

CONGRESO INTERNACIONAL

CONTESTED_CITIES

EJE 5

Article nº 5-536

CRISIS, CIUDAD Y POLÍTICAS URBANAS

Los discursos en conflicto en la Barcelona anterior al
cambio de 2015

MARIELA IGLESIAS COSTA

CRISIS, CIUDAD Y POLÍTICAS URBANAS

Los discursos en conflicto en la Barcelona anterior al cambio de 2015

Mariela Iglesias Costa

Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP)-Universidad Autónoma de Barcelona

mariela.iglesias@gmail.com

ABSTRACT

Con el interés de explorar los discursos emergentes alrededor de las políticas urbanas (alternativos y dominantes) ante la situación de crisis, esta ponencia se centra en el caso de Barcelona y recupera entrevistas y análisis previos a las elecciones de 2015 desde los cuales se identifican modelos de ciudad en relación a los diagnósticos sobre la crisis. El campo de investigación se inscribe en el análisis de las políticas urbanas a través de la construcción de marcos (framing) y la influencia de los discursos en los cambios en las políticas públicas. Se toma como caso a la ciudad de Barcelona por tratarse de una ciudad de referencia en las políticas urbanas españolas y latinoamericanas. Además, al tratarse de un trabajo de campo realizado un año antes de la conformación de la candidatura de Barcelona en común adquiere interés, desde la perspectiva actual, el identificar los nodos de conflicto y líneas de cambio o continuidad en las agendas públicas que se están conformando desde el nuevo gobierno municipal en clave de las posibilidades o limitaciones de la transformación de la política urbana institucional. Cabe aclarar que el trabajo de campo y el análisis de los modelos de ciudad se enmarca en el proceso de investigación del proyecto interuniversitario POLURB2015 (IP Joan Subirats) y en el desarrollo de mi propia tesis vinculada al proyecto. Por otra parte, el análisis de marcos que se presenta ha sido analizado y publicado en diversos artículos en coautoría con Ángela García Bernardos.

PALABRAS CLAVE: Políticas urbanas, crisis, Barcelona, modelos de ciudad

1. INTRODUCCIÓN

Las crisis poseen un interés analítico especial, ya sean económicas, sociales o políticas. En su devenir suelen ponerse en evidencia con más crudeza las limitaciones y contradicciones del modelo. De esta manera, a la vez que el conflicto aumenta, también se moldean antiguas y renovadas prioridades, justificaciones y valores. Son momentos y escenarios donde surgen o se afianzan maneras de entender y hacer en las ciudades que orientarán la agenda de las políticas urbanas en períodos posteriores.

Con el interés de explorar los discursos emergentes alrededor de las políticas urbanas (alternativos y dominantes) ante la situación de crisis, esta ponencia se centra en el caso de Barcelona y recupera entrevistas y análisis previos a las elecciones de 2015 desde los cuales se identifican modelos de ciudad en relación a los marcos interpretativos desde los que se entiende y aborda la crisis. El campo de investigación se inscribe en el análisis de las políticas urbanas a través de la construcción de marcos (framing) y la influencia de los discursos en los cambios en las políticas públicas. Se toma como caso a la ciudad de Barcelona por tratarse de una ciudad de referencia en las políticas urbanas españolas y latinoamericanas.

En el caso español, durante las dos décadas previas, la centralidad de las ciudades había estado vinculada a un desarrollo que parecía no tener límites, el objetivo de la competitividad y las múltiples estrategias para estar en el mapa global había llegado a ser la meta de las grandes ciudades siguiendo el paradigma dominante y Barcelona era tal vez su referente más exitoso dentro del territorio español. Sin embargo las tendencias de signo contrario se iban afianzando, estableciendo espacios discursivos y prácticas proclives a la proximidad, a la sostenibilidad, o a la cooperación antes que a la competencia. La ciudad entonces, volvía a ser un espacio en disputa que retomaba otras memorias, y el conflicto daba forma a escenarios deseables contrapuestos.

A pesar de ello, difícilmente nos hubiéramos imaginado a mediados del 2013, cuando fueron realizadas la mayoría de las entrevistas que dan origen a este trabajo, que algunos de estos discursos emergentes, periféricos y desarticulados pudieran entrar en una contienda institucional y menos aún, que pudieran acceder al diseño y gestión de las políticas de la ciudad desde el gobierno municipal. La realidad nos responde entonces a una cuestión teórica que enmarcaba nuestra investigación: los discursos articulan espacios de alianzas y de transformación en las políticas urbanas. Es evidente que están en juego múltiples factores pero en todo caso la dimensión simbólica en el cambio de las agendas públicas queda reforzada.

Concretamente en esta ponencia se presentan los marcos sobre la crisis y modelos de ciudad a partir de un análisis empírico centrado en las narrativas y marcos discursivos a partir de entrevistas realizadas a un amplio abanico de actores referenciales (20) en la primavera y verano de 2013, un año antes que se lanzara el proyecto político de Barcelona en Comú que en primera instancia se constituye como Guanyem. A partir de allí se identifican modelos emergentes y posibles cuestionamientos o profundizaciones en los paradigmas de referencia y un evidente conflicto entre marcos y modelos de ciudades contrapuestos. Además se incorpora en este texto una serie de temas-nodos sobre los que se centraba el debate y que aún hoy siguen marcando la agenda de Barcelona.

Cabe aclarar que el trabajo de campo se enmarca en el proceso de investigación del proyecto interuniversitario POLURB2015 (IP Joan Subirats) y en el desarrollo de mi propia tesis vinculada al proyecto. Por otra parte, el análisis de marcos que se presenta ha sido analizado y publicado en diversos artículos en coautoría con Ángela García Bernardos, integrante también del equipo de investigación POLURB15.

En cuanto al orden del texto previamente al análisis de marco se hace una breve referencia a las tendencias previas a la crisis en el llamado modelo Barcelona

2. BARCELONA, BARCELONAS

Como se señaló anteriormente en las últimas dos décadas la centralidad de las ciudades ha estado vinculada a un fuerte objetivo de competitividad económica y las múltiples estrategias para estar en el mapa global ha llegado a ser la meta de gran parte de las grandes ciudades en todos los continentes. En Barcelona, esta tendencia también impregnó a las estrategias del período post olímpico, y desde la primera década del nuevo siglo se acentuaron las tensiones entre lo global y lo local. De una parte, tomaron fuerza las políticas orientadas a consolidar a la ciudad como centro logístico y turístico internacional: Proyecciones de grandes eventos, proliferación de congresos y ferias; un programa de ampliación de infraestructuras tales como el puerto y su zona logística, el tren de alta velocidad y el aeropuerto; la apuesta por la ciudad del conocimiento y el plan de renovación 22@ para atraer a empresas tecnológicas hacia la zona del Poblenou, uno de los barrios con mayor tradición industrial de la ciudad; oferta cultural volcada al turismo internacional, etc. (Martí et al., 2011)

Pero, la realidad de una ciudad como Barcelona pocas veces se puede leer como unívoca, y como contrapartida, los problemas y las necesarias respuestas se arraigaron cada vez más a los territorios de proximidad (Brugué; Gomà, 1998). Y especialmente, después del fracaso que significó el Forum 2004, se acentuaron las políticas de proximidad en los barrios: Planes locales de inclusión social; Llei de Barris; planes de desarrollo comunitario; salud comunitaria; servicios de mediación en los espacios públicos, servicio público de bicicletas, etc. Más allá de lo gubernamental-administrativo también se extendieron proyectos vecinales de cooperación social e intercambio de conocimientos y bienes (bancos de tiempo, cooperativas de consumo, etc.). De esta manera, desde la década anterior a la crisis ya se destacaba el importante rol de la dimensión local del bienestar y de las pautas de articulación comunitaria de los sectores más vulnerables, al margen de los grandes actores sociales clásicos, con formas asociativas desligadas de niveles de agregación territorial superior (Brugué; Gomà, 1998; Borja; Castells, 2004) (García; Iglesias; 2015).

Las fases de la ciudad de Barcelona previas a la crisis

(1957-1978)	Migración rural-urbana
De la ciudad desarrollista a la ciudad de la transición	Segunda industrialización- desarrollismo
	Urban growth
	Crisis urbana-Movimientos sociales urbanos
(1979-1992)	Gobiernos locales democráticos

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

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

Con respecto al impacto de la crisis económica en la ciudad, se puede decir que ha sido comparativamente más leve, tanto con respecto al resto de ciudades de su propia área metropolitana, como en relación con otras ciudades españolas. El mantenimiento de la actividad económica debido a la diversificación de su tejido económico, el impacto del turismo y el buen estado de las arcas presupuestarias han favorecido que la tasa de desempleo sea comparativamente menor dentro de los límites municipales¹, y que el ayuntamiento mantenga su papel como agente económico y protector en las situaciones de necesidad social. (García; Iglesias; 2015) Pero, pese a que en el año 2010 Barcelona era la tercera ciudad con mayor renta familiar disponible del área metropolitana, la brecha se abre en su interior con aumentos en las desigualdades entre barrios² (García; Tomàs; Iglesias, 2015).

El debate sobre el Modelo Barcelona es constante y transversal, pero sin duda algunas de sus características son hoy un referente de las políticas urbanas españolas: la importancia del liderazgo político, la complicidad con actores de la sociedad civil y el replanteamiento continuo de la validez del modelo de ciudad y de su escala. Este último punto en el contexto de crisis ha tomado centralidad y se llega a poner en duda si realmente ha favorecido el equilibrio en la distribución de los activos ciudadanos o no. Especialmente en la última etapa donde la estrategia para mantener la ciudad en el mapa internacional se pone en cuestión por los movimientos sociales debido a los impactos y desequilibrios que genera. De aquí que la ciudad nuevamente es el tema central sobre el que se despliega el debate político.

3. ¿POR QUÉ EL FRAMING?

En primera instancia recordemos que la metodología de *framing* en el análisis de políticas se apoya en una larga tradición teórica con autores como Entman (1993); Tuchman (1978); Goffmann (1974); Fraser (1989); Foucault (1971) y más recientemente Snow y Benford (1992); Verloo (2005). En este sentido el *framing* entiende a los marcos como un conjunto de creencias y significados orientados

¹ La tasa de paro en Barcelona ha pasado del 7,4% al 16,9% entre 2006 y 2011, a diferencia del resto de municipios del Área Metropolitana de Barcelona, donde el paro aumentó del 8,5% al 24% (Irullén et al., 2013: 14) citado por (García; Tomàs; Iglesias, 2015) citado en (García; Iglesias; 2016)

² Después de unos años de disminución de las desigualdades entre territorios de la ciudad, la desigualdad entre barrios ricos (*Pedralbes, Les Tres Torres, Sant Gervasi*) y pobres (*Can Peguera, Baró de Viver, Trinitat Nova*) ha crecido desde 2008. Según datos del Departamento de Estadística del Ayuntamiento, la renta de los distritos que están por encima de la media de la ciudad ha subido en los últimos cinco años y la de los que están por debajo ha caído, aumentando la brecha entre ricos y pobres. (García; Tomàs; Iglesias 2015) citado en (García; Iglesias; 2016)

hacia la acción, que legitima las actividades de un grupo (Snow y Benford, 1992). A partir de estos esquemas interpretativos de las causas como de las soluciones de un problema que seleccionan, codifican y condensan una parte de la realidad (Verloo, 2005) es posible poner en relación las condiciones de producción y difusión de elementos ideológicos y culturales con las condiciones sociales que hacen posible su viabilidad o fracaso. De aquí su aportación en los análisis de cambios en las etapas de crisis.

Por otra parte, en el ámbito del análisis de políticas públicas la conceptualización y topología de Bendford y Snow (2000) ha sido adaptada y se ha expandido en forma de *policy frames approach* el cual significa: “un principio organizacional que transforma información fragmentada que estructura y da sentido al problema político, en el cual la solución está implícita o explícitamente incluida (Verloo, 2005) que permite aglutinar un conjunto de conceptos y discursos captados a través del abanico de entrevistados. Perspectiva especialmente interesante si lo que queremos es poner en relación la dimensión simbólica con la sustantiva en la construcción de los problemas públicos y sus soluciones. Concretamente el proceso de construcción de marcos de significado, consta de dos etapas: la *diagnosis* que consiste en la identificación de los problemas así como los responsables de la situación. La segunda parte, la *prognosis* se basa en el proceso donde se buscan soluciones al problema identificado. De aquí que esta metodología siga especialmente adecuada para establecer escenarios posibles en situaciones de reajuste de estrategias institucionales. Además en el caso de Barcelona permite aportar desde la investigación empírica, elementos al debate sobre el impacto de la crisis en la configuración de las políticas urbanas con especial atención al rol ejercido por las ideas. Además si partimos de la creciente complejidad que han ido asumiendo las políticas urbanas en lo sectorial, y en lo que hace a la articulación de los diversos actores en la conformación de las respuestas a los problemas de la ciudad. Es decir, lo que en otro momento caracterizamos como el paso del gobierno local a la gobernanza local. (Iglesias et al., 2011a)

4. PARA CADA CRISIS, UNA CIUDAD³

Las preguntas de las que partimos para poder identificar los marcos interpretativos apuntaban al diagnóstico y a las soluciones posibles. Estas preguntas nos permitieron identificar tres marcos de significado del problema o diagnósticos de la crisis:

- a) crisis por falta de competitividad
- b) la crisis por políticas neoliberales
- c) la crisis social

Vinculado a estos tres tipos de crisis identificamos tres modelos de ciudades que se definen a partir de las problemáticas que plantean, estas serían:

- a) ciudad regulada,
- b) la ciudad mercantilizada
- c) la ciudad dual.

Asimismo Asociadas a cada marco se asocian tres lógicas y soluciones diferentes que se pueden asociar a tres modelos de ciudad.

- a) readaptación económica: “La ciudad emprendedora”
- b) el cambio de sistema económico y social: “La ciudad del común”
- c) y la refundación del Estado de Bienestar: “La ciudad cohesionada”

³ El desarrollo de este apartado se puede ver el artículo publicado como “La ciudad en disputa: crisis, modelos de ciudad y políticas urbanas” (García; Iglesias; 2015)

En definitiva, se identificaron tres tipos de diagnósticos a los que asociamos tres modelos de ciudad diferentes y tres pronósticos con su modelo de ciudad asociado. A su vez, a partir estas diferentes concepciones sobre el origen y las soluciones posibles, se pueden derivar una serie de políticas o acciones concretas. En el artículo mencionado anteriormente (García, Iglesias; 2016) desplegamos este análisis, pero podemos señalar que como ejemplo de ciudad emprendedora se pueden asociar políticas durante el 2007-2014 tales como: la agencia municipal Barcelona Activa, el proyecto Marina Port Vell, la reforma del Plan de Usos del barrio céntrico de Ciutat Vella (Plà de Usos), la creación de la Marca Barcelona, la ubicación del Mobile World Capital Barcelona; la intención de ser referente mundial de la Smart City, erigiéndose en la sede de la Smart City Expo World Congress y renovando al distrito 22@ como Smart City Campus, o la reforma sobre el eje de la Av. Paral·lel. Sobre los proyectos vinculados a la crisis como crisis social y la búsqueda de una ciudad cohesionada habría que mencionar el *Acuerdo Ciudadano* dentro del cual se encuentra el *Plan de Integración*, el programa de salud comunitaria “*Salut als Barri*” (Salud en los Barrios) o el Programa de *Pisos Buits* (pisos vacíos). Finalmente los proyectos vinculados a la idea de ciudad del común están arraigadas mayoritariamente “en procesos comunitarios de colectivos heterogéneos cuyo objetivo es dar respuesta a un amplio abanico de necesidades desde espacios autoorganizados y autogestionados que se caracterizan por ampliar el espacio democrático a través de la implicación directa en los proyectos (*Recreant Cruïlles*, *Ateneu Flor de Maig*, o *Can Batlló* entre otros)” (García; Iglesias; 2015)

5. EL DEBATE EN NUEVE PUNTOS

Finalmente aquí se presenta la información de otra manera donde es posible visualizar los procesos transicionales del modelo previamente a las elecciones del 2015. Por lo tanto a continuación se enuncian los nueve movimientos tendenciales que se evidenciaba en las entrevistas y que implicaba cambios de marcos simbólicos y un aumento en la conflictividad con la gestión anterior. Lo que definimos como nueve ejes del cambio a veces aparecen como críticas y a veces como prioridades o retos, según los actores. Una vez más estos elementos demuestran el crecimiento de la conflictividad en torno al modelo de ciudad que alimentaba el espacio político de la ciudad.

1. De Barcelona como modelo a Barcelona como marca
2. Del público privado al público privado “de verdad”
3. Del urbanismo de grandes proyectos al urbanismo del mientras tanto
4. De las políticas sociales como derecho a las políticas sociales como ayudas
5. De la industria fuera de la ciudad, a la industria dentro de la ciudad
6. De la ciudad del conocimiento a la Smart City
7. De las políticas activas de empleo al emprendedor
8. De los grandes eventos a los grandes eventos (+ sedes de congresos internacionales que atraigan turismo pero también actividad económica de nuevo tipo) (ver discurso oficial)
9. De los consensos al endurecimiento alrededor del conflicto social

6. CONCLUSIÓN

Este trabajo finalmente trata hacer visibles una serie de elementos que toman fuerza en un contexto de vulnerabilidad y agotamiento, y que parecen haber facilitado la incorporación de procesos de transformación y nuevas institucionalidades que tomaron forma de política institucional en las elecciones municipales del 2015.

A la vez que también se identifican aquellos marcos que generan un fortalecimiento de las tendencias dominantes globales y que actualmente suponen fuertes conflictos con la gestión del nuevo gobierno municipal, lo que permite situar mejor los nodos de conflicto y líneas de cambio o continuidad en las agendas públicas que se están conformando desde el nuevo gobierno municipal en clave de las posibilidades o limitaciones de la transformación de la política urbana institucional. En este sentido, el espacio de conflicto simbólico y sustantivo se amplía a lo institucional.

En síntesis, esta ponencia al igual que los trabajos que recupera trata de aportar a la reflexión sobre un marco analítico del cambio de orientación de las políticas urbanas, poniendo en relación el fuerte cambio de contexto que estamos viviendo con las formas y contenidos que toma la gestión de ese cambio, centrando el análisis en la dimensión simbólica de las políticas para la transformación de la agenda pública.

BILIOGRAFÍA

- ADELANTADO, José; COUCEIRO, Mariña; IGLESIAS, Mariela; SOUTO, Julio (2013) “La dimensión simbólica, sustantiva y operativa en las políticas autonómicas de servicios sociales en España (1982-2008)” *Zerbitzuan* No 53, pp. 41-56
- BENFORD, Robert D.; SNOW David (2000) Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*. Vol. 26 No.1 pp.611-39
- BRUGUE, Quim; GOMÀ, Ricard (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
- COCHRANE, Allan (2007) *Understanding urban policy. A critical approach*. Oxford: Blackwell Publishing.
- COX, Kevin (1993) “The local and the global in the new urban politics: a critical view” *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 4, No 11, pp. 433-448
- ENTMAN, Robert (1993) “Framing: Toward clarification of a fractured paradigm” *Journal of Communication*, Vol. 4, No 43, pp. 51-58
- FOUCAULT, Michel (1971) *L'ordre du discours*. Paris: Gallimard.
- FRASER, Nancy (1989) *Unruly practices: power, discourse and gender in contemporary social theory*. Polity Press: Cambridge.
- GARCÍA, Ángela; TOMÀS, Mariona; IGLESIAS, Mariela (2015) “Barcelona ante la crisis. Cambios y continuidades de un modelo”. En: SUBIRATS, Joan; MARTÍ, Marc (coord.). *Ciudades y cambio de época: discursos sobre políticas urbanas y crisis en España*, Ediciones UPV, Bilbao, pp. 13-47
- García, A; Iglesias, M (2015) “La ciudad en disputa: crisis, modelos de ciudad y políticas urbanas en Barcelona” en *Quid 16* nº 5. Revista de Estudios Urbanos.
- GOFFMANN, Erving (1974) *Frame Analysis. An essay on the organization of experience*. Harmondsworth: Peregrine Books.
- Iglesias, M.; Martí, M.; Subirats, J.; Tomàs, M.(Edts.) (2011) *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Editorial Icaria.
- Iglesias, M; Martí, M.; Subirats, J.; Tomàs, M.(2011) “La gran transformación urbana en España. Balance y conclusiones de las interrelaciones entre gobiernos locales y políticas urbanas en la democracia española ” en Iglesias, M.; Martí, M.; Subirats, J.; Tomàs, M.(Edts.) (2011) *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Editorial Icaria.
- Iglesias, M; Martí, M.; Subirats, J.; Tomàs, M.(2011) “Barcelona” en Iglesias, M.; Martí, M.; Subirats, J.; Tomàs, M.(Edts.) (2011) *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Editorial Icaria.
- MARTÍ-COSTA, Marc y NAVARRO, Clemente (2015) “Conclusiones: las condiciones materiales y discursivas de las estrategias urbanas”. En SUBIRATS, Joan; MARTÍ Marc (coord.). *Ciudades y cambio de época: discursos sobre políticas urbanas y crisis en España*, Ediciones UPV, Bilbao.; pp. 338-368.
- SCHMIDT, Vivian (2008) “Discursive Institutionalism: “The Explanatory Power of Ideas and Discourse”, *Annual Review of Political Science*, vol.11, pp. 303-26

- SNOW, David; BENFORD, Robert (1992) "Master Frames and Cycles of Protest" en MORRIS, MUELLER (ed.): *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press, pp. 133-155
- SUBIRATS, Joan; MARTÍ-COSTA, M. (eds.) (2014) *Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza, Centro de Estudios Andaluces.
- SUBIRATS, Joan y GARCÍA Ángela (coords.) (2015) *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*, Icaria, Barcelona. (En prensa)
- TUCHMAN, Gaye (1978) *Makingnews. A study in the construction of reality*. New York/London: The Free Press.
- VERLOO, Mieke (2005) "Mainstreaming Gender Equality in Europe. A critical frame analysis Approach" *The Greek Review of Social Research*, No 117, pp. 11-34