solución a sus problemas llegará de la mano de la tecnología (Riechmann, 2017).

Sí bien es cierto que la tecnología lo cambia todo, también lo es que estamos necesitados de actualizar nuestras herramientas y nuestros métodos. Efectivamente, estamos en un momento crucial para avanzar, equilibrando el entusiasmo tecnológico con la razón y la fuerza del factor humano. El fracaso histórico del

planeamiento debido principalmente a la ausencia de legitimación social (López, 2014), busca corregirse con la creciente tendencia a contar con la ciudadanía en los procesos de planeamiento. Sin embargo, hoy estas prácticas, en su gran mayoría, resultan ineficaces. Por tanto, es necesario superar los insuficientes procesos de participación ciudadana, ya que de hecho han convertido a la gran mayoría de los planes de las últimas décadas en procesos y documentos verticales. Por el contrario, surgen casos extraordinarios en los que se constata que una de las claves del éxito es que se convierten en proyectos y planes colectivamente asumidos por la población como receptora última del documento.

La reedición del dilema entre tecnocráticos y humanistas, no es nueva (Portugali, 2011). Efectivamente, en la revisión de la literatura sobre los métodos de planificación que atienden las complejidades urbanas señalan a esta disyuntiva como una de las causas del fracaso de la planificación, una extrema polarización tan histórica como contemporánea. Con el devenir del tiempo surge un tercer movimiento que argumenta la convergencia entre ambos polos ofreciendo una solución teórica al dilema, un itinerario esperanzador para encontrar soluciones presentes y futuras en la planificación.

Este nuevo camino basado en considerar la ciudad como un sistema complejo, combina las dos prácticas encontradas, tecnologías y colaboración ciudadana. Esta mirada se convierte en el origen de la propuesta teórica de este trabajo, dando el fundamento teórico a la alternativa metodológica que se propone.

La ciudad es un sistema complejo

Un sistema es complejo cuando su comportamiento es imprevisible. Entre sus caracteres comunes destacan: estar compuesto por una gran cantidad de elementos relativamente idénticos, la interacción entre ellos es local y origina un comportamiento emergente diferente a si consideráramos dichos elementos de modo aislado, siendo muy difícil predecir su evolución futura (Sancho, n.a).

El conjunto de ideas, estrategias y sensibilidades que se articulan en torno a la complejidad podrán parecernos más o menos interesantes y sugerentes, pero solo tendrán sentido si nos ayudan de forma rigurosa a elucidar problemas, generar perspectivas analíticas alternativas o acrecentar nuestra comprensión de los fenómenos de los que nos ocupamos habitualmente. (Ballesteros, 2013:15)

La complejidad requiere entornos tecnológicos específicos y potentes que procesen y sirvan de soporte para la evaluación y el análisis del conjunto de políticas, en escenarios previamente configurados, que nos anticipa resultados y mide los impactos en los distintos contextos.

Si asumimos la situación de tránsito en la que se encuentran nuestras ciudades también consideraremos el momento como una oportunidad. Especialmente, así puede considerarse por los equipos de planificadores, por una parte, por ser capaces de leer la foto general de la ciudad (Haselsberger, 2017), más aún en la acelerada evolución en la que vivimos, por otra, por poder convertirse en agentes e integradores de todas las disciplinas interactuando, entre ellos, con la ciudadanía e instituciones en la toma de decisiones. Es decir, también se necesita converger con equipos interdisciplinarios para buscar el acierto, conjunta y complementariamente, desde las distintas miradas y escalas.

Hablar sobre innovación en la planificación urbana hoy pasa por deshacer y de-construir los elementos que no sirven a los fines que venimos exponiendo y, por lo tanto, la innovación está en configurar una alternativa metodológica que reconozca y ponga en valor la utilidad de la colaboración ciudadana en el proceso del plan a través del uso de tecnologías que sirvan de apoyo a los planificadores para ensayar con rigor y acertar.

El entorno tecnológico que se necesita

Entre los materiales y métodos principales de la investigación realizada destacamos las tecnologías urbanas: los Sistemas de Información Geográfica (SIG) para el análisis urbano, las Herra-

mientas de Visualización para la comunicación, y los Modelos de Simulación Urbana (MSU) para la exploración y evaluación de los impactos de los escenarios configurados. El conjunto de estos elementos es conocido como *Planning Support Systems* (PSS) y surgen para apoyar los procesos de planificación como un soporte para la toma de decisiones más participativa.

No obstante, en la actualidad, un debate académico cuestiona su utilidad en la práctica, señalándose que el rechazo de los profesionales se debe a la exclusiva orientación tecnológica del problema urbano y a la rigidez de las herramientas, es decir, a la ausencia de *user-friendly interface*, y también a la consideración del carácter estándar y universal de las aplicaciones tecnológicas. El conjunto de estas causas explica su inaplicabilidad.

Sin embargo, entendemos que no solo son necesarios, como ya hemos ensayado en la investigación, sino que dichos sistemas serán cada vez más útiles si el proceso del plan es colaborativo y, además, se apoya con herramientas propias de la complejidad (Luque Martín, 2017). Es decir, siempre que se cumplan con tres requisitos: 1) que los PSS sean más transparentes y flexibles al uso, 2) que se focalicen en la simplicidad, y 3) que mejoren la comunicación con los agentes y la ciudadanía.

Caso de estudio: intramuros de Jerez, un recinto idóneo para el ensayo

En los ensayos realizados se estudia y analiza el ámbito interior de la muralla histórica, origen de la ciudad de Jerez de la Frontera, un ámbito significativo en la ciudad. El Intramuros representa un caso de estudio óptimo para los ensayos de las distintas alternativas configuradas. Es así, por contar: 1) con documentación y análisis anteriores, especialmente de los resultados de acciones ya ejecutados y de sus impactos; un antecedente esencial para conocer y entender la investigación, 2) datos e información georreferenciada de carácter público suficientemente homologable por sus aplicaciones catastrales, estadísticas y otros controles de competencia institucional. Un Modelo de Datos configurados específicamente para el ensayo y la experimentación tecnológica que se refiere.

Este modo de proceder es clave para entender la metodología empleada. La experimentación parte de un camino ya recorrido en los trabajos del Diagnóstico Intramuros de Jerez, un soporte que ha servido para operar y ensayar la alternativa metodológica que se plantea.

Figura 1
Caracterización básica Intramuros.
Diagnóstico Intramuros de Jerez, mayo 2015



La oportunidad de contar con este bagaje, de haber debatido con expertos, académicos, profesionales, instituciones y ciudadanía nos ha permitido una interesante aproximación para poder definir con realismo cada uno de los ensayos.

La colaboración ciudadana base de la Alternativa Metodológica

«Ante la caducidad del pensamiento urbanístico promovido por la modernidad del siglo pasado, se hace necesario iniciar un proceso de destrucción creativa para dar lugar a un pensamiento urbanístico innovador y participativo, para transformar y crear entornos urbanos vivibles. La nueva planificación urbana del siglo XXI deberá ser capaz de conducir el cambio con gran sustento y apropiación social, y sobre todo con suficiente capacidad adaptativa ante los cambios imprevisibles de la complejidad, de otra manera se seguirá haciendo más de lo mismo.» (Córdova, 2014).

La sensación de ineficacia del planeamiento urbanístico alimenta una creciente y preocupante falta de credibilidad en él y nos hacen reflexionar sobre los fines que deben guiar el proceso de redacción del Plan para propiciar un necesitado tránsito en las ciudades y en la metodología de la planificación, un reto de envergadura que ha de venir acompañada de un cambio cultural a todos los niveles, una modernización y puesta al día en las ideas, en las formas y en las técnicas.

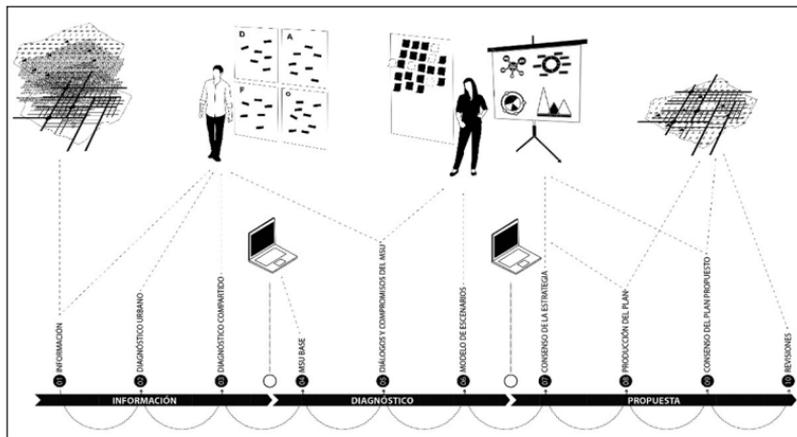
Se necesitan metodologías alternativas y tecnologías específicas para los análisis realistas y rigurosos que se requieren para planificar desde la complejidad, con precisión y acierto. Hoy no tiene justificación pensar, proyectar y ejecutar mejoras urbanas si no se hacen con la ciudadanía (Borja J, 2005).

Dicha alternativa metodológica, de inicio, no tiene que contradecir los métodos, principios y caracteres de la planificación vigente; es decir, no pretende romper completamente con la cultura de la planificación actual. Se basa en dos criterios fundamentales: 1) que el método de planificación sea colaborativo, y 2) que la planificación utilice la inteligencia tecnológica para leer la complejidad urbana. Además, la alternativa no altera los procedimientos administrativos vigentes, ni tan siquiera la clásica secuencia de la planificación: información, análisis, diagnóstico y propuesta. La propuesta metodológica que se realiza es alternativa por incorporar la colaboración ciudadana de modo útil y un entorno tecnológico acorde a los avances actuales. A continuación, sintéticamente se describen el proceso en diez hitos:

Como es habitual al inicio, y en este caso, se obtiene la información relacionada a seis componentes urbanos esenciales, concretamente la demografía, usos del suelo, economía, transporte, servicios básicos y riesgos. Con el análisis de la información anterior se realiza el Diagnóstico urbano con la intención de mostrarla a través de indicadores claves que expresen los problemas urbanos observados.

Es esencial que el Diagnóstico sea compartido y pueda comprobarse que el proceso y los resultados obtenidos coinciden con la lectura social. En este hito se aborda el Modelo de Simulación Urbana (MSU), un trabajo básico para hitos posteriores por configurarse el Modelo con el que se harán las simulaciones. Un paso complejo, esencial, para seguir trabajando junto a la ciudadanía para validar el modelo, dando sentido al carácter alternativo del método y también para evitar las *black-box* de los procesos. A partir de ahora se configurarán los escenarios y se definirán las políticas urbanas a ensayar. Con los resultados obtenidos se decidirán las estrategias a incorporar en el Plan.

Figura 2
Diagrama explicativo de la alternativa metodológica



Fuente: Elaboración propia.

Es el momento de redactar e instrumentar el Plan por los planificadores con las decisiones tomadas tras el proceso de co-

laboración y de modelización. Una vez cerrado técnicamente el documento y antes de seguir con el procedimiento se verificará que se mantienen las decisiones. Superado el trámite administrativo y realizada las subsanaciones y errores materiales se procede a una revisión, como paso previo a la plena vigencia, para constatar las decisiones tomadas. El plan, plenamente vigente, puede ejecutarse. La utopía es posible.

Un momento esencial del método: tres escenarios y la evaluación de los impactos.

Los escenarios planteados tienen su fundamento en el debate realizado al hilo del Diagnóstico urbano ya referido y que consecuencia del mismo se plantean una serie de medidas y acciones para dar respuesta a los déficits detectados. Los escenarios configurados fueron:

El primero, «experimento escenario 01» proviene de un grupo, mayorías de vecinos de Intramuros, su principal preocupación es la de detener el deterioro, en consecuencia, las medidas planteadas son de contención de la degradación urbana. El impacto de la intervención no ha producido cambio alguno en la evolución de los parámetros urbanos, tampoco en las dinámicas de atracción de la población. Esta alternativa no consigue los objetivos esperados, el número de viviendas vacías aumenta y continua el abandono de viviendas en uso. La redistribución y el comportamiento de la población emerge a pesar de no haberse modelizado.

El segundo, denominado «experimento de escenario 02» proviene de ideas del grupo de expertos, mayoritariamente actores relacionados con el Ayuntamiento, profesionales y operadores de la promoción inmobiliaria. Todos ellos se decantan en las ideas de atraer inversión externa (fondos europeos) para la total renovación física del área como motor de su revitalización. El impacto de las medidas produce un crecimiento puntual de los residentes de Intramuros, aunque vuelve a reducirse durante el transcurso del tiempo.

El tercer escenario denominado «experimento de escenario 03» proviene de iniciativas surgidas en el debate del Diagnóstico

urbano y configuradas con criterios de gabinete. Su instrumentación se realiza planificándolas y ordenándolas en el espacio y en el tiempo. Principalmente se trata de: Mejorar la hibridación, reequilibrar los usos del suelo (equipamientos de proximidad e incrementando las actividades económicas y que se convierten en mejoras del empleo). Renovar los tres espacios públicos más emblemáticos de Intramuros, interviniendo en ellos transformándolos en focos de atracción y de irradiación de vitalidad urbana. Así como intervenir en las veinte manzanas en peor estado, cambiando su estado a bueno. Y, por último, peatonalizar el área al 100%.

El impacto de estas cuatro estrategias, correspondientes al escenario 03 han producido un patrón de crecimiento poblacional continuo, observándose también que cuando se deja de intervenir el incremento de la población se estabiliza y no decrece. Destacar, asimismo la visibilidad del acierto en las decisiones, entre otras, haber conseguido un incremento de 6.000 nuevos residentes, y alcanzado en condiciones habitacionales homologables. Unos resultados que conlleva la reducción de hasta 350 hectáreas del nuevo suelo urbanizable prevista en la periferia. Unos efectos que, además de revitalizar el Intramuros, contribuye a la lucha por el cambio climático al considerar que el crecimiento previsto del suelo clasificado resulta innecesario.

Los resultados de estos tres escenarios servirán para analizar y decidir las políticas urbanas (más colaboración ciudadana en línea con la alternativa metodológica) a incorporar en la redacción técnica jurídica del Plan.

Conclusiones

Las principales conclusiones y líneas de búsqueda futura en la investigación responden a los objetivos iniciales expresados. Destacar: el descubrimiento de la utilidad del diálogo abierto en los procesos de redacción de la planificación. La conveniencia de disponer y aplicar recursos tecnológicos avanzados para acertar y reposicionar la planificación tras su descredito. El hallazgo tecnológico de los modelos de simulación como cauce para el debate y para evaluar distintas alternativas; ensayos experimentales

a través de Modelos Basados en Agentes (MBA) que, a modo de laboratorio virtual, ensaya y mide los impactos de las políticas evitando errores irreversibles y despilfarradores.

El trascendental significado de configurar escenarios alternativos definidos por acciones o conjunto de acciones con los que ensayamos y con los que se enriquece el dialogo social y se evalúan sus impactos de modo anticipado a su ejecución. Por lo tanto, los resultados ensayados servirán para definir nuevos ensayos afinados con los resultados y con las decisiones ciudadanas para alcanzar los efectos que se pretenden.

Un camino que da lugar a futuras investigaciones como método de planificación alternativo y que lo convierten en un proceso más colaborativo, transparente, tecnológico y contemporáneo.

Destacar que el uso de las herramientas utilizadas no ha sido la finalidad, se busca su utilidad y esta llega de saber cómo, cuándo y con quiénes pueden ser utilizadas. La inteligencia no está en la herramienta, ni en la creación de nuevas herramientas, sino en la utilidad que hacemos de ella.

De la teoría a la práctica, y viceversa, vuelve a plantear el camino por recorrer y abre nuevas líneas de entendimiento interdisciplinar, no solo en la formulación de una planificación colaborativa apoyada por las tecnologías urbanas, sino en la complementariedad de las competencias profesionales y disciplinares.

Una decodificación de la planificación vigente que se emplea para su renovación y actualización, un camino que no ha hecho más que empezar y al que pretendemos contribuir con la alternativa metodológica ensayada y con la aplicación de un entorno tecnológico avanzado al servicio de ella.

XII. EL IMPACTO DE LOS PLANES DE REGENERACIÓN URBANA EN EL ASOCIACIONISMO¹

Cristina Mateos Mora y Ángel Ramón Zapata Moya²

Introducción

Los procesos de regeneración urbana han estado presentes en España desde la década de los noventa siendo de hecho una herramienta fundamental para la transformación y desarrollo de las ciudades. Concretamente, este tipo de intervenciones constituyen en gran medida un instrumento para mejorar la calidad de vida de los residentes de las áreas donde se desarrollan, mejorando las oportunidades que el entorno les ofrece. Se suelen definir los procesos de regeneración urbana como una forma de actuación integral en barrios o áreas urbanas caracterizadas por procesos de declive y vulnerabilidad urbana, siendo su intención conseguir mejoras en el espacio físico, las condiciones sociales, económicas y ambientales (Roberts, 2000; Navarro, 2016).

Para el desarrollo del enfoque integral de la regeneración urbana, una premisa básica que se ha consolidado a lo largo de la

1. Este trabajo utiliza información recabada en el marco del proyecto Regeneración Urbana y Cohesión Social (GGI30011/DIY) financiado mediante la convocatoria de I+D+I de la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía y FEDER, aplicando orientaciones analíticas que se vienen desarrollando en el marco del proyecto URBAN-IMPACTS financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y FEDER (CSO- CSO2015-70048-R).

2. Centro de Sociología y Políticas Locales -The Urban Governance Lab. Universidad Pablo de Olavide. Los autores agradecen a Clemente J. Navarro (CSPL-UPO) los comentarios y aportaciones realizadas en este trabajo que viene siendo desarrollando en el marco de los proyectos mencionados.

implantación de estos procesos ha sido la necesidad de tener en cuenta procesos de participación que favorezcan y canalicen la implicación de agentes y colectivos de las áreas donde se implementan este tipo de programas (Mongil, 2010). Dicha integralidad, es considerada como un elemento que permite nuevas formas de gobernanza tanto en el diseño, implementación y evaluación de los planes, contribuyendo a una mayor participación de la sociedad civil.

Estas estrategias representan un modelo de gobernanza al que podríamos denominar de «*empoderamiento local*» que trata de incorporar estos procesos de innovación social en la actuación municipal y en la inserción de diversos actores de la sociedad civil (Navarro, 2015). Esta cuestión, por tanto, se presenta como uno de los elementos relevantes tanto en el diseño como en la implantación de los procesos de regeneración urbana, donde uno de sus principales objetivos es precisamente crear capacidades colectivas en los barrios. Por tanto, a partir de esta lógica cabe preguntarse sobre el impacto que la implementación de este tipo de actuaciones conlleva precisamente en las capacidades colectivas de la ciudadanía. El objetivo de este capítulo es evaluar el impacto de los procesos de regeneración urbana en Andalucía sobre este tipo de capacidades, concretamente tomando como ejemplo el caso de la participación de la ciudadanía en asociaciones.

La regeneración urbana como estrategia de innovación social

Los procesos de regeneración urbana tienen entre sus objetivos la corrección de desequilibrios en el espacio urbano y el fomento de la cohesión social en la ciudad mediante intervenciones con carácter integral como ya venía recomendando la Unión Europea a través de la Carta de Leipzig en 2007.

Para el abordaje de este modelo de integralidad en la escala local se requieren nuevos procesos de innovación social donde se encuentran, entre otros, la existencia de nuevos modelos de gobernanza urbana, de ahí la necesidad de estimular actividades innovadoras, lo que se ha convertido en objeto de debates públicos

y políticos de la última década. Navarro (2015), define y resume en lo que denomina el «campo de la innovación urbana», tres perspectivas u orientaciones en función de los elementos constitutivos de la agenda y los actores llamados a promoverlas. En este sentido se trataría de: a) conformación de espacios innovadores orientados al crecimiento económico mediante la atracción de creatividad e innovación (Moulaert y Sekia, 2003); b) procesos de innovación en la administración y gestión pública municipal, mediante mecanismos de co-producción o mediante mecanismos de participación (Adams y Hess, 2010; Bacqué et al., 2005); y c) prácticas que surgen directamente de la sociedad civil, de la comunidad local, tanto por parte de asociaciones como de redes de carácter más informal. Siguiendo esta caracterización, se considera que los planes de regeneración urbana pueden clasificarse como ejemplos del segundo tipo de innovación, también llamada de «*empoderamiento local*», donde los mecanismos de co-producción y participación propios de los nuevos modelos de gobernanza adquieren un papel esencial en el ciclo de las políticas públicas (Navarro, 2015).

Es también desde el Comité de las Regiones (CDR), como órgano consultivo que representa a los entes regionales y locales de Europa, donde a través de sus dictámenes se destaca que:

Los programas de regeneración urbana siempre deben asociar a los sectores público, privado y sin ánimo de lucro y deben situar a las comunidades locales en el centro de estas asociaciones... una amplia participación de las partes interesadas ayudará a aprender de los éxitos de otros y a evitar repetir los errores. (CDR, 2010)

De esta forma, se presentan los procesos y planes de regeneración urbana como políticas que deben incorporar estas nuevas estrategias de innovación social, así como nuevas formas de gobernanza urbana donde la participación ciudadana y la colaboración de entidades y actores sociales cobra un papel fundamental en el diseño, implementación y evaluación de dichos procesos.

Los planes de regeneración urbana y su efecto en la participación ciudadana

La participación ciudadana y las formas en las que las personas cooperan creando redes formales e informales en los barrios para promover intereses colectivos, son consideradas un dominio clave en los estudios sobre capital social (Forrest y Kearns, 2001). Además, la participación mediante asociaciones ha sido considerada como un recurso de apoyo social y satisfacción individual, y a su vez, un factor de mejora en la prestación y provisión de servicios públicos a los ciudadanos (Rodríguez, 2012). Es por ello que tratamos de analizar la pertenencia asociativa como actor fundamental tanto en los procesos de participación de los barrios como en los procesos de regeneración urbana, siendo de hecho uno de los principales integrantes en coaliciones y redes de implementación.

A través de las iniciativas de regeneración urbana se pondrá el foco en la estructura de oportunidades a donde se dirigen intervenciones o actuaciones, como son los aspectos físicos, sociales o culturales, a la vez que intervenciones o actuaciones dirigidas a sus residentes, es decir, sobre sus oportunidades vitales (Navarro, 2016). De hecho, se trata de considerar a los barrios o áreas urbanas como el lugar en el que se materializa una determinada estructura de oportunidades, más o menos favorable, que influye sobre la calidad de vida y el desarrollo de procesos de inclusión social (Musterd y Ostendorf, 1998).

Estudios previos como el de Bull y Jones en 2006 contrastan el impacto de políticas de regeneración urbana en función de la implicación cívica y de la autonomía local de las comunidades analizadas, concretamente comparando ciudades entre Italia y Reino Unido, y evidenciando en ellas la implicación asociativa como un elemento clave en el desarrollo urbano (Bull y Jones, 2006). Se trata por tanto de esclarecer la posible influencia de la intervención urbana sobre la participación de sus residentes, donde además y como es sabido influirán ciertos recursos y actitudes individuales que detallaremos posteriormente. En este caso lo que se pretende sería conocer el impacto de los programas de regeneración urbana en la participación asociativa de los residentes

expuestos a estos programas, con independencia de otros aspectos que puedan influir en el fenómeno analizado. Por tanto, nuestra hipótesis principal será la siguiente:

H1: El impacto de las intervenciones integrales en un área urbana específica promueve una mayor participación asociativa con independencia de otros factores individuales.

Metodología

En este trabajo se analizan las áreas experimentales de todos los proyectos de las Áreas de Rehabilitación que se desarrollan en grandes ciudades andaluzas (100.000 o más habitantes), un total de 16, así como sus respectivas «áreas equivalentes», coincidiendo en su mayoría estas áreas con el desarrollo en ellas de otros programas como las Zonas de Necesidades de Transformación Social (ZNTS).

Para evidenciar ese efecto de los programas se necesita aplicar diseños que consideren la comparación de áreas similares donde no se hayan desarrollado proyectos. Por ello se emplea un diseño cuasi experimental en el que se comparan áreas urbanas intervenidas por planes de regeneración urbana (experimentales), con áreas urbanas que, en condiciones de partida similares a las primeras, no hayan sido intervenidas por ningún plan de regeneración urbana (equivalentes). Lo que se pretende es conocer el efecto que tiene en un área urbana el impacto de la intervención sobre la participación. Se medirá el impacto de los proyectos considerando un modelo que incorpore la medición del cambio en el tiempo. Para ello realizaremos modelos de regresión jerárquicos multinivel donde para la variable dependiente se incluye su medición 10 años antes (participación en asociaciones previamente), lo que mostrará si ha existido cambio entre el momento inicial y final; una variable que diferencia entre áreas experimentales y equivalentes (control); y, por último, la interacción entre estas dos. Precisamente este efecto interactivo entre la participación previa y el tipo de área mostrará si ha habido cambios debido a la intervención.

Para controlar la situación de partida se han utilizado áreas urbanas que estando en las mismas ciudades presenten las mismas

condiciones de partida (en este caso se han controlado los mismos niveles de vulnerabilidad urbana en un momento previo al inicio de los proyectos, así como igual población y morfología urbana³), y con ello conocer el impacto de los factores contextuales en el objeto de análisis. En los dos tipos de áreas (experimental y equivalente) se ha realizado una encuesta representativa entre residentes de 18 o más años. En cada una de las áreas, experimental o equivalente, se diseñan de 100 a 150 encuestas, repartidas en 2 o 3 secciones censales de cada área. En concreto, se escogen 33 áreas (17 experimentales y 16 equivalentes), habiendo realizado aproximadamente 150 entrevistas en cada una de ellas; en total 5679 encuestas.⁴

En este caso la escala territorial para el análisis serán las unidades censales (comparando secciones censales de áreas equivalentes con secciones censales de áreas experimentales). Se trata en este caso de la unidad mínima de análisis territorial posible. En este sentido, el uso de pequeñas áreas en el análisis como es el caso de la sección censal nos aporta cercanía y precisión al objeto de estudio a la vez que es común su uso en el análisis del efecto de las políticas locales, principalmente por tratarse del nivel territorial mínimo para obtener datos de población. Además, en nuestro caso, al diseñar una distribución muestral equitativa entre secciones censales su uso favorecerá su comparación analítica.

Nuestra variable dependiente es la pertenencia actual⁵ a asociaciones en el momento de realizar la encuesta. Nuestras «variables independientes» serán la exposición contextual a un proyecto de regeneración urbana, es decir, el hecho de residir en

3. Estos indicadores han sido obtenidos del Atlas de Vulnerabilidad Urbana del Ministerio de Fomento para 2001, concretamente se ha utilizado, para medir los niveles de vulnerabilidad del área, el Índice de Desigualdad Urbana Municipal. La diferencia de medias respecto a este indicador entre áreas experimentales y equivalentes muestra que las segundas son algo menos vulnerables que las primeras, aunque las diferencias no son estadísticamente significativas (medias igual a -0,05 y -0,35, respectivamente).

4. 2880 en áreas experimentales y 2799 en equivalentes.

5. El trabajo de campo de la encuesta se realizó en el año 2015, por lo que es a ese momento al que se refieren los datos de participación actual en asociaciones.

un área intervenida (barrios experimentales vs. equivalentes), así como características sociodemográficas básicas y la pertenencia previa a asociaciones.⁶

Para comprobar el efecto de la intervención se realizarán modelos de análisis multinivel que permitan controlar el efecto del aspecto contextual (experimental/equivalente) sobre nuestra variable dependiente. Además, añadiremos el efecto interactivo entre el tipo de áreas y la pertenencia previa a asociaciones, lo que permitirá conocer el efecto de los proyectos sobre aquellas que participan —o no— previamente en asociaciones. De esta forma se pretende conocer si la intervención en áreas experimentales tiene algún tipo de efecto en el asociacionismo, con independencia del resto de aspectos que tradicionalmente influyen en la participación.

Resultados

Con respecto a los datos recopilados, en primer lugar, tenemos que el 8,5% de los encuestados colaboran con actividades desarrolladas por asociaciones del barrio, y un 6,5% reconoce su pertenencia. Estos valores se presentan aún más bajos que las últimas aproximaciones sobre la participación asociativa que muestra el VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España (29,2%), o como se informa desde el Centro de Estudios andaluces en un informe sobre «La debilidad del tejido asociativo en España y Andalucía» de 2008 donde se recoge un 28% como promedio de participación asociativa en Andalucía la última década.

Sin embargo, con independencia de los niveles de participación en asociaciones tanto en áreas experimentales como equivalentes, en este caso nuestro objeto de análisis radica en formular una medición del impacto de estos proyectos precisamente sobre el cambio en la participación asociativa entre dichas áreas. Para evaluar el cambio se ha introducido la variable pertenencia previa a las asociaciones, que como puede apreciarse en la tabla 1, se trata del efecto individual con mayor impacto

6. Se pregunta a los encuestados si hace 10 años participaban en asociaciones.

en la pertenencia asociativa actual. También presentan efectos significativos algunos de los aspectos individuales más conocidos, como el nivel de estudio.

El resto de los aspectos individuales no presentan efectos significativos, pero nos servirán en el modelo planteado para controlar la existencia de posibles diferencias entre áreas por estos criterios que serían previos al proceso de intervención.

Los modelos presentados plantean por un lado los efectos directos de características individuales (modelo 1), los efectos directos con características individuales y contextuales (modelo 2), y por último el modelo con los efectos directos individuales y contextuales, así como el efecto interactivo entre la variable contextual y la variación temporal del fenómeno analizado, pertenencia previa a las asociaciones, (modelo 3). En el modelo 2 se aprecia un efecto positivo sobre la participación en los barrios experimentales; es decir, los residentes de las áreas objeto de intervención muestran mayor probabilidad de participar en asociaciones en el momento de la encuesta ($\text{logit}=0,445, p<0.05$) comparados con aquellos que residen en áreas urbanas similares no intervenidas, sin embargo, este efecto desaparece cuando se trata de evaluar si el efecto es debido al impacto del proyecto, o lo que es lo mismo, si existe una variación temporal del fenómeno asociada a la intervención por parte de políticas de regeneración urbana en el área. Por tanto, en el efecto de la exposición contextual a este tipo de políticas (área experimental) junto con la pertenencia previa a las asociaciones (efecto interactivo), no se aprecian efectos potencialmente atribuibles a la intervención según los resultados ($\text{logit}=-0,065, p>0,05$).

Tabla 1
Influencia de la exposición a la pertenencia asociativa.
Modelos logísticos multi-nivel

Variables	Modelo 1 Coef. (Std.Error)	Modelo 2 Coef. (Std.Error)	Modelo 3 Coef. (Std.Error)
Cte.	-3,327 (0,204)	-3,537 (0,225)	-3555 (0,241)
Edad	0,004 (0,006)	0,005 (0,006)	0,005 (0,006)
Mujer	-0,056 (0,145)	-0,060 (0,146)	-0,059 (0,146)
Sin estudios	-1,249 (0,273)	-1,314 (0,275)	-1,313 (0,275)
Primarios	-0,574 (0,206)	-0,602 (0,207)	-0,604 (0,207)
Medios	-0,222 (0,203)	-0,248 (0,205)	-0,248 (0,205)
Desempleado	-0,222 (0,196)	-0,233 (0,196)	-0,233 (0,196)
Jubilado	0,170 (0,235)	0,168 (0,235)	0,169 (0,235)
No activos	0,155 (0,205)	0,165 (0,205)	0,164 (0,205)
Pertenencia previa asoci. (Asoc_t0)	3,566 (0,151)	3,573 (0,151)	3,610 (0,225)
Antigüedad en el barrio B. Experimental (Equivalente)	0,464 (0,270)	0,441 (0,271)	0,438 (0,271)
B. Experimental*Asoc_t0		0,445 (0,197)	0,477 (0,243)
Varianza nivel sección	11,60%	11,30%	11,30%
Varianza nivel individual	88,40%	88,70%	88,70%
N Secciones			97
N Residentes			5191

Significatividad: **negrita** $p < 0.05$; *cursiva* $p < 0.1$.

Conclusiones

Así pues, los proyectos de intervención integral analizados no parecen haber tenido un importante impacto en la promoción de la participación ciudadana a través del asociacionismo, esto quiere decir que, aunque las asociaciones y colectivos del barrio suelen considerarse actores fundamentales para el buen desarrollo de estos planes, no parece que ello suponga que más residentes se acerquen a ellos.

Estos resultados nos llevan a varias reflexiones para plantear futuras aproximaciones. En primer lugar, aunque en los barrios experimentales es mayor la pertenencia asociativa, no podemos afirmar que se deba al desarrollo de los planes de regeneración urbana. Ahora bien, cabría analizar si su efecto se manifiesta en

otros modos de implicación cívica. Estudios recientes resaltan el efecto de la regeneración urbana en el capital social o incluso en la satisfacción de los residentes (Jim et al., 2018.). En este caso nos hemos centrado exclusivamente en la participación asociativa, lo que quizás esté limitando el análisis hacia un cauce de participación «institucional» y que pudiera estar dejando fuera tanto otras formas de participación, como otros posibles efectos en la ciudadanía como consecuencia de la implementación de estos procesos.

En segundo lugar, el hecho de que este tipo de intervención no produzca el efecto esperado nos hace reflexionar sobre los elementos de diseño de los programas analizados, cuya integralidad y diversidad de actores debería ser tomada en cuenta como otro posible elemento contextual en el propio diseño metodológico para controlar que el resultado no está siendo directamente una respuesta a los propios diseños. Es decir, se trataría de medir o incluso cuantificar directamente la «integralidad» del diseño en los programas analizados.

Por último, este ejercicio metodológico si muestra un marco analítico para conocer el impacto de políticas territoriales en otros comportamientos, situaciones o actitudes individuales. Esta metodología permite la evaluación de las herramientas utilizadas para la mejora urbana, tanto en sus aspectos físicos, directamente observables, como en aquellos otros efectos que a nivel individual pudiesen manifestarse debido a la intervención en el contexto, lo que aquí ha supuesto el análisis del efecto interactivo entre el tipo de área y el cambio temporal en el fenómeno a medir. Se presentaría así quizás la contribución mediante una posible metodología innovadora que permita avanzar en la medición y cuantificación de los efectos del «*empoderamiento local*» y que contribuiría en este caso a la evaluación de la implementación llevada a cabo por las políticas urbanas.

XIII. EL IMPACTO DE LA INNOVACIÓN EN POLÍTICAS URBANAS. EL CASO DE LAS «INTERVENCIONES BASADAS EN ÁREA»

Lucía Muñoz García¹

Introducción: las políticas de intervención en áreas y la evaluación de su impacto²

Las políticas de «intervención en áreas urbanas» (*area-based interventions*) tienen como objeto mejorar las condiciones de calidad de vida en contextos socio-espaciales (barrios) que presentan altos niveles de vulnerabilidad socio-espacial. Para ello, desarrollan procesos de intervención de carácter integral. Suponen que, además de los recursos y estilos de vida de sus residentes en distintos ámbitos de inclusión social, su situación también del contexto socio-espacial en sí mismo, pues «el barrio» se constituye, por sus características físicas, su composición social y/o su dotación de infraestructuras y servicios, una «estructura de oportunidades» para sus residentes (Atkinson, 2000).

De lo anterior se deriva que los problemas que pretenden atenderse tienen un carácter multi-dimensional y que, en parte, su mejora depende tanto de la actuación pública, como de la propia implicación de los residentes, delimitando así estrategias de intervención comunitaria. Por ello este tipo de políticas se caracterizan, al menos, por dos rasgos: su carácter integral respecto a las

1. Centro de Sociología y Políticas Locales -The Urban Governance Lab. Universidad Pablo de Olavide.

2. Este trabajo utiliza material empírico del proyecto RUCOSA, financiado por la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía y FEDER, así como ideas que se vienen desarrollando en el proyecto URBAN-IMPACTS (CSO2015-70048-R), financiado por MINECO y Fondos FEDER.

áreas de política pública en las que se desarrollan actuaciones y la participación de la ciudadanía en su desarrollo. A ello se une que suelen ser políticas promovidas por entidades supramunicipales, desarrollándose por tanto en el marco de procesos de gobernanza multi-nivel.

Estos rasgos hacen de este tipo de estrategias una forma específica, aunque bastante extendida, de innovación en políticas urbanas. Por una parte, la integralidad de su agenda, y, por consiguiente, la necesaria colaboración entre diferentes departamentos sectoriales de la administración municipal, frente a modelos más clásicos de intervención sectorial (Brugué y Gomà, 1998). Por otra parte, por el desarrollo de procesos de co-decisión y co-producción de servicios mediante la participación de los residentes en su diseño e implementación. Se trata de un aspecto central de la clásica «intervención comunitaria» (Fernández y López, 2008) pero, además, suponen el impulso de estrategias ligadas al desarrollo de procesos de «innovación social urbana», pues los residentes y sus entidades asociativas participan en la definición y desarrollo de la estrategia de intervención (Hillier et al., 2004; Subirats y García, 2015). Por último, suponen el establecimiento de dinámicas colaborativas, o al menos, la coordinación entre diferentes administraciones y sus agencias sectoriales fomentando el desarrollo de dinámicas de gobernanza multi-nivel respecto a las políticas locales (Navarro y Rodríguez-García, 2015). Suponen, pues, el desarrollo de políticas urbanas en las que se desarrollan tres aspectos que caracterizan los procesos de innovación que vienen dándose en ellas.

Pero ¿qué impacto tienen este tipo de intervenciones? Aquí tomaremos como caso de estudio el programa de «Zonas con Necesidades de Transformación Social» (ZNTS) que viene desarrollándose en Andalucía desde los años noventa, con el objeto de mostrar una estrategia metodológica para analizar el impacto de las intervenciones basadas en áreas. Más allá de mostrar el posible impacto de este programa, que constituye un claro ejemplo de intervención basada en área, se pretende presentar un diseño metodológico que pueda ser utilizado en otros ejercicios evaluativos, destacando sus potencialidades, así como sus posibles limitaciones.

El programa de las Zonas con Necesidades de Transformación Social: intervención basada en áreas e inclusión social

En 1989, el Gobierno Andaluz aprobó el Plan de Barriadas de Actuación Preferente orientado a mitigar los factores causantes de las desigualdades materiales, sociales y culturales desde un enfoque integral, señalando la importancia que ello tiene la segregación residencial.³ Aunque el plan ha sufrido algunos cambios, sus rasgos básicos, como estrategia de intervención en áreas urbanas desfavorecidas, han permanecido bastante estables, conociéndose como ZNTS desde 1998. El programa, desarrollado desde la Consejería de Igualdad y Política Social, establece anualmente una convocatoria para el desarrollo de planes de actuación por parte de los gobiernos municipales en áreas socioespaciales (barrios) desfavorecidos definidas por los propios municipios.⁴

Del análisis del marco normativo del programa, y de sus convocatorias anuales, cabe señalar que su objetivo consiste en mejorar sus niveles de inclusión social mediante el desarrollo de «actuaciones con carácter integral que desarrollen socialmente a las ZNTS y rompan los desequilibrios territoriales de los municipios» (Decreto 202/1989). Esto se manifiesta en sus objetivos sustantivo y procedimental: promover actuaciones en el ámbito educativo, salud, inserción sociolaboral, promoción social y sociocultural, e implicar activamente a la población afectada, y a las entidades sociales sin ánimo de lucro para impulsar y complementar las actuaciones.

Todo ello se concreta en el desarrollo de actuaciones en cuatro grandes áreas de intervención: educación, empleo, salud y vida comunitaria. En el primer caso, se trata de mejorar el logro educativo entre la infancia y la juventud, reduciendo las tasas de absentismo y abandono escolar. En el segundo caso,

3. BOJA, nº 79, el 7 de octubre de 1989 mediante el Decreto 202/1989, de 3 de octubre.

4. También establece una convocatoria para que entidades sin fin de lucro desarrollen procesos de intervención en zonas desfavorecidas. Aquí nos limitaremos a analizar la referida a los gobiernos locales.

las actuaciones se centran, fundamentalmente, en procesos de información, orientación y formación con el objetivo de mejorar la empleabilidad. En cuanto a la salud, se actúa, sobre todo, en la promoción y prevención, en especial, sobre grupos y conductas de riesgo. Por último, respecto a la vida comunitaria, el programa contempla fundamentalmente actuaciones ligadas al fomento del asociacionismo y sus actividades, así como medidas para mejorar la convivencia vecinal. De estas cuatro áreas, la educación es la que suelen tener más presencia en los proyectos que plantean los municipios (Pastor-Seller y Rodríguez-García, 2018:199).

Por tanto, el objetivo del programa ZNTS es mejorar los niveles de inclusión social en las áreas territoriales donde se desarrolla, en concreto, respecto a la mejora del logro educativo, el estado de salud, las posibilidades de inserción laboral, la generación de capital social en términos de asociacionismo y la cohesión socio-comunitaria en términos de convivencia vecinal. O de otra forma, estos serían los objetivos a evaluar en términos de impacto.

Tabla 1
Áreas y actuaciones subvencionables de las convocatorias desde el 2001 a 2011

Áreas	Objetivo	Actuaciones
Educación	Logro educativo	Programas para la reducción del absentismo escolar. Formación de adultos. Escuelas de verano. Intervención con familias.
Salud	Prevención y hábitos saludables	Iniciativas en el ámbito de la promoción y educación para la salud sobre grupos y conductas de riesgo.
Empleo	Empleabilidad	Programas de Promoción e Inserción Socio-laboral. Promoción y/o creación de empresas.
Comunidad	Sociabilidad-Asociacionismo	Impulso de la participación social, fomento del asociacionismo y el voluntariado. Actividades de sensibilización social (ámbito cultural).

Fuente: Elaboración propia a partir de las convocatorias.

Diseño metodológico: evaluación del impacto desde una perspectiva cuasiexperimental

Desde su inicio el programa ha actuado en multitud de áreas socioespaciales (barrios) de los municipios andaluces. Pero es posible identificar un conjunto de 30 «barrios» en los que se ha desarrollado el programa de forma ininterrumpida entre 2001 y

2011. Se trata, pues, de espacios urbanos en los que sería posible evidenciar los efectos de la intervención desarrollada por su acción continuada. Pero, además, esto hace posible realizar un ejercicio evaluativo de corte cuasi-experimental mediante la comparación de las tendencias de cambio habidas en esos casos respecto a otros que, en el momento de iniciarse la intervención, fuesen similares en cuantos a sus niveles de vulnerabilidad socioespacial (Cook y Campbell, 1979). Básicamente, este método de «comparación entre casos similares» supone tomar a estos últimos como *contra-factual* desde el que derivar los impactos del programa. Por tanto, este ejercicio evaluativo permite aportar evidencias respecto a la siguiente pregunta: ¿qué hubiese ocurrido en los barrios de haberse desarrollado la intervención?

Para desarrollar esta estrategia es necesario definir un conjunto de áreas urbanas (barrios) que supongan el «grupo de control» respecto a aquellas en donde se ha producido la intervención («barrios experimentales»). Deben establecerse indicadores que permitan medir el cambio en las situaciones que son objeto de la intervención entre momentos previos y posteriores a la misma. Y, por último, aplicar un método para estimar el impacto, que en nuestro caso será la diferencia de la diferencia (*difference-in-difference*). A los dos primeros aspectos se dedican los siguientes sub-apartados.

Áreas experimentales y de control

Por los propios criterios de selección del programa, las áreas (o barrios) experimentales del programa presentan altos niveles de vulnerabilidad socio-espacial, como muestra el indicador de vulnerabilidad urbana elaborado por el Ministerio de Fomento para el año 2001. En concreto, se ha calculado la media de este indicador, estandarizado respecto a la media de cada ciudad, para las secciones censales incluidas en cada área experimental. La media para el conjunto de barrios experimentales igual a 1,08 (Des.Tip. =1,48). Se trata, pues, de espacios con nivel de vulnerabilidad urbana claramente superiores a la media de sus municipios.

Para delimitar las «áreas (barrios) de control se ha considerado agregaciones de secciones censales con el mismo nivel de vulnerabilidad urbana en 2001, un número de habitantes y rasgos morfológicos similares, y que no sean contiguas a los barrios experimentales⁵. Tal y como puede apreciarse en la tabla 2, ambos tipos de áreas presentan el mismo nivel de vulnerabilidad urbana y volumen de población en esa fecha.

Tabla 2
Población y niveles de vulnerabilidad urbana
en áreas experimentales y de control (2001)
Media (desviación Típica)

Tipo de área	Población	IDUM	N
Experimental	7837,533 (6461,909)	1,08 (1,480)	30
Control	5836,467 (3046, 171)	0,532 (1,014)	30
Total	6837,000 (5109133)	0,808 (1,288)	60
F	2,846	2,354	
Sigf.	0,097	0,130	

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto RUCOSA.

La medición del impacto: indicadores y análisis

Se han establecido indicadores para cada una de las áreas de objetivos del programa (tabla 1) en un 1 momento anterior y posterior a los procesos de intervención, en el marco de la información que ofrecen distintas fuentes de datos disponibles a nivel de sección censal para 2001 y 2011; principalmente el Censo de Población y Vivienda.

Los indicadores definidos son los siguientes (tabla 3). Respecto a la educación, el porcentaje de jóvenes de entre 20 y 34 años que han finalizado los estudios obligatorios, como un indicador relacionado con el abandono escolar y el logro educativo. En cuanto al ámbito de la salud, se ha utilizado la Razón Estandarizada de Mortalidad para enfermedades prevenibles, que compara el riesgo de mortalidad en cada área respecto a la media de Andalucía

5. Más detalles sobre el proceso de delimitación y selección de barrios de control en Betanzos-Martín et al. (2018).

controlando por su composición sociodemográfica (edad, género) (Zapata y Navarro, 2017). En el área de empleo se ha considerado la tasa de ocupación, que puede estar relacionada con las actuaciones de información, asesoramiento y formación profesional que se realizan en el marco del programa. Y, por último, respecto al área referida a la «comunidad» se han considerado el número de asociaciones con actividad económica por habitantes. Se trata, pues, de cuatro indicadores relacionados con los objetivos, aunque no midan con total exactitud los impactos de las actuaciones desarrolladas, por lo que deben tomarse como aproximaciones a los mismos.

Tabla 3
Áreas de objetivos e indicadores para analizar impacto

Área	Objetivo	Indicador
Educación	Logro educativo	Jóvenes de 20 a 34 con estudios obligatorios sobre total de jóvenes entre 20 y 34 años (%)
Salud	Prevención y hábitos saludables	Razón estandarizada de mortalidad enfermedades prevenibles
Empleo	Actividad	Tasa de actividad: Población activa sobre población total de 16 a 64 años (%)
Comunidad	Asociacionismo	Densidad asociativa: número de asociaciones por cada 1000 habitantes

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto RUCOSA.

Resultados

En atención a la estrategia metodológica empleada, ¿qué hubiese pasado en los barrios si no se hubiese desarrollado el proceso de intervención? Básicamente, la respuesta es que la situación hubiese sido algo peor, aunque existen claras diferencias por áreas de objetivos.

Por un lado, en comparación con los barrios de control, los barrios experimentales muestran tendencias de mejora en todas las áreas, a excepción de la referida al empleo. Pero, por otro lado, también es cierto que estas diferencias son muy pequeñas, incluida también el área de empleo. Así, al comparar entre los jóvenes de barrios experimentales y de control que han finalizado estudios obligatorios, la tendencia de mejora es mayor en los primeros, una

diferencia de casi siete puntos (ver tabla 4). En el área de salud y en la referida a la vida comunitaria, las diferencias también son favorables, pero pequeñas: de 0,07 respecto a la REM y 0,02 en el caso de la densidad asociativa (no son estadísticamente significativa). Por último, en el área de empleo, la tasa de ocupación muestra que el programa no asemeja a los barrios experimentales con los de control, existiendo una pequeña diferencia desfavorable para los primeros (2,57 puntos, no significativa).

Tabla 4
Cambios en barrios experimentales y de control (2001 y 2011).
Diferencias de medias y Desviaciones típicas

Indicadores	Barrio Experimental Dif. 2011-2001	Barrio Control Dif. 2011-2001	«Diferencia de la Diferencia»	Sigf.
Estudios obligatorios (Jóvenes 20-34 años)	12,53 (12,52)	5,65 (6,98)	6,88 (2,62)	0,01
REM enfermedades prevenibles	-0,30 (0,24)	-0,23 (0,30)	-0,07 (0,07)	0,33
Tasa de ocupación	-19,19 (8,74)	-16,62 (6,77)	-2,57 (2,02)	0,21
Densidad asociativa	0,07 (0,20)	0,05 (0,15)	0,02 (0,05)	0,65

Nota: La REM mide el riesgo de mortalidad, por tanto, la «mejora» en este indicador supondría la reducción de su valor entre 2001 y 2011.

Así pues, al comparar las tendencias de cambio entre 2001 y 2011, el programa parece haber tenido un claro impacto en el área educativa, posibles pequeñas mejoras en la de salud, y, al contrario, también con pequeñas diferencias, sobre el empleo. A este respecto, debe considerarse que, tal y como se ha indicado más arriba, el área educativa supone una parte muy importante de las actuaciones que se desarrollan en el marco de los proyectos de las ZNTS.

En general, otros análisis realizados sobre otros programas muestran resultados semejantes, son moderados y bastante diferentes según objetivos (áreas de actuación). En cierta medida, esto

podiera explicarse por el hecho de que este tipo de intervenciones son muy «ambiciosas» en los resultados esperados, sobre todo, en cortos periodos de tiempo (Thomson, 2008), y aún más, cuando se trata de los barrios con los niveles de vulnerabilidad más altos. Pero también cabe señalar ciertas limitaciones de la metodología empleada. Por un lado, los indicadores son aproximaciones, pues las fuentes de datos existentes a nivel de sección censal no permiten delimitar indicadores más ajustados a las actuaciones desarrolladas. Por otro lado, se comparan datos agregados, considerando a toda la población residente, y, por tanto, pudiendo esto atenuar la visibilidad del impacto que tiene el programa entre sus beneficiarios directos (Navarro, 2016).

Breves conclusiones

Al inicio de este trabajo se indicaba que las políticas basadas en áreas suponen un ejemplo de innovación en políticas urbana que, además, está bastante extendido, tanto en políticas y programas de carácter regional, como nacional u otros impulsados por instituciones internacionales. Sin embargo, no son frecuentes los análisis evaluativos de los mismos desde una perspectiva comparativa que evidencien sus impactos, más allá de estudios de caso concretos.

Hemos tratado de mostrar un enfoque metodológico apropiado para evaluar el impacto comparativo de procesos de intervención basados en áreas, que, además, relativamente sencillo en su aplicación. Por tanto, se trata de una estrategia que puede ser de utilidad para evaluar otros programas similares, tal y como las actuaciones integrales que se desarrollan desde las Políticas de Suelo y Vivienda o desde programas europeos de desarrollo urbano integral (Navarro, 2016). No obstante, como cualquier otra metodología, ofrece ciertas evidencias sobre el impacto de estas políticas, en cuya interpretación debe considerarse sus propias limitaciones. Aporta, pues, una evidencia de su impacto que ha de complementarse como otras aproximaciones metodológicas.

Los resultados respecto al caso analizado son comunes al análisis de casos previos, el impacto es bastante moderado y diferente según el área de intervención que se considere. En con-

creto, destaca el área educativa sobre la que, según el contenido de los proyectos desarrollados, se han centrado en mayor medida las actuaciones; y que supone un aspecto básico de integración social, no solo a corto plazo, sino en cuanto a la capacitación de recursos humanos que pueden redundar en su empleabilidad y el desarrollo a largo plazo en barrios que parten de unas condiciones de partida muy desfavorables

BREVES CONCLUSIONES. ALGUNAS RESPUESTAS... PERO NO TODAS

Clemente J. Navarro Yáñez¹

Tal y como señalábamos en la introducción de este libro, durante los seminarios y trabajos desarrollados por la Red REPOLURB se ha adoptado un enfoque eminentemente inductivo con el objetivo de conocer elementos analíticos que permitan comprender los rasgos, razones y efectos de la innovación en políticas urbanas. Esto se refleja en la diversidad asuntos, estrategias y enfoques teóricos de los diez casos y experiencias incluidas en este trabajo. Desde el inicio se pretendió no conceder ningún «privilegio» a perspectivas, enfoques o metodologías específicas para poder conocer qué investigación se está realizando.

Pero, en el marco de la diversidad de experiencias recogidas, ¿qué aspectos son comunes y cuáles distinguen cada una de las experiencias o casos incluidos en este trabajo?, ¿qué elementos cabe ir destacando para avanzar en la agenda de investigación sobre la innovación en políticas urbanas? En lo que sigue trataremos de resumir estos aspectos. Para ello hemos elaborado una tabla que pretende, en forma de «mapa analítico,» orientar sobre las preguntas originalmente planteadas, así como sus especificaciones y respuestas que aporta cada caso analizado, pues, aunque se presentaron respecto a una de las preguntas planteadas (una de las partes de este libro), ofrecen también elementos pertinentes para otras de las preguntas planteadas.

1. Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab. Universidad Pablo de Olavide.

¿Qué es la innovación?: transversalidad, co-provisión, co-producción e «iniciadores»

El análisis conjunto de los casos permite referirse a, al menos, cuatro aspectos o dimensiones por los que conocer la innovación analizada; a saber: su grado de transversalidad, el momento del proceso de política pública en el que se produce, que podemos resumir en los términos de la clásica distinción entre provisión (proceso decisonal, planificación, diseño) y producción (gestión, prestación de servicios,..), así como el hecho de que la iniciativa surja, principalmente, «desde abajo» (los actores sociales) o «desde arriba» (desde las instituciones públicas).

Cinco de las diez experiencias recogidas en este texto estudian políticas e iniciativas de desarrollo urbano integral como procesos de innovación en las políticas urbanas. Iniciadas normalmente por autoridades públicas, se caracterizan por el desarrollo de una agenda de actuación transversal respecto a distintos ámbitos sectoriales de política pública, la cooperación entre distintas administraciones y la participación de agentes socio-económicos y ciudadanía en el diseño e implementación de las iniciativas, así como su focalización en áreas urbanas específicas, normalmente, espacios (barrios) vulnerables. Se trata, pues, de procesos de innovación en cuanto a la inclusión de agentes no institucionales, tanto en el diseño de las iniciativas (co-provisión), como en su desarrollo (co-producción), pero también por la integralidad de su enfoque para atender la multidimensionalidad de los problemas urbanos como tales. En el marco que señalan Martí-Costa y Parés en el primer capítulo de este libro, estos procesos cabe relacionarlos con los desarrollos de la «nueva agenda urbana», en donde una orientación integral, focalizada y cercana en cada comunidad, así como la incorporación de la ciudadanía aparecen como dimensiones muy relevantes al respecto.

En este tipo de iniciativas se describe, con mayor o menor profundidad, según el objeto de cada pregunta específica planteada, la existencia de procesos de co-provisión y co-producción mediante la colaboración entre actores institucionales y entre estos y actores no institucionales, aunque en cada caso se destacan otros

aspectos concretos. Así, por ejemplo, en el caso del «urbanismo social» en Latinoamérica o el proyecto «Intramuros» en Jerez de la Frontera, hay elementos que apuntan más claramente al papel de la comunidad local en el inicio y desarrollo de las iniciativas. En los otros casos, en cambio, es más claro que se trata de políticas públicas que, aunque cuentan con la participación de agentes sociales, son procesos iniciados, o cuando menos, fomentados «desde arriba» a través de políticas y programas iniciados por autoridades europeas, estatales o regionales.

Las otras cinco experiencias se centran en políticas o aspectos sectoriales, y el carácter innovador respecto a las políticas urbanas se centra en aspectos diferentes. En concreto, dos de ellas analizan aspectos relativos a la dinámica cultural de las ciudades, analizando iniciativas basadas en la incorporación activa de los agentes concernidos por ellas y los propios residentes. Ahora bien, si en el caso de «Paisaje Tetuán» la innovación reside en el desarrollo de procesos de co-producción desde abajo en la forma de «nuevo activismo urbano», el caso del Monumento a los Caídos en Pamplona supone procesos de co-provisión en la forma de inclusión democrática de grupos previamente excluidos de los procesos decisionales en el municipio. Junto a ellos quizás pueda situarse el análisis del «potencial» de innovación social urbana que suponen los eventos de protesta durante la Gran Recesión, en la medida que da cuenta de la aparición de nuevos actores y demandas en los procesos de gobernanza local.

Los otros dos estudios se centran en ámbitos relacionados con las políticas de bienestar e igualdad. Por un lado, la extensión de prácticas preventiva en el ámbito de la salud pública, donde la innovación consiste en la oferta de nuevos servicios públicos en sí misma. Por otro lado, el desarrollo de nuevas perspectivas para dar cuenta del «déficit de diagnóstico» respecto a un problema social cada vez más visible, como es el acoso callejero a las mujeres durante sus desplazamientos que implica atender a las políticas de movibilidades desde la perspectiva de la igualdad de género.

Así pues, en la mayoría de los casos se describen y analizan experiencias que vienen a reconfigurar las agendas y estrategias de acción respecto a las políticas urbanas en donde es clave el

desarrollo de procesos de colaboración entre instituciones y agentes sociales en diferentes momentos de desarrollo de estas, en el proceso político y decisional previo a su diseño, durante este proceso o durante su implementación. Además, sean procesos iniciados «desde arriba» o «desde abajo», se pone de manifiesto el protagonismo de los agentes sociales y de la comunidad local para su desarrollo o para alcanzar ciertos logros, tal y como pone de manifiesto su análisis a partir de las otras dos preguntas planteadas sobre la innovación en las políticas urbanas; a lo que pasaremos a continuación.

Tabla 11
Innovación en políticas urbanas:
comparación de casos y experiencias.

Preguntas	1 (2)	2 (3)	3 (4)	4 (6)	5 (7)	6 (8)	7 (9)	8 (11)	9 (12)	10 (13)
1. ¿Qué es la innovación?	1.1. ¿Qué?: orientación	Transversal	Sectorial: protesta	Sectorial: género y seguridad	Sectorial: cultura	Sectorial: cultura	Sectorial: salud	Transversal	Transversal	Transversal
	1.2. ¿Cómo?: ¿en qué consiste la innovación?	Desarrollo Urbano Integral	Potencial de innovación social (protesta)	Nuevo frame para nuevas necesidades (acoso callejero y movilidad)	Nuevo activismo urbano en regeneración «cultural» urbana	Inclusión política y memoria colectiva urbana	Extensión uso de un nuevo servicio preventivo	Desarrollo Urbano Integral	Desarrollo Urbano Integral: MSU	Desarrollo Urbano Integral
	1.3. ¿Cuándo?: ¿en qué fase de las políticas urbanas?	Provisión y producción	Provisión (proceso político)	Provisión (diseño)	Producción (colaboración)	Provisión (proceso decisional)	Producción (extensión uso servicio)	Provisión (diseño política)	Provisión (diseño proyecto intervención)	Provisión y producción
	1.4. Principalmente, ¿desde dónde se produce?	Desde abajo (municipios y comunidades locales)	Desde abajo (ciudadanía)	Desde arriba (diseñadores)	Desde abajo (ciudadanía y profesionales)	Desde arriba (gobierno municipal)	Desde arriba (autoridades supra-municipales)	Desde arriba (autoridades supra-municipales)	Desde abajo (profesionales y comunidad local)	Desde arriba (autoridades supra-municipales)
2. ¿Qué favorece (o inhibe) la innovación?	2.1. ¿Dónde se produce?: escala territorial	Áreas urbanas vulnerables	Espacios metropolitanos	Gran ciudad	Barrio gran ciudad	Barrio ciudad grande	Barrios en grandes ciudades	Ciudades	Centro histórico vulnerable	Áreas urbanas vulnerables

Preguntas	1 (2)	2 (3)	3 (4)	4 (6)	5 (7)	6 (8)	7 (9)	8 (11)	9 (12)	10 (13)	
2.1. ¿Cómo influye el contexto local?	Político-institucional: actuación pública	Socio-espacial: grado y diversidad urbanismo	Socio-espacial: movilidad, formas de vida	Político-institucional: cierre EOP para ciudadanía	Institucional: apertura EOP (alidos)	Socio-espacial: segregación urbana, diferencias entre ciudades	Político-institucional: competencia inter-municipal	Político-institucional: la planificación de una «tecnología»	Político-institucional: actuación pública	Político-institucional: actuación pública	
2.3. ¿Cómo influye el contexto multi-nivel?					Político-institucional: apertura EOP (legislación regional)	Político-institucional: misma innovación en cualquier territorio	Político-institucional: «fomento desde arriba»		Político-institucional: «fomento desde arriba»	Político-institucional: «fomento desde arriba»	
3. ¿Cuáles son sus impactos?	3.1. Diseño políticas (provisión)	Nueva normativa y procesos de trabajo	Nuevas demandas y actores	Nuevo policy frame y mejora técnica diseño políticas		Inclusión política agentes sociales	Gobernanza multi-nivel; indicadores evaluativos	Mejora técnica diseño			
	3.2. Prestación servicios (producción)				Gestión colaborativa: profesionales		Poca colaboración sector privado	Gestión colaborativa: profesionales			
	3.3. Empoderamiento				Difusión a otros barrios			Participación, capacitación residentes	No se producen efectos esperables		
	3.4. Inclusión social	Revitalización mediante «espacialidad estado»				Segregación: reproducción desigualdades en salud				Efectos muy moderados y según área de política	
Estrategias metodológicas	4. Diseños empleados	Estudio comparado casos (most-similar cases)	Análisis contenido: PEA (cross-sectional)	Encuesta a población general (Encuesta Victimización)	Estudio de caso (etnografía)	Estudio de caso (etnografía)	Análisis contextual (cross-level models)	Estudio comparado casos (most-different cases)	Estudios de caso mediante Modelos de Simulación Urbana	Cuasi-experimental (PPC multi-nivel)	Cuasi-experimental (PPC datos secundarios)

Los contextos que favorecen la innovación: elementos para caracterizar sus dimensiones socio-espaciales y político-institucionales

Los espacios en los que se centran los estudios son diferentes, aunque la mayoría atienden a espacios urbanos concretos (barrios),

sea casos específicos o comparaciones extensivas a este nivel. No obstante, otros añaden o se centran en otras escalas. Así, el análisis de la extensión de prácticas preventivas combina el análisis de barrios y ciudades en España. Estas últimas son objetivo del análisis comparativo de políticas de desarrollo urbano integral en cuatro países europeos. En cambio, el análisis de la protesta como potencial de innovación social estudia diferentes ámbitos metropolitanos.

Tal y como señalan Díaz Orueta y Walliser en esta obra, los rasgos del contexto local y de los sistemas de gobernanza multinivel son elementos relevantes para comprender la innovación en las políticas urbanas. En su conjunto, esto se refleja en las experiencias analizadas, aunque destacando aspectos o elementos diferentes en cada caso. En los procesos de desarrollo urbano integral el contexto multinivel parece jugar un papel relevante, pues la mayoría de las iniciativas analizadas se enmarcan en políticas promovidas por autoridades supramunicipales, actuando estas, pues, como agentes «facilitadores» de las mismas; incluso creando una dinámica de «competencia intermunicipal» respecto a los fondos destinados a estas políticas; tal y como señala Alejandro Fernández respecto a las iniciativas europeas desarrolladas en España. No obstante, en los casos latinoamericanos analizados por César González, el «urbanismo social» aparece como un proceso emergente desde las propias municipalidades que, en cada caso, da como resultado iniciativas legislativas específicas; como también el marcado carácter participativo en el caso del proyecto «Intramuros» en Jerez que presenta Irene Luque.

En atención al carácter del proceso innovador analizado, el contexto local adopta un carácter diferente como un elemento favorecedor (o inhibidor) de la innovación. Básicamente, puede diferenciarse cuando este se considera en su dimensión socio-espacial (tamaño, composición social...) o en su dimensión político-institucional (instituciones, actores...). Así, en el caso de las dos experiencias que evalúan el impacto de iniciativas de desarrollo urbano integral, los capítulos de Muñoz y de Mateos y Zapata, el contexto es definido en términos «institucionales», se compara el efecto de la presencia de actuación pública en unos barrios, fren-

te a otros barrios similares en cuanto a su vulnerabilidad en los que no se desarrolla tal actuación. Como «decisión de diseño» el contexto socio-espacial se toma como «una constante» haciendo de la iniciativa pública la «variable explicativa».

En cambio, en el estudio sobre la difusión de prácticas preventivas en salud presentado por Ángel Zapata, el contexto es concebido en términos socio-espaciales: como composición social, en los barrios, y como segregación residencial, en las ciudades. Aquí, el contexto local, aparece como estructura de oportunidades que favorece o inhibe el desarrollo de una política pública, la extensión en el uso de una innovación en términos de la prestación de un nuevo servicio.

El enfoque socio-espacial, como extensión y magnitud del fenómeno urbano, es utilizado por Daniel Gutiérrez para explicar el volumen de la potencialidad de innovación social urbana en términos de protesta social. Este se concentra en las áreas metropolitanas más grandes, aunque muestran cierta diversidad en cuanto a qué innovación producen (actores, contenidos o repertorios). Cabría pensar que distintos espacios metropolitanos, según su tamaño, nivel de fragmentación, composición social u otros rasgos, pudieran explicar esa variabilidad, como lo hacen respecto a otros fenómenos socio-políticos. Pero también cabría considerar su dinámica socio-política; por ejemplo, en términos de las distintas dimensiones que puede adoptar la estructura de oportunidades políticas (EOP) al analizar la realidad local-urbana.

En este sentido, cabe señalar el papel que juegan los denominados «nuevos gobiernos democráticos» en la apertura de la EOP, como muestra el caso analizado por Ion Martínez en Pamplona. En concreto, lo que se refiere a una de sus dimensiones: la presencia de «aliados» en la esfera institucional que favorecen la inclusión de colectivos previamente excluidos de las decisiones municipales. En este caso, también se hace referencia a la apertura de la EOP a nivel regional en términos de nueva legislación que favorecería los procesos locales. El caso de Paisaje Tetuán presentado por Luis Menor, en cambio, parece que se refiere a otra dimensión: la ampliación de alianzas entre distintos sectores cívicos. En particular, el papel que en ello juegan los profesionales en la forma de «nuevo

activismo urbano» en un contexto marcado por cierto cierre en la EOP respecto a la iniciativa de mejora del paisaje urbano.

Los impactos de la innovación: policy frames, co-producción e inclusión

Tomando como base la propuesta de Rodríguez-García y Vázquez sobre los posibles tipos de impactos de la innovación en políticas urbanas, ¿cuáles aparecen en los casos analizados? En buena parte de ellos se hace referencia a la introducción de innovaciones en los procesos de diseño de políticas públicas, y en algún caso, en los procesos de prestación de servicios, como resultados del proceso de innovación desarrollado. En el primer grupo cabría incluir la nueva normativa y procesos de trabajo que surgen del «urbanismo social» en ciudades Latinoamericanas, la potencialidad de nuevos actores y demandas en los proceso político a partir de la protesta durante la Gran Recesión, la inclusión de nuevos agentes políticos en la configuración de la memoria colectiva urbana en Pamplona, el cambio en la concepción (*policy frame*) y posibles mejoras técnicas en las políticas de movilidad, o la mejora técnica y participativa de los modelos de simulación urbana en el marco del proyecto Intramuros en Jerez, o la lógica de la colaboración multinivel favorecida por las políticas urbanas de la Unión Europea.

El desarrollo de nuevos modelos de co-producción de servicios mediante fórmulas cooperativas aparece como el principal impacto de Paisaje Tetuán en Madrid, así como la inclusión de la ciudadanía durante la aplicación de modelos de simulación urbana en Jerez. En cambio, el análisis del desarrollo de las políticas de desarrollo urbano integral en España llama la atención, en cambio, de la escasa implicación del sector privado en las mismas como un efecto inducido por las propias políticas. No parecen haber logrado movilizar a este sector de los agentes locales para integrarse en los procesos de gobernanza que caracterizan a este tipo de iniciativas.

El «empoderamiento» de los actores cívicos no suele aparecer en las experiencias analizadas en este libro. En todo caso, cabe mencionar la difusión de los procesos colaboración desde la

experiencia de Paisaje Tetuán a otros barrios, la capacitación ciudadana para el diseño de proyectos de intervención urbana de la experiencia de Intramuros en Jerez, pero en cambio, la ausencia de efectos sobre la participación en asociaciones en los programas de desarrollo urbano en áreas desfavorecidas analizados en Andalucía.

Por último, también es escasa la referencia a efectos sobre la calidad de vida, la reducción de desigualdades o la inclusión social. En el caso de las experiencias de urbanismo social se aprecian impactos positivos en términos de revitalización de los barrios vulnerables («al margen») a través de la «espacialidad del Estado», su actuación focalizada territorialmente. El impacto del programa de las ZNTS barrios vulnerables presenta efectos muy moderados y, sobre todo, muy diferentes según el ámbito de inclusión social considerado. Y, por último, la presencia de mayores niveles de segregación residencial en las grandes ciudades españolas parece reproducir las desigualdades en salud en términos de uso de prácticas preventivas, además de las derivadas de la composición social de los barrios y de la posición social individual.

Perspectivas y diseños metodológicos: pluralismo e innovación

El conjunto de los trabajos da cuenta del pluralismo metodológico que viene caracterizando el estudio de la innovación en las políticas urbanas. Por un lado, cinco de ellos utilizan el diseño que, quizás, venga siendo más común, a saber: estrategias intensivas mediante el estudio de casos o el estudio comparado de casos. Por otro lado, dos experiencias aplican estrategias extensivas mediante el uso de encuesta o el análisis de contenido para la aplicación de la metodología del *Protest Event Analysis*.

Los estudios recogidos en el texto también incluyen ciertas innovaciones metodológicas, no porque sean estrategias o diseños novedosos en sí mismos, sino por el hecho de aplicarlos al análisis de la innovación en políticas urbana. Por un lado, la aplicación de Modelos de Simulación Urbana en los procesos de planificación de iniciativas de regeneración urbana, como muestra. Los «modelos de agente» vienen siendo usados en el ámbito de los

estudios urbanos, especialmente para el análisis de los procesos de segregación residencial, pero el caso del casco histórico de Jerez de la Frontera presenta una nueva tendencia que hace uso de los mismos para el desarrollo de procesos de planificación participativa. Por otro lado, la aplicación de diseños cuasiexperimentales para analizar políticas de intervención en áreas urbanas. En concreto, el diseño basado en pretest-postest entre grupos independientes (experimental y control), en un caso mediante el uso de datos secundarios, del que existen otros ejemplos en la literatura, y en otro mediante modelos jerárquicos multinivel, que supone un diseño bastante novedoso al respecto.

Algunas ideas y evidencias para seguir avanzando

Tal y como se ha indicado anteriormente, el objetivo, estrategia y trabajo desarrollados en el marco de la Red «REPOLURB» consistía en ofrecer algunas respuestas a las tres grandes preguntas planteadas desde una perspectiva inductiva. Por ello, tal y como esperábamos, la revisión de los trabajos incluidos en este libro pone de manifiesto el pluralismo y diversidad del fenómeno. No obstante, la estrategia desarrollada ha permitido ir especificando las preguntas planteadas y «encontrar» algunos elementos analíticos para ir articulando respuestas al respecto.

Por ejemplo, respecto al carácter de las iniciativas, además de su carácter más o menos transversal o su origen (desde arriba o desde abajo), la posibilidad de considerar en qué momento del proceso político y de políticas públicas se produce, así como la necesidad de sistematizar de qué forma, en qué consiste la innovación: nuevas perspectivas o *frames* para las políticas urbanas, procesos y técnicas específicas para diseñar o prestar servicios, la existencia de nuevos servicios, o el desarrollo de procesos de colaboración específicos.

En cuanto a los contextos que favorecen su desarrollo, o su impacto, los estudios plantean la necesidad de considerar, y distinguir, entre factores socioespaciales y político-institucionales a diferentes escalas, así como la posibilidad de ir delimitando aspectos específicos en ambos. La mayoría de los estudios se centran en espacios urbanos (barrios) vulnerables, un aspecto común en

la literatura, pero la inclusión de otras escalas quizás incluir otros elementos socioespaciales además de la composición social de los barrios, como, por ejemplo, la segregación en las ciudades o el nivel de fragmentación en las áreas metropolitanas. La inclusión en el análisis de diferentes escalas también pudiera implicar, además de la necesaria atención a los procesos de gobernanza multinivel inherente a las políticas urbanas, otros aspectos de índole político institucional, como las alianzas entre diferentes actores institucionales y no institucionales que actúan en diferentes escalas, o el papel que se asigna a los profesionales en las políticas que diseñan autoridades supramunicipales.

Por último, los trabajos ponen de manifiesto que, quizás, es necesario atender no solo a los efectos que la innovación tiene sobre los procesos de las políticas, o en términos de empoderamiento de los actores sociales o en la forma de las innovaciones democráticas, sino a su capacidad para influir en la realidad social respecto a la que se desarrollan. Parece pertinente, pues, plantearse las siguientes preguntas: ¿innovar en políticas urbanas supone mejorar la calidad de vida de quienes habitan las ciudades?, ¿sobre qué dimensiones o aspectos de la calidad de vida? Pero también hemos de indagar sobre los tipos de impactos que puedan tener diferentes tipos de innovación, así como el hecho de que distintos rasgos del contexto socio-espacial y del contexto político-institucional no solo puede explicar su desarrollo, sino también el alcance de sus resultados en términos de inclusión social.

El trabajo desarrollado ha permitido ir concretando las preguntas planteadas, así como ofrecer algunas respuestas. No era nuestro objetivo ofrecer una «teoría», ni hipótesis específicas, sobre la innovación en políticas urbanas, sino recoger casos y experiencias que dieran cuenta de la diversidad en la investigación en esta área para, a partir de ahí, ir enriqueciéndola. Por tanto, en cada caso, y de la comparación entre ellos, podrán derivarse algunas respuestas sobre qué es, cómo se favorece y que impactos tiene la innovación en las políticas urbanas, pero no todas las posibles respuestas o un repertorio sistemático de las mismas, sino una exploración sobre posibles vías para seguir haciendo preguntas y articulando respuestas al respecto.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, D., y HESS, M. (2010). Social Innovation and why it has policy significance. *The Economic and Labour Relations Review*, 21(2), 139-155. <https://doi.org/10.1177/103530461002100209>
- ADELL, R. (2011). La movilización de los indignados del 15-M. Aportaciones desde la sociología de la protesta. *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales* 38:141-170.
- AGUILAR FERNÁNDEZ, P. (2008). *Políticas de la memoria y memorias de la política: el caso español en perspectiva comparada*, Madrid: Alianza.
- ALONSO, L. E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. J. (2011). La innovación social y el nuevo discurso del management: limitaciones y alternativas. *Arbor*, 187 (752): 1133-1145.
- ATKINSON, Rob. (2000). Combating social exclusion in Europe: the new urban policy challenge, *Urban Studies*, 5-6: 1037-1055.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (2012). Hacia el Plan Estratégico de Cultura del Ayuntamiento de Madrid, 2012-2015.
- (2013) Encomienda de gestión para la gestión, organización y desarrollo del programa piloto de acciones culturales para la mejora de la calidad del paisaje urbano del distrito de Tetuán.
- BACQUÉ, M. H.; REY, H.; y SINTOMER, Y. (coords.) (2005). *Gestion de proximité et démocratie participative: les nouveaux paradigmes de l'action publique?*, París: La Découverte.
- BALLESTEROS, E. R. (2013). Hacia la operativización de la complejidad en ciencias sociales. *Complejidad y Ciencias Sociales*, 137.
- BASU, P., PONTI, A., ANTTILA, A., RONCO, G., SENORE, C., VALE, D. B., y DILLNER, J. (2018). Status of implementation and organization of cancer screening in The European Union Member States-Summary results from the second European screening report. *International journal of cancer*, 142 (1), 44-56.

- BERG, L. VAN DEN, BRAUN, E. VAN DER MEER, J. (eds) (1998). *National Urban Policies in the European Union*. Rotterdam: Ashgate
- BERRY, F. S., y BERRY, W. D. (2018). Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In *Theories of the policy process* (pp. 263-308). Londres: Routledge
- BETANZOS, J., ECHAVES, A., MOYA, R. y NAVARRO, C. J. (2018). La Evaluación de las Políticas de Regeneración Urbana. Propuesta Metodológica para la Delimitación de Áreas Experimentales y Equivalentes. *Revista de Estudios Andaluces*, 36, 147-177.
- BLANCO, I. y LEÓN, M. (2017). Social innovation, reciprocity and contentious politics: Facing the socio-urban crisis in Ciutat Meridiana, Barcelona, *Urban Studies*, 54 (9).
- BLANCO, I., y SUBIRATS, J. (2012). Políticas urbanas en España: dinámicas de transformación y retos ante la crisis. *Geopolítica(s)*, 3(1), 15-33.
- BLANCO, I.; CRUZ, H. MARTINEZ, R. y PARÉS, M. (2016). El papel de la innovación social frente a la crisis. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, (188), 249-260.
- BORINS, S. (2000). Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders? Some Evidence About Innovative Public Managers. *Public Administration Review*, 60(6), 498-507. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00113>.
- BORJA J. (2005). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza.
- BORRELL, C., y PASARÍN, M. I. (2004). Desigualdad en salud y territorio urbano. *Gaceta Sanitaria*, 18(1), 01-04.
- BOURDIEU, P. (1993). *La misère du monde*. París: Seuil.
- BRAUN, E. VAN DER BEERG, L. (eds) (2007). *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*. Rotterdam: Ashgate.
- BRUGUÉ, Q., BLANCO, I., y BOADA, J. (2014). Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (59).
- BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R. (eds.) (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
- BULL, A. C., y JONES, B. (2006). Governance and Social Capital in Urban Regeneration: A Comparison between Bristol and Naples. *Urban Studies*, 43(4), 767-786. <https://doi.org/10.1080/00420980600597558>
- FORREST, R., y KEARNS, A. (2001). Social cohesion, social capital and the neighbourhood. *Urban studies*, 38(12), 2125-2143.
- CASTELLS, X., SALA, M., ASCUNCE, N., SALAS, D., ZUBIZARRETA, R.,

- y CASAMITJANA, M. (2007). Descripción del cribado del cáncer en España. *Proyecto DESCRIC. Madrid: Plan de Calidad para el Sistema Nacional de Salud. Ministerio de Sanidad y Consumo. Agència d'Avaluació de Tecnologia i Recerca Mèdiques de Catalunya.*
- CENTOLA, D. (2011). An experimental study of homophily in the adoption of health behavior. *Science*, 334(6060), 1269-1272.
- (2015). The Social Origins of Networks and Diffusion. *American journal of Sociology*, 120(5), 1295-1338. doi:10.1086/681275.
- CENTOLA, D., y MACY, M. (2007). Complex contagions and the weakness of long ties. *American journal of Sociology*, 113(3), 702-734.
- CLARK, T.N. y NAVARRO, C.J. (2007). *La Nueva Cultura Política. Tendencias globales y casos iberoamericanos*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- COCKERHAM, W. C. (2005). Health lifestyle theory and the convergence of agency and structure. *Journal of health and social behavior*, 46(1), 51-67.
- COLOMB, C. (2007). The added value of transnational cooperation: Towards a new framework for evaluating learning and policy change. *Planning, Practice & Research*, 22(3), 347-372.
- COMISIÓN EUROPEA, (2007). Reglamento FEDER no 1080/2006.
- (2014). Reglamento FEDER n.o 1301/2013.
- (2015). Orientaciones para los Estados miembros Desarrollo sostenible integrado en el medio urbano Reglamento del FEDER (artículo 7)18/05/2015.
- CONSEJO EUROPEO, (1998). Council Regulation No 4254/88 of 19 December 1988, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Regional Development Fund.
- COOK, T. D. y CAMPBELL, D.T. (1979). *Quasi-Experimentation*. Boston:Houghton Mifflin Company.
- CÓRDOVA, M. (2014). La complejidad y los retos de la planificación urbana.[Columna en blog] . Recuperado de <http://www.milenio.com/opinion/mario-cordova-espana/columna-mario-cordova-espana/la-complejidad-y-los-retos-de-la-planificacion-urbana>
- CRESSWELL, T. (2010). Towards a Politics of Mobility. *Environment and planning D: Society and space*, 28(1), 17-31.
- DAS, V. y POOLE, D. (2004). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press, Advanced Seminar Series.
- DE GREGORIO, S. (2010). El desarrollo de las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España. *Ciudades*, (13), 39-59.

- DE GREGORIO, S. (2012). *Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa: Las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en España*. (Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid).
- DELGADO ONTIVERO, L., y AGUERRI, J. (2018). Más allá del miedo urbano de la mujer joven. Prácticas de resignificación espacial y supervivencia a la violencia en la ciudad de Zaragoza. *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 15, 1502.
- DELGADO, L. (2018). La utilidad del feminismo. Empoderamiento y visibilización de la violencia urbana en las mujeres jóvenes. *Hábitat y Sociedad* (11), 131-148.
- DELLA PORTA, D. y RUCHT, D. (1991). *Left-libertarian movements in context: A comparison of Italy and West Germany, 1965-1990*, Ponencia FSIII, Wissenschaftszentrum Berlín.
- DENTERS, B. y ROISE, L.E. (2005). Towards Local Governance? en Denters, B. y Rose, L.E. (eds.). *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Londres: Palgrave, pp. 246-262.
- DÍAZ ORUETA, F y LOURÉS SEOANE, M.L. (2018). «Las grandes ciudades y la crisis de la democracia: modalidades de articulación entre nuevas iniciativas sociales y gobiernos locales». En García, M. y Pradel Miquel, M. (eds.). *El momento de la ciudadanía. Innovación social y gobernanza urbana*. Madrid: Los Libros de La Catarata.
- DÍEZ, E., AVIÑÓ, D., PAREDES-CARBONELL, J. J., SEGURA, J., SUÁREZ, Ó., GEREZ, M. D., y CAMPRUBÍ, L. (2016). Una buena inversión: la promoción de la salud en las ciudades y en los barrios. *Gaceta Sanitaria*, 30, 74-80.
- DOLOWITZ, D y MARSH. D. (2000). «Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making.» *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 13, No. 1 (pp. 5-24).
- DREWE, P.; KLEIN, J. y HULSBERGEN, E. (eds.) (2008). *The Challenge of Social Innovation in Urban Revitalization*. Amsterdam: Techne Press.
- DURÁN HERAS, M. (2017). La ciudad compartida: urbanismo y movimientos sociales. En B. Serrano Lanzarote, C. Mateo Cecilia, y A. Rubio Garrido, *Género y política urbana. Arquitectura y urbanismo desde la perspectiva de género* (págs. 33-58). Valencia: Generalitat Valenciana.
- EARL, J., MARTIN, A., MCADAM D., SOULE, S. A. (2004). The use of Newspaper data in the study of collective action. *Ann Rev Social*, 30, 65-80.
- EIZAGUIRRE, S. (2016). Entidades socialmente creativas en un contex-

- to de gobernanza multinivel. Una comparativa del fomento de la economía solidaria en Barcelona y Bilbao, *Papers*, 101(1): 31-49.
- ELSTAD, J.I. (2013). The hierarchical diffusion model and the changing patterns in health-related habits in Norway since the 1970s. *Research Review of Social Inequalities in Health in Norway*.
- EVANS, G. (2001). *Cultural Planning. An urban Renaissance?* Londres: Routledge.
- EVANS, G. y SHAW, P. (2004). *The Contribution of Culture to Regeneration in The UK: A Report to the DCMS*. Londres: LondonMet.
- FERNÁNDEZ, T. y LÓPEZ, A. (2008). *Trabajo Social Comunitario: afrontando juntos los desafíos del siglo XX.*, Madrid: Alianza.
- FERNÁNDEZ-CARBAJAS, A. (2004). «Veinticinco años de política de vivienda en España (1976-2001): Una visión panorámica», *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 816: 145-161.
- FLORIDA, R. (2012). *The Rise of Creative Class, Revisited*. Nueva York: Basic Books.
- FONT, A. (2002). La renovación del planeamiento urbanístico. *Ciudades*, (07), 77-81.
- FONT, J. y NAVARRO, C.J. (2013). Personal experience and the evaluation of participatory instruments in Spanish cities. *Public Administration* 91(3): 616-631
- FONT, J.; PASADAS, S. y SMITH (2016). Tracing the Impact of Proposals from Participatory Processes: Methodological Challenges and Substantive Lessons. *Journal of Public Deliberation*, 12(1).
- FORREST, R., y KEARNS, A. (2001). Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood. *Urban Studies*, 38(12), 2125-2143. <https://doi.org/10.1080/00420980120087081>
- FREESE, J. y LUTFEY, K. (2011). Fundamental causality: challenges of an animating concept for medical sociology. In *Handbook of the sociology of health, illness, and healing* (pp. 67-81). Nueva York: Springer.
- FRIEL, S., AKERMAN, M., HANCOCK, T., KUMARESAN, J., MARMOT, M., MELIN, T., y VLAHOV, D. (2011). Addressing the social and environmental determinants of urban health equity: evidence for action and a research agenda. *Journal of Urban Health*, 88(5), 860.
- GARCÍA, B. (2008). Política cultural y regeneración urbana en las ciudades de la Europa Occidental. Lecciones aprendidas de la experiencia y propuestas para el futuro. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 7 (1).
- GARCÍA, M. y VICARI HADDOCK, S. (2016). Special Issue: housing and community needs and social innovation responses in times of crisis, *Journal of Housing and the Built Environment*, 31(3): 393-407.

- GARCÍA, M.; EIZAGUIRRE, S. y PRADEL, M. (2015). Social innovation and creativity in cities: a socially inclusive governance approach in two peripheral spaces of Barcelona, City, *Culture & Society*, 6(4): 93-100.
- GEROMETTA, J., et.al (2005). Social Innovation and Civil Society in Urban Governance: Strategies for an Inclusive City. *Urban Studies*, 42 (11): 2007-2021.
- GERVAIS-LAMBONY, P., MUSSET, A., et al. (2014). *La justice spatiale et la ville, regard du sud*. París, Karthala.
- GHK (2003). Ex Post Evaluation of URBAN Community Initiative 1994-1999, Informe final, GHK, Bruselas, Londres.
- GLIED, S., y LLERAS-MUNEY, A. (2008). Technological innovation and inequality in health. *Demography*, 45(3), 741-761.
- GODOY, Marcelo y POBLETE, Francisca (2006). Sobre antropología, patrimonio y espacio público: entrevista a Manuel Delgado. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, nº 10: 49-66.
- GONZÁLEZ MEDINA, M. (2011). «Elementos de una política urbana europea. Experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España». *Revista Española de Ciencia Política*. 27: 45-67.
- GUILBEAULT, D., BECKER, J., y CENTOLA, D. (2018). Complex contagions: a decade in review. En Lehmann S, y Ahn, Y. (eds.), *complex spreading phenomena in social systems* (pp. 3-25) Nueva York: springer.
- HALBWACHS, M.E. (2004a). *La memoria colectiva, Zaragoza*. Zaragoza: Pressas Universitarias.
- (2004b). *Los marcos sociales de la memoria*. Barcelona: Anthropos.
- HALL, P. (1986). *Gouverning the Economy. The Politics of State intervention in Britain and France*. Oxford, Oxford University Press.
- HARTLEY, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1), 27-34. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>
- HARVEY, D. (2001). El arte de la renta. La globalización y la mercantilización de la cultura. En *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- (2002). Neoliberal Urbanization In Europe, Large-Scale Urban Development Projects and the new urban Policy, *Antipode*, vol, 34, nº 3.
- HASELSBERGER, B. (ed.). (2017). Epilogue: Back to the Future. A Personal Portrayal in the Interface of Past Planning and Planning Futures. In *Encounters in Planning Thought: 16 Autobiographical Essays from Key Thinkers in Spatial Planning*. Londres, Routledge.

- HERRERA, M.R. (2010). Dramatización de la contienda política: acción colectiva y protesta, Argentina (1998-2005). (Tesis doctoral, Universidad Pablo de Olavide de Sevilla).
- HILLIER, J., MOULAERT, F., VICARI, H., y MACCALLU, M, D. (2009). *Social innovation and territorial development*. Londres: Routledge
- HILLIER, J., MOULAERT, F. y NUSSBAUMER, J.. (2004). Trois Essais sur le papel de l'innovation sociale dans le developpement espacial, *Geographie, Economía, Societe*, 6, pp 129 -152.
- IGLESIAS, M., MARTI-COSTA, M., SUBIRATS, J., y TOMÀS, M. (2011). *Políticas urbanas en España: grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icaria.
- INGLEHART, R. (1998). *Modernización y posmodernización*, Madrid: CIS.
- JESSOP, B., MOULAERT, F., HULGARD, L. y HAMDOUCH, A. (2013). «Social Innovation research: A new stage in innovation analysis». En Moulaert, Frank et al. (eds.). *The International Handbook of Social Innovation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- JIN, E. WOOJONG L.; y DANYA K. (2018). Does Resident Participation in an Urban Regeneration Project Improve Neighbourhood Satisfaction: A Case Study of «Amichojang» in Busan, *South Korea Sustainability*, 10 doi:10.3390/su10103755.
- KICKBUSCH, I. (2009). Policy innovations for health. In *Policy Innovation for Health* (pp. 1-21). Nueva York: Springer.
- KOOPMANS, R. y RUTCH, D. (2002). Protest Event Analysis. En B. Klandermans y S. Staggenborg (eds.), *Methods of Social Movement Research*. Minessota: Minesota Press.
- LAVABRE, M.C. (1998). «Maurice Halbwachs et la sociologie de la mémoire», *Raison présente*, nº128: 47-56.
- LEAL, J., y SORANDO, D. (2016). Economic crisis, social change and segregation processes in Madrid. *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East Meets West*, 214-237.
- LEES, L. et al. (2008). *Gentrification*. Londres: Routledge.
- LEITNER, H. et al. (eds.) (2007). *Contesting Neoliberalism. Urban Frontiers*. Nueva York: Guilford Press.
- LÉVESQUE, B. (2013). «Social innovation in governance and public management systems: toward a new paradigm?». En Moulaert, Frank et al. (eds.), *The International Handbook of Social Innovation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- LINK, B. G., y PHELAN, J. (1995). Social conditions as fundamental causes of disease. *Journal of health and social behaviour*, 80-94.
- LLORCA, E., A., M. T., MERINO, B., MÁRQUEZ, F. J., GÓMEZ, F., y RAMÍREZ, R. (2010). Ciudades saludables: una estrategia de refe-

- rencia en las políticas locales de salud pública. *Gaceta Sanitaria*, 24(6), 435-436.
- LÓPEZ, M. M. (2014). La participación social en el urbanismo, en los límites de la realidad. *Boletín CF+ S*, (34).
- LUQUE MARTÍN, I. (2017). Descodificando la planificación urbana contemporánea: Hacia una alternativa metodológica para una planificación colaborativa, abierta a la incorporación tecnológica. (Tesis doctoral, Universidad de Sevilla).
- MACCALLUM, D. et.al (eds.) (2009). *Social Innovation and Territorial Development*. Surrey: Ashgate.
- MACINTYRE, S., ELLAWAY, A., y CUMMINS, S. (2002). Place effects on health: how can we conceptualise, operationalise and measure them?. *Social science y medicine*, 55(1), 125-139.
- MAGRINYÀ, F. y BALANZÓ, R., (2015). «Innovación social, innovación urbana y resiliencia desde una perspectiva crítica: el caso de la autoorganización en el espacio urbano de Barcelona» en Subirats, J. y García Bernardos, A., (eds.) *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*, pp. 59-93. Barcelona. Icaria.
- MARTÍ, M. y SUBIRATS, J. (eds.) (2014). *Ciudades y cambio de época*, Bilbao: Publicaciones de la Universidad del País Vasco.
- MARTÍ, M., et al. (2016). «Regeneración urbana y gobernanza. ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso» en Rofman, A., *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- MARTÍ-COSTA, M. y NAVARRO, C.J. (2015). Las condiciones materiales y discursivas de las estrategias urbanas, en Subirats, J. y Martí-Costa, M. (2015)(eds.): *Ciudades y cambio de época: discursos sobre políticas urbanas y crisis en España*, Bilbao: Publicaciones de la Universidad del País Vasco, pp. 342-375.
- MARTÍNEZ LOREA, I. (2016a). *Entre el tránsito y la apropiación. La producción de espacios públicos en la ciudad contemporánea. El caso del centro histórico de Pamplona-Iruña* (Tesis doctoral, Madrid: Universidad Complutense de Madrid).
- (2016b). Memorias livianas e identidades pesadas. La re-significación patrimonial del espacio público urbano, *Berceo*, nº 171: 87-109.
- MARTÍNEZ MAGDALENA, S. (2017). El Monumento a los Caídos como dispositivo sinóptico: tres retóricas etnográficas en la ciudad de Pamplona/Iruña. *Cuadernos de Etnología y Etnografía de Navarra*, nº 91: 187-256.

- MARTORI, J.C. y HOBERG, K. (2004). Indicadores cuantitativos de la segregación residencial: El caso de la población inmigrante en la ciudad de Barcelona». *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. VIII (169).
- MCADAM, D., TARROW, S. y TILLY, C. (2005). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona. :Hacer.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2007). Resolución por la que se aprueban las bases reguladoras de la convocatoria 2007 de ayudas del FEDER para cofinanciar proyectos de desarrollo local y urbano durante el periodo 2007-2013.
- MINISTERIO DE FOMENTO, Gobierno de España (2015). Atlas de la Vulnerabilidad Urbana en España. Metodología, contenidos y créditos. <http://cort.as/-A4Rz> (Consultado el 10/09/2018).
- MINISTERIO DE HACIENDA y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, (2015). Orden HAP/2427/2015, de 13 de noviembre, por la que se aprueban las bases y la primera convocatoria para la selección de estrategias de DUSI cofinanciadas mediante el FEDER 2014-2020.
- MONGIL, D. (2010). Intervención integral en barrios: conceptos, instrumentos y elementos de mejora. *Ciudades*, nº 13, p. 139-161.
- MOULAERT, F. y SEKIA, F. (2003). Territorial Innovation Models: A Critical Survey, *Regional Studies*, 37:3, 289-302, DOI: 10.1080/0034340032000065442.
- MOULAERT, F. (coord.) (2005). *Social innovation, governance and community building*. Final report. DG Research European Commission.
- MOULAERT, F. (ed.). (2013). *The international handbook on social innovation: collective action, social learning and transdisciplinary research*. Cheltenham: Edward Elgar.
- MOULAERT, F., MACCALLUM, D., MEHMOOD, A. y HAMDOUCH, A. (2013). General Introduction: the return of social innovation as a scientific concept and a social practice. En F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood, & A. Hamdouch, *The international Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research* (pp. 1-6). Cheltenham: Edward Elgar.
- MOULAERT, F.; MARTINELLI, F.; SWYNGEDOUW, E. y GONZÁLEZ, S. (2005). Towards Alternative Model(s) of Local Innovation. *Urban Studies*, 42(11), 1969-1990.
- MOULAERT, F. (2009). «Social Innovation: Institutionally Embedded, Territorially (Re) Produce». En MacCallum, Diana et al. (eds.). *Social Innovation and Territorial Development*. Aldershot: Ashgate.
- MULLER, P., JOBERT, B. (1987). *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*. París, PUF.

- MUSTERD, S. y OSTENDORF, W. (eds.) (1998). *Urban Segregation and the welfare state: inequality and exclusion in Western Cities*. Londres: Routledge.
- MUXÍ, Z., CASANOVAS, R., CIOCOLETTO, A., FONSECA, M. y GUTIÉRREZ VALDIVIA, B. (2011). ¿Qué aporta la perspectiva de género al urbanismo? *Feminismos* (17), 131-153.
- NARBONA, C. (1993). «Perspectivas de la política de vivienda en España en los noventa». *Ekonomiaz* 27: 14-21.
- NAVARRO, C.J. (2011). *Comunidades locales y participación política en España*, Madrid: CIS.
- (2015). «Innovación social y gobernanza urbana». En Subirats, J y García Bernardos, A. (eds.) *Innovación social y políticas urbanas en España: experiencias significativas en las grandes ciudades* (pp. 43-58). Barcelona: Icaria.
- (2016). *Mejorar la ciudad Transformando sus barrios. Regeneración urbana en Andalucía (1990-2015)*. Sevilla: Centro de Sociología y Políticas Locales. Universidad Pablo de Olavide. <http://hdl.handle.net/10433/3031>
- NAVARRO, C. J., MAGNIER, A., y RAMÍREZ, M. A. (2009). Local Governance as Government-Business Cooperation in Western Democracies: Analysing Local and Intergovernmental Effect by Multi-Level Comparison. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(3), 531-547.
- NAVARRO, C.J. y RODRÍGUEZ-GARCÍA, M.J. (2009). Gobernanza multi-nivel y sistemas locales de bienestar, Valencia, Tirant lo Blanch.
- NORA, P. (1997). *Les lieux de mémoire*, vol. I-III. París: Gallimard.
- NYSETH, T. y HAMDOUCH, A. (2019). The Transformative Power of Social Innovation in Urban Planning and Local Development, *Urban Planning*, 4(1): 1-6.
- OOSTERLYNCK, S., KAZEPOV, Y., NOVY, A., COOLS, P., BARBERIS, E., WUKOVITSCH, F. y LEUBOLT, B. (2013). The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics. *ImPProvE Discussion Paper No. 13/03*. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy-University of Antwerp.
- OSLAK, S. (1989). Analysis of Events in the Study of Collective Action. *Ann Rev Social*, 15, 119-141.
- PAIN, R. (2001). Gender, Race, Age and Fear in the City. *Urban Studies*, 38(5-6), 899-913.
- PARES, M. OSPINA, S. y SUBIRATS, J. (2017). Social Innovation and Democratic Leadership: Communities and Social Change from

- Below. Cheltenham and Northampton: *International Journal of Urban and Regional Research*, 42(5), 958-960.
- PASTOR-SELLER, E. y RODRÍGUEZ-GARCÍA, M. J. (2018). «Sistemas sub-nacionales de bienestar. El caso de los Servicios Sociales». En HERRERA-GUTIÉRREZ, M.R. (ed) (2018). *Políticas Públicas en tiempos de incertidumbre: aportes para una agenda de investigación*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- PECK, J. y TICKELL, A. (2007). «Conceptualizing Neoliberalism, Thinking Thatcherism» en *Contesting Neoliberalism. Urban Frontiers*. Nueva York: The Guilford Press.
- PECK, J., (2005). Struggling with the Creative Class. *International Journal of Urban and Regional Research*. 29 (4): 740-770.
- PETIT, R. (2014). Primera encuesta de violencia machista en Cataluña. Notas metodológicas y algunos logros y resultados principales. *Boletín criminológico* (152).
- PHELAN, J. C., y LINK, B. G. (2005). Controlling disease and creating disparities: a fundamental cause perspective. *The Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences*, 60(Special_Issue_2), S27-S33.
- PLEYERS, G. y ÁLVAREZ-BENAVIDES, A. (2018). La producción de la sociedad a través de los movimientos sociales. *Revista Española de Sociología*, 28. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2018.53>
- PORTUGALI, J. (2011). *Complexity, cognition and the city*. Londres: Springer Science & Business Media.
- PRADEL MIQUEL, M. y GARCÍA CABEZA, M. (eds.) (2018). *El momento de la ciudadanía. Innovación social y gobernanza urbana*. Madrid: Catarata.
- PRADEL MIQUEL, M.; GARCÍA CABEZA, M. y EIZAGUIRRE-ANGLADA, S. (2013). «Theorizing multi-level governance in social innovation dynamics». En Moulaert, Frank et al. (eds.). *The International Handbook of Social Innovation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- REEVE, B., ASHE, M., FARIAS, R., y GOSTIN, L. (2015). State and municipal innovations in obesity policy: why localities remain a necessary laboratory for innovation. *American Journal of Public Health*, 105(3), 442-450.
- RIECHMANN, J. (2017). Ecosocialismo descalzo en el Siglo de la Gran Prueba. *Viento sur: Por una izquierda alternativa*, (150), 49-58.
- ROBERTS, P. (2000). The evolution, definition and purpose of urban regeneration, en Roberts, P. y Sykes, H (eds.): *Urban Regeneration. A Handbook*, Londres, Sage, pp. 9-36.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, M. J. (2012). «Asociaciones y coproducción de

- servicios en municipios españoles». *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(2): 357-369.
- RODRÍGUEZ-GARCÍA, M.J. (2012). Los Consejos Locales de la Mujer en municipios españoles. Diagnóstico sobre sesgos de inclusividad y agenda, *Revista Española de Ciencia Política*, 29: 107-128.
- ROGERS, E. M. (2002). Diffusion of preventive innovations. *Addictive behaviours*, 27(6), 989-993.
- ROGERS, E. M. (2003). *Diffusion of innovations* (5th ed.). Nueva York: Free Press.
- ROQUER, S.; GUTIÉRREZ, A.; MURO, J.I. y ALBERICH, J. (2013). La regeneración integral en Cataluña mediante la «Llei de Barris»: análisis comparado y valoración de los casos de «La Mariola (Lleida) y Campclar (Tarragona)», *Polígonos. Revista de Geografía*, 25: 277-309.
- RUDOLPH, L., CAPLAN, J., BEN-MOSHE, K., y DILLON, L. (2013). Health in all policies: a guide for state and local governments. *American Public Health Association*.
- SANCHO CAPARRINI, F. (2016). Investigación: Sistemas complejos. [Artículo en Blog] Recuperado de: <http://www.cs.us.es/~fsancho/?p=sistemas-complejos-2>
- SHELLER, M., y URRY, J. (2006). The new mobilities paradigm. *Environment and Planning A*, 38(2), 207-226.
- SMITH, N., (2002). New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy. *Antipode* 34(3), 427-450.
- SØRENSEN, E., y TORFING, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society*, 43(8), 842-868. <https://doi.org/10.1177/0095399711418768>
- SORRENTINO, M.; SICILIA M. y HOWLETT, M. (2018). Understanding co-production as a new public governance tool, *Policy and Society*, 37(3): 277-293.
- STONE, D. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Nueva York: W.W. Norton & Company.
- SUBIRATS, J. (2015a). Todo se mueve. Acción colectiva, acción conectiva. Movimientos, partidos e instituciones. *Revista Española de Sociología*, 24: 123-131.
- (2015b). Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Criterios de significatividad. En Subirats, y García Bernardo (eds.), *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. (págs. 95-112). Barcelona: Icaria.
- SUBIRATS, J. y MARTÍ, M. (eds.) (2012). Ciudades, vulnerabilidad y crisis en España, Sevilla: FCEA.

- SUBIRATS, J. y PARÉS, M. (2014). Cambios sociales y estructuras de poder ¿Nuevas ciudades, nueva ciudadanía? *Interdisciplina* 2 (2): 97-118.
- SUBIRATS, J. y GARCÍA, A. (Eds.) (2015). *Innovación y políticas urbanas en España*, Barcelona: Icaria.
- TAIBO, C. (2011). *Nada será como antes*. Madrid: Catarata.
- TARROW, S. (1983). *Struggling to reform: Social movements and policy change during cycles of protest* (No. 15). Ithaca: Center for International Studies, Cornell University.
- (1990). *Democrazia e disordine: Movimenti di protesta politica in Italia: 1965-1975*. Bari: Laterza.
- (2002). Ciclos de acción colectiva: entre los momentos de locura y el repertorio de contestación, en Traugott, M. (2002) (ed.) *Protesta Social*. Barcelona: Hacer.
- TERÁN, F. D. (1978). Reflexiones sobre la crisis del planeamiento. *Ciudad y territorio, estudios territoriales* (3), 11-30.
- THEODORE, N., PECK, J., y BRENNER, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas sociales*, 66, 1-12.
- THOMSON, H. (2008). A dose of realism for healthy urban policy. *Journal of Epidemiological Community Health*, 69: 932-936.
- TONKISS, F. (1995). *The 'marketisation' of Urban Government: Private Finance and Urban Policy*. Londres: Goldsmiths' College, Centre for Urban and Community Research.
- TORRES, L. y PINA, V. (2002). Delivering Public Services-Mechanism and Consequences: Changes in Public Service Delivery in the EU Countries. *Public Policy and Management*, 22 (4): 41-48.
- TRAVERSO, E. (2011): *El pasado, instrucciones de uso: historia, memoria, política*. Buenos Aires: Prometeo.
- UNGER, R. M. (1987). *False Necessity: Anti-Necessitarian Social Theory in the Service of Radical Democracy*. University of Cambridge, Nueva York/Melbourne.
- URBAN FUTURE (2015). *The Acquis URBAN' Using Cities' Best Practises for European Cohesion Policy*, Recuperado de https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/document/pdf/saarbrucken_urban_en.pdf
- URRY, J. (2007). *Mobilities*. Cambridge: Polity.
- WALKER, R. M. (2006). Innovation type and diffusion: An empirical analysis of local government. *Public administration*, 84(2), 311-335.
- WALLISER, A. (2013). New urban activism in Spain: reclaiming public space in the face of crises. *Policy & Politics*, 43, 329-50.
- WANG, A., CLOUSTON, S. A., RUBIN, M. S., COLEN, C. G., y LINK, B. G. (2012). Fundamental causes of colorectal cancer mortality:

- the implications of informational diffusion. *The Milbank Quarterly*, 90(3), 592-618.
- WARNER, M., y GOULD, N. (2009). Integrating health in all policies at the local level: using network governance to create 'virtual reorganization by design'. In *Policy Innovation for Health* (pp. 125-163). Nueva York: Springer.
- WESTLEY, F., y ANTADZE, N. (2010). Making a difference: Strategies for scaling social innovation for greater impact. *Innovation Journal*, 15(2).
- ZAFRA, J.L.; PRIOR, D., PLATA, A.M. y LÓPEZ-HERNÁNDEZ, A. (2013). Reducing costs in times of crisis: delivery forms in small and medium sized local governments' waste management services, *Public Administration Review*, 91 (1): 51-68
- ZAPATA MOYA, A.R., WILLEMS, B., y BRACKE, P. (En prensa). The (re)production of health inequalities through the process of disseminating preventive innovations: The dynamic influence of socioeconomic status. *Health Sociology Review*.
- ZAPATA, A. y NAVARRO, C.J. (2017). Impact of area regeneration policies: performing integral interventions, changing opportunity structures and reducing health inequalities, *Journal of Epidemiology and Community Health*, 71:239-247.
- ZER (2017). *Dossier Jornadas de Reflexión ¿Qué hacemos con el Monumento a los Caídos?*, Pamplona: ZER.
- ZUBERO, I. (2015). Innovación social: Una propuesta para pensar las prácticas sociales en clave de transformación. En Subirats y García, *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades* (pp. 13-41). Barcelona: Icaria.

Recursos web

- COMISIÓN EUROPEA (Archived 2011) (A) DATA ON UPP. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/urban/upp/src/article.htm (último acceso 2/12/2018)
- (Archived 2011) (B) DATA ON URBAN http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/urban/initiative/src/frame1.htm (último acceso 2/12/2018)
- (Archived 2011), (C) DATA ON UPP II. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/urban/upp/src/frame4.htm (último acceso 2/12/2018).
- (Archived 2011) (D) DATA ON UPP II. <http://ec.europa.eu/>

regional_policy/archive/urban2/intro_en.htm (ultimo acceso 2/12/2018)

RED DE INICIATIVAS URBANAS (2018). Actuaciones Urbanas. <http://www.rediniciativasurbanas.es/actuaciones-urbanas> (último acceso 2/12/2018).

BIOGRAFÍAS DE LOS AUTORES

Clemente J. Navarro. Catedrático en la Universidad Pablo de Olavide, donde dirige el Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab (www.upo.es/cspl). Jean Monnet Chair in European Urban Policies. Investigador principal de la Red REPOLURB.

Marc Parés. Profesor de Geografía en la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), Desde el año 2014, es también coordinador del grupo de investigación Urban Governance, Commons, Internet and Social Innovation (URGOCIS).

Marc Martí-Costa. Doctor en Políticas Públicas. Jefe de Área de Gobernanza y Políticas Públicas en el Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

César González García. Doctorando en l'École des Haute Études en Sciences Sociales. EHESS-Paris. Centre de recherches historiques. Grupo GGH Terres, Co-coordonateur GRECAL EHESS-IHEAL.

Daniel Marín Gutiérrez. Graduado en periodismo e investigador en el Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab de la Universidad Pablo de Olavide.

Lionel S. Delgado. Filósofo y sociólogo, investigador en el Departamento de Sociología. de la Universitat de Barcelona.

Fernando Díaz Orueta. Catedrático de Sociología en la Universidad de La Rioja.

Andrés Walliser. Profesor en el Departamento de Sociología Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid.

Luis Menor Ruiz. Doctor en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona. Investigador independiente.

Ion Martínez Lorea. Profesor en el Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.

Alejandro Fernández. Research & Development Analyst en Walulel London LSE Cities Graduate.

María Jesús Rodríguez García. Profesora en el Departamento de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide e investigadora en el Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab.

Octavio Vázquez Aguado. Profesor Titular en el Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Huelva.

Irene Luque Martín. Investigadora en Faculty of Geo-Information Science and Earth Observation (ITC). Department of Urban and Regional Planning and Geo-Information Management, University of Twente.

Cristina Mateos Mora. Profesora en el Departamento de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide e investigadora en el Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab.

Ángel Ramón Zapata Moya. Profesor en el Departamento de Antropología Social y Salud Pública de la Universidad Pablo de Olavide e investigadora en el Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab.

Lucía Muñoz García. Profesora en el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pablo de Olavide e investigadora en el Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab.

