



Redefiniendo la gobernanza en la ciudad: nuevos activismos urbanos y espacio público en Madrid.

Rosa de la Fuente
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

María Velasco González
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

Universidad Complutense de Madrid
Madrid, Spain
rdela Fuente@cps.ucm.es

Universidad Complutense de Madrid
Madrid, Spain
mvelasco@ucm.es

Foto de portada: collage por Rosa de la Fuente. *'Escenarios del activismo urbano en Madrid'*.
Este informe fue escrito con la valiosa colaboración de Andrés Walliser, Julio Alguacil, y Francisco Ochoa.

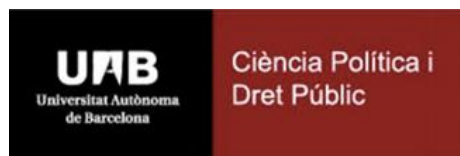
TRANSGOB: Transformaciones de la gobernanza urbana en el contexto de la crisis. Evolución y perspectivas de la gobernanza participativa en España y el Reino Unido.

El proyecto TRANSGOB aborda el impacto de la crisis económica en las formas de gestión urbana en España, contrastando la experiencia española con la del Reino Unido. El objetivo es analizar cómo las prácticas de gobierno participativo están evolucionando y sus perspectivas de futuro en un contexto marcado por la austeridad presupuestaria, el conflicto social y la crisis política. En términos más generales, queremos explorar las implicaciones de este tipo de dinámica de cambio de las relaciones entre los actores estatales y no estatales en el ámbito local.

Este proyecto fue financiado a través del Plan Nacional I+D del Ministerio de Economía y Competitividad, Gobierno de España.

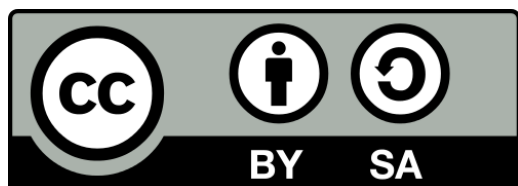


Número de proyecto: CSO2012-32817



Investigador principal: Dr Ismael Blanco, IGOP y Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universitat Autònoma de Barcelona.

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)



Este informe examina el cambio y la continuidad en la gestión urbana en Madrid desde la crisis. Demuestra cómo las políticas de austeridad, desarrolladas en reacción a la crisis multidimensional, han afectado también a la dinámica de la gestión urbana. En Madrid, se produjo no sólo una crisis económica, sino también una crisis política, y aparecieron nuevos actores sociales y políticos, modificando las demandas, las actitudes y las subjetividades sobre cómo producir el espacio urbano e interactuar con las autoridades municipales. Los cambios en la gobernanza urbana en el contexto de la crisis pueden explicarse debido a los altos niveles de polarización después de las medidas de austeridad y el vacío existente en los mecanismos de participación tradicionales. La posterior aparición de nuevos actores, con nuevas prácticas y discursos, implica la reconfiguración de las posiciones tradicionales de la sociedad civil e institucional en materia de gobernanza urbana.

1. Introducción

Desde el año 2009, y de forma dramática en 2012, la crisis económica y social en España ha puesto de manifiesto la debilidad de la economía española para resistir las fluctuaciones en el comportamiento del mercado. La crisis ha puesto de manifiesto no sólo la dependencia de las agencias y de las instituciones monetarias internacionales sobre la reprogramación de la deuda española con el condicionamiento de recortes y reformas estructurales, sino también el modelo incoherente de crecimiento y la ausencia de una solución a largo plazo para el colapso de la burbuja inmobiliaria española (Burriel, 2013).

En Madrid¹, las consecuencias de la crisis general, se relacionan con la deuda municipal más alta (6.000 millones de euros) recortes implícitos en los servicios sociales, y un deterioro en la calidad de los servicios públicos (limpieza de las calles de la ciudad, servicio de recogida de basura doméstica, iluminación de calles, avenidas, parques y plazas públicas). Al mismo tiempo, se han incrementado los impuestos locales y los precios del transporte. En marzo de 2012, la Alcaldesa de Madrid, Ana Botella, presentó un "Plan de Ajuste" para la ciudad de Madrid para satisfacer las condiciones del Ministerio de Finanzas para recibir fondos públicos y pagar las deudas a los proveedores.

¹ La ciudad de Madrid es la capital de España. Hay 55 concejales, elegidos a través de un sistema de listas cerradas, y el territorio municipal está dividido administrativamente en 21 distritos. El nivel de gobierno de distrito tiene responsabilidades en materia de instalaciones culturales, parques y jardines, algunas obras públicas, transporte, seguridad, movilidad, y programas que incluyen atención a niños/as y mujeres, el cuidado de las personas mayores y servicios para grupos con diversidad funcional. La mayoría de estas competencias y responsabilidades son compartidas con niveles más altos de gobierno, sobre todo a nivel municipal y regional. El gobierno municipal ha centralizado algunas competencias incluyendo las de coordinación territorial, empleo, impuestos y medio ambiente.

El principal objetivo fue ahorrar 160 millones de euros en 2012, y 394 millones de euros en 2013. Otros cambios incluyeron la venta de bienes municipales, la disolución de la Empresa Municipal de la Vivienda de Madrid y la venta de 1860 unidades de vivienda pública a los inversores privados (que representan 'fondos buitres'). Este proceso de ajuste económico sin precedentes llevado a cabo por el gobierno municipal de Madrid generó un aumento en las protestas sociales urbanas, en particular contra los desalojos de vivienda, pero también interrelacionadas con las manifestaciones contra el desempleo² y otros recortes en política social, implementadas por el gobierno nacional y los gobiernos regionales. Desde 2009, la lógica del ajuste y de la "necesidad" de reformas estructurales, también se llevó a cabo por los políticos de la misma ala de la derecha (el Partido Popular) a nivel nacional, regional, en la Comunidad Autónoma de Madrid, y en el ámbito local (municipal).

Por lo tanto, consideramos este caso como relevante para los principales objetivos del estudio comparativo del proyecto TRANSGOB. La investigación fue desarrollada entre 2013 y 2015. Durante las tres fases se realizaron 33 entrevistas. En la primera fase, la exploratoria, entrevistamos a 13 personas. La segunda fase tuvo 10 entrevistas, y utilizando el Q Method para el trabajo de campo, realizamos 10 entrevistas, en las que también participaron 5 personas que se habían entrevistado previamente. Para todo el trabajo de campo, entrevistamos 8 funcionarios de gobierno de diversos rangos (codificados HO1-8); HO6 fue entrevistado en dos oportunidades (HO6a y HO6B); ocho miembros de nuevos activismos urbanos (NUA 1-8); NUA6, NUA7 y NUA8 tuvieron dos entrevistas, las cuales codificamos (a) y (b) para diferenciarlas. Finalmente, entrevistamos también cuatro técnicos expertos (TE1-4); y seis representantes de los movimientos sociales (SM 1-6), uno de ellos fue entrevistado dos veces (SM4a y b).

Durante la fase exploratoria (2013), nuestra investigación estuvo dirigida a descubrir cómo este nuevo contexto ha impactado en Madrid, especialmente en relación con las demandas de los actores, y la politicización³ alrededor de las decisiones urbanas. Por lo tanto, se entrevistó a los actores sociales, expertos y políticos involucrados en el tejido social y político, a través de cuestionarios semi-estructurados y se llevaron a cabo entrevistas con los diferentes colectivos y expertos invitados a las mesas de participación para discutir el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid.

² Las características demográficas y sociales de la población también son indicadores de la crisis. En este sentido, a comienzos del 2010, en la ciudad de Madrid se inició una disminución de la población y en sólo 3 años la ciudad había perdido 68.290 habitantes, 2.1% de la población. También hubo un decrecimiento en la tasa de natalidad y en el número de inmigrantes. En enero de 2009, había 571.913 habitantes de origen extranjero, mientras que en enero de 2013 había 463.242, 19% menos. También, las cifras de desempleo de la ciudad de Madrid se dispararon, mientras que en 2009 la tasa de desempleo era de 171.634, en agosto de 2013 alcanzó 253.101, un incremento de 47.5%.

³ Entendemos la politicización como el proceso a través del cual se expresan los reclamos y demandas de una manera conflictiva y antagónica, no sólo de forma retadora, sino también condenando a aquellos que se considerados como responsables.

La fase exploratoria nos ayudó a entender que Madrid, durante este período, estuvo en el medio de un contexto cambiante, afectando las relaciones entre la sociedad civil y las instituciones municipales. Los nuevos activismos y demandas habían aparecido, rompiendo y superando los marcos previos de relaciones entre todas las capas de la jerarquía política y de la sociedad civil. Consideramos entonces, que la crisis estaba siendo definida no sólo como económica, sino también social y política. Para desarrollar una comprensión profunda de la crisis de la gobernanza urbana en Madrid, fue importante examinar cómo la aparición de nuevos actores sociales, demandas y actitudes, en correlación con las nuevas formas de actuar y de pensar, transforman el espacio público y su significado.

En la fase 2, se entrevistó a un político más, funcionarios, organizaciones de voluntarios y activistas. Durante la segunda fase de entrevistas y de observación participante (2014) se decidió analizar a los actores que estaban profundamente involucrados en la actividad política y social, observando que a través de nuevas prácticas en el espacio público, también eran cada vez más potente como sujetos políticos. En consecuencia, también hemos querido descubrir cómo los nuevos y viejos actores estaban interactuando con las instituciones locales y entre ellos mismos.

Por lo tanto, durante la última fase metodológica, a pocos meses de las elecciones municipales, tratamos de entender las diferencias y similitudes sobre la gestión urbana y percepciones acerca de las prácticas de participación utilizando la Metodología Q (2015). Expertos en la materia, políticos y personal técnico de entidades públicas y privadas fueron entrevistados acerca de su percepción de la gestión urbana, los mecanismos de participación y las nuevas narrativas de legitimación. En las siguientes secciones, explicaremos los principales resultados de estas fases de investigación.

2. La construcción del modelo de gobernanza urbana en Madrid (tradiciones de la gobernanza urbana)

El cambio de gobierno a la gobernanza ha sido un tema popular en las ciencias sociales en los últimos años. Es útil para entender que hay dos diferencias principales en la forma en la cual los sistemas de gobierno ejercen el poder, en comparación con el gobierno centralizado tradicional, y que éstas pueden generar tensión y algo de confusión.

En primer lugar, exceptuando algunas circunstancias críticas, el poder en el ámbito local se ha desplazado desde el poder jerárquico asociado con la autoridad, a un poder de carácter más persuasivo. En segundo lugar, más actores participan en las decisiones, pero no siempre de una manera formal. "Gobernanza (...) se refiere normalmente a los nuevos modos de dirección y regulación de la sociedad que han surgido en las últimas décadas, (...) por lo general, identificados con la aparición de redes de actores públicos y privados (a menudo informales o semi-institucionalizados) que están involucrados para solucionar problemas concretos, pero carecen de poder coercitivo" (Offe 2009, Rodas 1996, citado en Lievens 2015: 2). En este contexto, los mecanismos participativos son, por tanto, un medio

para formalizar algunas de las formas de interacción entre actores privados y públicos, a fin de decidir las prioridades y acciones, para luego seguir las decisiones tomadas.

A nivel urbano, las perspectivas de la teoría de los regímenes y la gobernanza urbana, se han enfocado en analizar los procesos de nuevas alianzas generadas en el marco de la gobernanza, prestando especial atención a la forma en que se crean las interacciones y sus objetivos de alcance. Subrayan cómo “es precisamente con el fin ‘de aumentar su capacidad de acción’ que la dirección política urbana forja alianzas con actores sociales con recursos, principalmente el sector empresarial” (Stone 1989, Pierre & Peters 2012: 73). También correlacionan la aparición de la gobernanza urbana con las tácticas hegemónicas neoliberales, “las asociaciones que han surgido en el ámbito del gobierno local durante la década de los 1980 a 1990 se establecieron en primer lugar para ayudar a impulsar el desarrollo económico. También para señalar, en el espíritu del thatcherismo, la idea de que el papel de la política no era la regulación y el control de los negocios, sino promover el desarrollo económico” (Pierre; Peters 2012:76).

Entre 2003 y 2009, el gobierno de Madrid se desplazó hacia un modelo de gobernanza urbana. Esta transformación fue guiada por el fuerte liderazgo del alcalde Alberto Ruiz Gallardón (apoyado por un fuerte consenso cívico) que trató de hacer de Madrid una capital internacional y global, atractiva para las inversiones y el turismo, y acogedora y participativa⁴. Para apoyar el primero de estos objetivos, se trató de mejorar la ciudad a través de grandes operaciones de planificación urbana. Las iniciativas incluyen el “gran hueco” de M-30, cuatro bloques de túneles construidos en las antiguas instalaciones de entrenamiento del Real Madrid, autopistas de peaje radiales, la adquisición y el rediseño del palacio de comunicación como la nueva sede para la oficina del Alcalde, 12 'Programas de Actuación Urbanística' (PAU) que permiten la reclasificación de tierras con el fin de construir 200.000 nuevas viviendas, un nuevo terminal de aeropuerto, entre otros. Muchas de estas operaciones se refieren a tres intentos fallidos para organizar los Juegos Olímpicos (Alguacil et al. 2012, de la Fuente y Velasco 2012).

Además, con el fin de cumplir sus objetivos, el Alcalde ha desarrollado una narrativa hegemónica para ayudar en la re-configuración de la ciudad y mantener el apoyo (Velasco & De la Fuente 2013). La mayoría de los actores públicos y privados fueron invitados a ser parte de esta visión y de los procesos políticos asociados. En ese sentido, el giro neoliberal urbano e internacional fue acompañado también por la inclusión gradual del discurso participativo y mecanismos formales de participación, con el fin de construir retóricamente un ambiente más eficiente y transparente para la ciudadanía.

⁴ Durante tres elecciones municipales consecutiva (2003, 2009, 2011) Ruíz-Gallardón ganó con mayoría absoluta. Sin embargo, renunció a la Alcaldía a finales del 2011, dejando a Ana Botella como nueva alcaldesa, aunque no fue elegida de manera directa, fue la segunda candidata en la lista del Partido Popular. En 2015, por primera vez desde 1989, el Partido Popular no logró formar gobierno, y el nuevo partido político *Ahora Madrid*, pudo formar gobierno con el apoyo del Partido Socialista Obrero Español (PSOE).

Estos cambios institucionales, también trajeron nuevos discursos sobre el rol de la ciudadanía y los actores sociales en esta nueva forma de gobernar. En el texto introductorio de el Estatuto Participativo de Madrid (2004), fueron descritos tres roles facilitadores del gobierno local:

- 1) Lograr una mejor comunicación entre la administración local y los ciudadanos, proporcionando una mejor información sobre los planes y acciones municipales, y crear una mayor conciencia en las autoridades sobre las necesidades y demandas ciudadanas. De esta manera, los ciudadanos y las autoridades locales pueden generar un diálogo acerca de los problemas de la ciudad y sus soluciones.
- 2) Crear espacios de discusión conjunta, instrumentos y procesos de participación, para permitir la participación a todos los ciudadanos. Estos puede incluir “nuevas formas y espacios para el consenso, negociación y consulta entre los ciudadanos, y entre ciudadanos y gobierno, para diseñar políticas públicas y programas de desarrollo urbano”.
- 3) Fomentar las asociaciones de ciudadanos y “desarrollar nuevas formas de organización social, fomentando el capital social urbano” y contribuir en la generación de una cultura participativa entre los ciudadanos”.

Estas ideas indican que el nuevo modelo de “gobernanza colaborativa” estaba siendo implementado, lo cual resuena con la descripción de Ansell y Gash (2008:544) de un:

Arreglo en el que uno o más organismos públicos se involucran directamente con los actores no gubernamentales en un proceso de toma de decisiones colectiva que es formal, orientado al consenso, y deliberativo y que tiene como objetivo hacer o ejecutar la política pública o gestionar programas o bienes públicos.

Esta definición subraya dos ideas principales demostradas en el modelo de gobernanza urbana de Madrid. Primero, los actores públicos lideran los procesos participativos con el fin de lograr consenso político; y, segundo, la gobernanza colaborativa supone el establecimiento de procesos formales y deliberativos relacionados con la toma de decisiones en los programas de políticas públicas. En ese sentido, el enfoque de Madrid en este momento era claramente un proceso top-down, con un rol público predominante en el diseño de los mecanismos de colaboración, en la promoción de una cultura cívica participativa y en el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sociales. Esto podría conducir a la institucionalización de los mecanismos participativos y la desmovilización de la lucha social (Bonet, 2015).

2.1 Desarrollando la participación formal e institucionalizada en Madrid (2004-2014)

En el 2004, con Ruiz-Gallardón como Alcalde de Madrid, la participación ciudadana fue introducida en la agenda institucional bajo el “Consejo de Economía y Participación”, y al principio generó algunas expectativas entre las organizaciones sociales acerca de las posibilidades de este nuevo contexto. Por primera vez, la Alcaldía quería estar informada de

los problemas de los ciudadanos y las posibles soluciones, las instituciones estaban siendo más abiertas, y la Alcaldía estaba creando una serie de espacios institucionales que le permitiera tener un diálogo más cercano con los ciudadanos.

En este punto había dos mecanismos principales para interactuar con las instituciones locales. Por un lado, a nivel de distrito, los ciudadanos y las organizaciones sociales podrían unirse a los consejos territoriales; y por otro, la posibilidad de la participación de expertos en Consejos 'sectoriales' (juventud, cooperación, la política, la educación, cultura...) Además, se constituyó un "Consejo de la ciudad" más general con la participación de 50 miembros se constituyó con la participación de 50 miembros, además de ex políticos locales y regionales, expertos sectoriales, etc.

Las consultas sobre diferentes temas concretos, a niveles de distrito, y la implementación de la "Agenda Local 21" (aunque con bajos niveles de participación), fueron seguidos de otras iniciativas temáticas. En 2006, fue impulsado un programa ambiguo para mejorar la cohesión de la comunidad en los barrios entre residentes locales y nuevos migrantes – Mesas de Convivencia. El objetivo fue desarrollar foros participativos en los cuales tanto los locales como los inmigrantes, pudiesen dar respuesta a los conflictos y tomar decisiones en un contexto consensuado y monitoreado. Los residentes podrían elegir a los representantes de la sociedad civil a nivel de barrio.

En 2006, una nueva revista "Participa" fue lanzada para publicar noticias acerca de las iniciativas participativas entre los ciudadanos y el gobierno local, así como las iniciativas autónomas de las organizaciones sociales. Hemos observado que el Ayuntamiento ha querido subrayar tres ideas principales: su interés por la fuerza del tejido social de cada distrito: la importancia que conceden a las negociaciones con las asociaciones de vecinos⁵ en relación con las inversiones y los servicios sociales; y, finalmente, el fomento de la participación individual a través de consultas y otros mecanismos semi-institucionalizados.

A nivel de distrito, se desarrollaron diferentes consultas sobre diferentes temas, y fueron publicadas como una manera de reunir información sobre los problemas "reales" de los ciudadanos. Las personas mayores de 16 años, fueron consultadas a través de mecanismos virtuales y cara-a-cara⁶. Desde el 2011, casi dos millones de madrileños habían participado en esas consultas (Participa:21). De acuerdo al informe del Ayuntamiento de Madrid (2015)

⁵ Desde el 2005 hasta el 2015, el número de asociaciones se incrementó, de 878 a 1229, de las cuales las asociaciones de madres y padres representan más del 20%, y un 10% las de barrios (Ayuntamiento de Madrid 2015)

⁶ Hubo algunas consultas entre personas con edades comprendidas entre los 12-16 años, con la intención de fomentar la cultura participativa (Participa: 21).

estos mecanismos también fueron usados para reunir las percepciones individuales sobre la calidad de los servicios públicos y obtener datos para tomar decisiones⁷.

La relación entre el Ayuntamiento y los vecinos de diferentes distritos fue desarrollada a través de la FRAVM (Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid) el principal espacio para la participación desde 2004 hasta 2015. “Planes Especiales de Inversión” y luego los “Planes de Barrio” fueron desarrollados utilizando un enfoque participativo. Durante la primera fase, 2004-2008. Fueron implementados cinco Planes Especiales de Inversión (Participa: 15) en Carabanchel, Tetuán, San Blas, Vicalvaro y la Latina. Estas inversiones trataron de corregir las desigualdades sociales, contribuyendo a la creación de seis centros para las personas mayores, siete escuelas, dos bibliotecas, cuatro grandes centros deportivos y la mejora de la infraestructura existente y el paisaje urbano. Después de estas políticas, se llevaron a cabo otros planes en Villaverde (2006-2011), Puente de Vallecas y Villa de Vallecas (2008-2012) y Usera (2009-2013). Todos los planes fueron seguidos por los comités de seguimiento ciudadano.

Siguiendo estos Planes Especiales de Inversión, desde el 2009, el Ayuntamiento también acordó con la FRAVM otros tipos de planes participativos. Estos consistían básicamente en programas de desarrollo local financiados por la ciudad y gestionados por la FRAVM en dieciséis barrios desfavorecidos (Participa:13). Estos “Planes de Barrio” también fueron evaluados por un comité de monitoreo que incluía ciudadanos, personal técnico municipal de diferentes áreas, y un equipo de consultoría de la Universidad (Participa:17). Para el período 2009-2012 se firmaron dieciséis Planes de Barrio, cinco para el período 2012-2015 y otros nueve planes para el período 2013-2016, a pesar del contexto de austeridad.

En 2012, *Participa*, la revista municipal de participación, los describía de la siguiente manera “Los Planes de Barrio son diseñados con metodologías estratégicas y participativas, están basados en la solidaridad territorial, la gestión corresponsable, (...) también están basados en el diagnóstico participativo, y en la articulación con otras políticas y programas desarrollados por el Ayuntamiento” (Participa:23). También, cuando este proceso de participación estaba siendo diseñado, la revista enfatizó que “una vez que todas las propuestas son analizadas por el Ayuntamiento, diferentes proyectos son definidos para cada plan, siendo los más significativos aquellos implementados por las asociaciones de barrios o distritos, diseñando y desarrollando proyectos, relevantes para su propia comunidad” (Participa:25).

Para HO4, y su equipo de consultores, estos planes incluso podrían llamarse “presupuestos participativos”, y sobre la base de esto, el Comité Español de Hábitat se presentó a un concurso sobre “mejores prácticas” en Dubai en el 2014. Fueron exitosos al ganar

⁷ Haciendo una lectura de los datos incluidos en la Estrategia de Gobierno Abierto (2015, es interesante subrayar que la mayoría de las encuestas eran sobre papel, y menos del 25% se habían realizado vía web. Sólo una de las consultas en el Distrito de Barajas obtuvo una participación de más del 5% de los habitantes (2358).

reconocimiento internacional en julio de 2012, cuando el Observatorio Internacional de Democracia Participativa realizado en Porto Alegre (Brasil) concedió a los Planes de Barrio la “Distinción VI de buenas prácticas”. Después, en el concurso de Dubai en el 2014, They were successful in gaining international acclaim in July 2012, when the International Observatory of Participatory Democracy held in Porto Alegre (Brazil) granted the Neighbourhood Plans the ‘VI Distinction of Good Practice’. Later, in the 2014 Dubai competition, se elogiaron los procesos participativos en los barrios desfavorecidos de Madrid.

Desde el 2008, también ha habido otras experiencias de participación consultiva en relación con las políticas públicas, en las cuales expertos, usuarios, y los sectores corporativos, fueron invitados a participar. Se han realizado “Mesas redondas” para planificar la movilidad en bicicleta en la ciudad desde el 2006, y la participación en el desarrollo del plan continuó hasta que, finalmente, en el 2008 fue aprobado con un alto nivel de consenso el Plan Director de Movilidad Ciclista (Ayuntamiento de Madrid, 2008).

Otro proceso de mesas de participación se inició en el 2011 para informar sobre la evolución del nuevo Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad. Durante el proceso de diseño y antes de la fase de comunicación, vecinos, expertos y diferentes actores sociales (ecologistas, asociaciones de profesionales, sociólogos, arquitectos y grupos de interés) fueron convocados para ser informados acerca de las fases del plan. Sin embargo, en este caso el plan no obtuvo suficiente apoyo para ser aprobado antes de la elección de 2015.

Una de las últimas iniciativas participativas que se realizó fue el PECAM (Plan Estratégico de Cultura del Ayuntamiento de Madrid), el cual en 2013 reunió durante varios meses un foro de expertos para discutir las políticas culturales en la ciudad. Los resultados todavía no se han visto. También, en 2014, el Plan Estratégico de Deporte Base fue presentado en los Consejos Territoriales; este plan también se considera participativo, ya que el 92% de las propuestas participativas fueron aceptadas.

3. La desconfianza, la crisis y la disminución gradual de la participación institucional

Desde que el modelo de gobernanza fue diseñado, creemos que una condición post-política (Swyngedouw 2007) comenzaba a propagarse. Las instituciones del Ayuntamiento estaban tratando de desarrollar mecanismos, instituciones e iniciativas para canalizar a la sociedad en sus propios proyectos, usándolos para decidir sobre cuestiones concretas y neutras, como el diseño de una plaza (que ya existía).

“Hay problemas más técnicos y otros que son más políticos, pero la participación implica complejidad. Hay muchas decisiones que son fáciles, como decidir sobre una plaza, pero si las decisiones son más complejas, como definir un modelo de ciudad, entonces un foro o una mesa sectorial no es el mecanismo. Debería involucrar más participación global y política”. There are many easy decisions, like deciding about a

square, but if the decisions are more complex, such as defining a city model, then a forum or a sectoral roundtable is not the mechanism. It should engage more global and political participation” (O2, 2013).

Sin embargo, esta condición post-política y neutral nunca fue totalmente cerrada, desde que al mismo tiempo que la FRAVM se convirtió en el principal interlocutor para desarrollar los Planes de Inversión, fue capaz de introducir algunas críticas al modelo, para tratar de mejorar el sistema. En ese sentido, la relación entre esas instituciones era útil para mejorar el modelo de gobernanza urbana, no de una manera polémica, sino más bien desde un enfoque colaborativo.

Sin embargo, aunque el control social de los planes de inversión en los distritos fue satisfactorio, con un alto cumplimiento de los objetivos, la FRAVM mostró una desconfianza creciente de este tipo de participación. Las organizaciones incluidas en la federación mostraron su descontento con estos mecanismos de participación: por primera vez en 2005, con una encuesta y más tarde en 2006, con la publicación de su Manifiesto contra las "Mesas de Convivencia"; y, finalmente, en 2010, con un documento acerca de los instrumentos participativos.

También mostraron su desacuerdo con algunas acciones prácticas, por ejemplo, en 2006, la mayoría de las asociaciones del Distrito de Villaverde abandonaron las Mesas de Convivencia, y la mayoría de ellas no participaron en las elecciones para decidir los participantes. Consideraron que estos nuevos instrumentos eran meramente simbólicos si se comparaban con los mecanismos incluidos en el Estatuto de Participación (que aún no había sido aprobado), tales como las consultas populares, las iniciativas de los ciudadanos y las audiencias públicas. También mostraron apatía hacia el funcionamiento de los Consejos de Distrito, "instrumentos inútiles de participación, debido, (en gran medida) a la indiferencia, o incluso la malevolencia del Presidente del Consejo" (NUA1).

Contra el modelo de gestión urbana, la Federación de Asociaciones de Vecinos considera que un sistema radical democrático de la participación ciudadana debe desarrollar instrumentos reales de compromiso, para informar tanto del debate como la toma de decisiones (NUA1). Estas críticas fueron escuchadas, y en ese momento, el director general de Participación estuvo de acuerdo con la FRAVM para mejorar el funcionamiento de los Consejos Territoriales de Distrito (2007). En virtud de este acuerdo, se abrieron nuevas áreas para el debate, incluidos los presupuestos municipales. También se confirmó que todos los debates y acuerdos serían llevados a la Reunión Plenaria del Distrito, y la Presidencia del Consejo debería estar presidida sistemáticamente por el Presidente del Consejo, en lugar del Gerente de Distrito, como lo que se solía hacer.

Más tarde, en un documento publicado en 2010, después de que la crisis financiera había empezado, las críticas se hicieron más radicales, con el argumento de que el Estatuto Participativo se interpretó en una "forma restrictiva y burocrática", y que el problema principal era la "ausencia de voluntad política". La FRAVM consideró a los Consejos de Distrito no como un espacio de participación, ni para la deliberación y las propuestas comunes, sino como una fuente de frustración y luchas entre las fuerzas políticas y sociales.

Para ellos: “temas relevantes, tales como el análisis y las propuestas de todo el presupuesto municipal se excluyeron de los Consejos” (FRAVM 2010).

Por otra parte, otras demandas democráticas comenzaron a aparecer en el escenario, con la FRAVM pidiendo una democracia más participativa, la ejecución de los presupuestos participativos, una mayor descentralización y competencias para los distritos y el diseño de nuevos mecanismos de co-gestión y participación para las instalaciones públicas. Esas demandas fueron amplificadas gracias al movimiento social y político del 15M, que surgió a partir del empoderamiento del activismo y las redes urbanas, en el contexto de las difíciles condiciones sociales de desempleo, vivienda y pobreza, concentradas principalmente en zonas periféricas y desfavorecidas del centro de la ciudad.

3.1 El momento político: el 15M, el Plan de Ajuste, y el progresivo crecimiento de los nuevos actores sociales urbanos.

La evolución de la sociedad civil en Madrid en los últimos años ha sido indudablemente afectada por la actual crisis económica, entre otros factores como el rol de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, así como los cambios socio-demográficos de la sociedad española.

En nuestras entrevistas llegamos a una percepción común acerca de la aparición de nuevos actores a partir del 15 de mayo de 2011. Al principio, estas movilizaciones giraban en torno a los “problemas de la democracia nacional”, como las cuestiones básicas de la rendición de cuentas y los mecanismos de control de la regulación financiera y política en relación con la corrupción, así como las causas y responsabilidades de la crisis económica. Pero el efecto principal fue abrir y reinventar el tejido social y político en la ciudad de Madrid. Por ejemplo, HO1 subrayó: “la crisis está fomentando nuevos actores entre el tejido social y, por tanto, cada vez es más representativo (...) se han movilizado nuevos ciudadanos. Nuevas personas, 15 millones están comprometidos con una ciudadanía más activa” (Ex técnico de la Empresa Municipal de Vivienda, HO1). De manera similar, un miembro de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) en Madrid, considera:

“hay mucho más tejido social, desde el inicio de las asambleas del 15M, particularmente sobre los derechos de vivienda. La FRAVM está siendo reactivada, nuevas asociaciones están creciendo, y esta federación ha sido uno de los principales defensores del movimiento antidesahucios. La asociación de vecinos INCOLORA en Villaverde está apoyando este nuevo activismo social” (NUA1, 2013).

En ese sentido, algunos actores existían antes de las protestas, pero otros eran el resultado del movimiento, o fueron fuertemente influenciados por éste. Antes y después del movimiento, ha tenido lugar acciones urbanas de diferentes tipos y movilizaciones, sobre todo en la ciudad de Madrid. Lo realmente interesante era el cambio de perspectiva. Los mecanismos institucionales y tradicionales se vieron desbordados, y en nuestras entrevistas se hizo hincapié en la idea de un cambio de actitud. Las personas estaban actuando para fomentar el cambio político de abajo hacia arriba: (SM5), “No tener que esperar que alguien

decida en nuestro nombre cómo usamos el espacio de la plaza del barrio. En este sentido se ha producido una mejora desde la crisis: Con la excusa de que no hay presupuesto, lo hacemos por nosotros mismos" (SM5).

Algunas acciones implicaron la apropiación del espacio público de diferentes maneras: desde de unas pocas horas (por ejemplo, para hacer un desayuno en la plaza del barrio), hasta proyectos más grandes, tales como huertos urbanos y centros sociales al aire libre en parcelas públicas, entre otros. El 15M no sólo trajo consigo nuevas formas de participación en torno a temas específicos, sino también la aparición de un proceso que se había extendido, espontáneo y deliberativo tras la convocatoria de una plataforma llamada ¡Democracia Real Ya! (Alonso y Ardoz, 2011).

NUA2, considera que las plataformas virtuales eran instrumentos útiles no sólo para lanzamiento del 15M, sino también para sostener la actividad. En ese sentido, remarcó la "Cyber-militancia a través de twitter y otros espacios virtuales después del 15M fueron realmente importantes, sobre todo cuando la militancia no fue tan dinámica a nivel de la calle" (julio de 2013). Así, el protagonismo de las nuevas tecnologías y las redes virtuales fue crucial para mejorar no sólo las movilizaciones, sino también nuevas formas de reflexión y pensamiento colectivo. Sin embargo, las prácticas cara a cara, como las consultas sobre el agua y la salud, siguen siendo pertinentes: "se trata de una acción innovadora, más acción que proceso". A través de estas iniciativas, y otras prácticas que incluyen Asambleas en las plazas y calles, acciones comunitarias, y así sucesivamente, Madrid se estaba convirtiendo en una zona de batalla, "la zona donde todas las manifestaciones y actividades se concentran" (julio de 2013).

Es difícil establecer una tipología de los nuevos activismos urbanos⁸, ya que abordan diferentes temas con diferentes estrategias, aunque con algunos valores comunes y una ideología de izquierda, con un lema general

⁸ Walliser (2013: 342) define los Nuevos Activismos Urbanos. Sus características principales son: 1) Una estructura organizacional más suelta, a menudo definida más por una identidad digital que por una estructura formalizada, aunque esto a veces es un prerrequisito para consolidar sus proyectos y convertirse en actores, 2) Hay líneas difusas entre la acción política, la movilización y la profesionalización en un escenario de una generación de jóvenes cualificados y comprometidos políticamente, que comparten valores pero también se esfuerzan por escapar del desempleo o un mercado de trabajo precario, 3) Vínculos débiles o poca identificación con organizaciones políticas establecidas más allá de las opiniones individuales de los activistas, como una reacción a los mecanismos tradicionales de participación política (Forbrig, 2005), 4) La Innovación Social, tales como la consolidación de las comunidades de código abierto que producen conocimiento colectivo (...), 5) Las TICs son cruciales para la construcción de la identidad, el debate y la movilización online, pero también para "desvirtualizar" la comunidad digital, buscando interacción offline real, 6) Los activistas pueden ser identificados más en rasgos generacionales y políticos que estrictamente en clases sociales. A menudo con un elevado nivel de educación, los activistas son el resultado de tres décadas del Estado de Bienestar e inversión social en educación en España. Con una tasa de desempleo juvenil alrededor del 50%, estos activistas están redefiniendo sus carreras, la participación política y a menudo su eventual acceso (todavía casi imposible) al mercado de trabajo, 7) Los Nuevos Activismos Urbanos a menudo promueven la creación de redes como reacción a las iniciativas de la administración pública, pero sobre todo con una estrategia preventiva del tipo bottom-up. En términos de espacio público, su principal objetivo es transformar

de que los ciudadanos poseen el “derecho a la ciudad”. Pero, podemos identificar diferentes períodos de acuerdo al tipo de acciones que se realizaban. Por lo tanto, se puede dividir en una primera oleada de nuevos activismos urbanos el año siguiente al 15M, enfocado en acciones transformadoras para cambiar el status quo, como el movimiento antidesahucios (PAH) el cual condujo una exitosa campaña de movilización y asesoramiento legal para renegociar con los bancos y detener miles de desahucios. En términos de espacio público, se han producido algunas acciones innovadoras, entre ellas entre ellos el contrato de arrendamiento de terrenos públicos para desarrollar espacios abiertos y centros sociales (y virtuales) Algunos de ellos se han convertido en referencias nacionales e internacionales como "el Campo de la Cebada" o "Esto Es Una plaza", en el centro de Madrid.

Al inicio, la idea era ocupar espacios públicos vacíos y re-significarlos, transformándolos no en espacios públicos ni privados, sino comunes. Esta transformación desde lo público (que denota una forma top-down institucionalizada) a lo común (que denota una conducción colectiva y colaborativa) es uno de los principales cambios en los discursos de los colectivos (E3, 2015). Esta fue la principal contribución de la Fundación de los Comunes, otro colectivo de pensadores que también impulsó la Plataforma Municipal en 2014.

Después se llevaron a cabo una ola de acciones más maduras, desarrolladas por algunos de estos movimientos, los cuales a menudo tomaron forma de colectivos con una estructura profesional o semiprofesional. Colectivos como Basurama, Zuloark, VIC o Todo por la Praxis⁹ buscaron redefinir las relaciones con las instituciones, y formas colaborativas de enfocar los problemas urbanos. City Kitchen o Urban Cooks, conjuntamente con la Mesa Ciudadana se reunieron en un formato abierto de expertos del activismo, desde diferentes ámbitos y técnicos municipales de diferentes orígenes profesionales, que a menudo participan en reuniones y discusiones como ciudadanos comprometidos, no como representantes de sus organizaciones.

la ciudad y desarrollar nuevos proyectos innovadores. En algunos casos, el diálogo con las autoridades es una necesidad para alcanzar sus propósitos, 8) Los nuevos activismos urbanos a través del uso de las TIC y proyectos de base local, tienen la capacidad de agencia para colocar el debate político en el mismo nivel de la principal corriente de los medios sociales, e incluso obtener visibilidad e influir en la opinión pública. Un buen ejemplo es como un nuevo partido político (no un nuevo activismo político) surgía de las movilizaciones del 15M. Podemos ha lanzado un mensaje que se magnificó en sólo cuatro meses. La visibilidad de su mensaje ha sido transmitido en los últimos dos años a través de los canales de televisión online y diferentes programas de entrevistas a los cuales fueron invitados algunos de sus líderes.

⁹ Los colectivos mencionados anteriormente, Basurama, Zuloark, VIC o Todo por la Praxis, son Buenos ejemplos de Nuevos Activismos Urbanos. En particular, estos son grupos de arquitectos y urbanistas que vienen desarrollando proyectos de diferentes tipos, orientados a transformar el espacio público desde una perspectiva de abajo hacia arriba. Cuanto más consolidado y conocido se convierte su trabajo, las administraciones públicas más los contratarán tanto a nivel local como en otras ciudades y países. Estos colectivos suelen iniciar sus proyectos con los residentes o asociaciones locales, para desarrollarlos de manera conjunta, con o sin financiamiento público. “Decidimos hacer un proyecto, si conseguimos financiamiento, genial; si no lo conseguimos, lo hacemos de todos modos” (NUA 7a).

Curiosamente, el apoyo público se ha puesto de manifiesto a través de instituciones culturales (Matadero Madrid, Medialab, Intermediate, etc.), pero no ha habido una actitud política abierta hacia las formas de gobernanza colaborativa. Ésta ha aparecido en casos específicos, a menudo propuestos desde una perspectiva de abajo hacia arriba, más que como parte de la estrategia política del Ayuntamiento.

Sin embargo, de hecho, los instrumentos participativos se vieron desbordados por este nuevo activismo urbano, re-politizando la vida urbana en el contexto de austeridad. NUA1 mostró la diferencia: “La gente está pidiendo vivir bajo un techo, esto es un acto de ciudadanía activa, (...) como ciudadano que tiene la obligación de garantizarse a sí mismo esos derechos, nosotros estamos ejerciendo el rol del Estado. Los Planes de participación son sólo papel, los expertos no saben qué hacer, pregúntale a los ancianos en la calle, no hay expertos para salvar sus vidas” (NUA1, 2013). Con las mismas consideraciones, uno de los principales líderes del movimiento de huertos urbanos, nos dijo:

“Yo no conozco la política de participación del Ayuntamiento, eso me hace pensar que es sólo una vitrina de tienda ordenada. Hay un choque de trenes desde el 15M, porque la vieja política de participación es, después de dos años, obsoleta. Para la estructura de gestión, no hay forma de comprender lo que está ocurriendo” (NUA3 2013).

Esta también fue la percepción de algunos técnicos como HO3, quien estuvo de acuerdo sobre la incapacidad de los mecanismos tradicionales de dar respuesta a las nuevas demandas de los ciudadanos.

“Las instituciones están perdidas. Constantemente llegan nuevas peticiones y los técnicos municipales no pueden resolverlas, principalmente porque no saben quién está detrás de ellos. Previamente, había instituciones, pero ahora las peticiones proceden de diferentes colectivos y personas. Así que tuvieron que buscar en la web para descubrir quién se estaba dirigiendo al gobierno”(2013).

4. Nuevas perspectivas de los actores sobre la gobernanza urbana

La gobernanza urbana tiene dos características principales desde el inicio de la crisis en Madrid. Por un lado, hay una disminución de la participación en los (ya a menudo débiles) mecanismos tradicionales e institucionales de participación; y por otro lado, hay un aumento y densificación de las iniciativas ciudadanas orientadas a la gestión de las políticas urbanas.

Entre los actores sociales hay un nuevo grupo de activistas que están empezando a participar en los asuntos públicos en la ciudad, de una manera diferente. La aparición de estos nuevos actores colectivos, nuevos activistas urbanos, implica en el contexto de la

austeridad, la reconfiguración de los actores tradicionales. Por lo tanto, consideramos que la aparición de nuevos activismos urbanos ha obligado a los actores tradicionales, el Ayuntamiento y la FRAVM, a redefinir sus propias posiciones sobre cómo participar y ser parte del modelo de gestión urbana. En esta sección vamos a examinar cómo los diferentes actores rediseñaron sus propios discursos, prácticas y enfoques institucionales hacia la gobernanza urbana entre la crisis y las elecciones locales de 2015, que fueron dominadas por una nueva coalición de ciudadanos y partidos políticos.

Primero, en la esfera discursiva, la idea de transparencia era cada vez más utilizada entre los políticos y técnicos, sugiriendo que no era posible hablar de participación sin hablar de transparencia (HO3), “sin transparencia, información y propaganda, los ciudadanos no son capaces de estar involucrados” (HO4). Adicionalmente, justo antes de las elecciones, la conceptualización de la participación como el “intercambio de información que nos permiten desarrollar las nuevas tecnologías” (HO4), fue ganando presencia en los discursos de los políticos de alto nivel. Sin embargo, los recortes implicaron que las oportunidades de participación fueran reducidas a “sólo unas posibilidades concretas y pequeñas” (HO5).

Además, en virtud de las políticas de austeridad, las instituciones tradicionales fueron reevaluadas, “la incredulidad en nuestros mecanismos e instituciones no es buena (...) porque éstas son, con algunos matices, la mejor garantía de las respuestas públicas a la crisis” (HO4). Así que, por lo tanto, la idea de la estabilidad y la fortaleza de las instituciones públicas es “la única posibilidad para desarrollar procesos” y por lo tanto consideran que “las asociaciones deben estar en las instituciones” (HO5). Por lo tanto, las instituciones participativas todavía eran consideradas como un paraguas para los actores sociales.

Las acciones siguieron los discursos. Principios de transparencia, gobierno abierto, la participación y los datos abiertos se abordaron en las consultas públicas “hemos cambiado los tipos de formato, con el fin de evitar que parezca como una encuesta... la idea es ser capaces de hacerlo a través de Internet, y crear más consultas sobre diferentes proyectos” (HO5).

En segundo lugar, las asociaciones tradicionales, así como las de vecinos, recuperaron un discurso mucho más crítico. El interlocutor más importante con el Ayuntamiento antes del 15M fue la FRAVM, y aunque se destacaron durante mucho tiempo, la disminución de participación en los mecanismos tradicionales después del 15M, hizo que también consideraran la necesidad de estructuras de mediación, plataformas amplias y reforzar su enfoque crítico sobre los instrumentos participativos. Al mismo tiempo, a pesar de que aún se consideran a sí mismos como los principales interlocutores de las instituciones, se definen a sí mismos como estructuras autónomas y mediadoras, que representan los intereses de la sociedad civil, pero también con un enfoque más radical para alcanzarlos.

Como las medidas de austeridad forzaron a “la muerte de muchas asociaciones que estaban trabajando en el sector social” (SM3), consideraron la aparición de nuevos actores como un proceso muy importante y relevante. Para ellos, la aparición de nuevos activismos urbanos fue valiosa debido a su creatividad “nuevas personas, sin previa experiencia en movimientos sociales. La mayoría de nosotros, tenemos nuestra propia tradición política, incluso como un

legado de nuestras familias desde las luchas democráticas en la transición o la militancia partidista. Ellos trajeron estas nuevas maneras de hacer las cosas" (SM3). Por lo tanto, consideraron que "la reinención de las prácticas sociales apareció para enriquecer las ya existentes" (SM1) con un profundo impacto "que está mejorando la ciudad desde la escala de barrio, sin medidas agresivas" (FRAMV).

Esas asociaciones tradicionales consideraron que, durante la crisis, las instituciones del Ayuntamiento se ocultaban detrás de la democracia representativa y su visión global de los problemas (SM3) como una excusa, porque "los políticos tienen su propia responsabilidad, pero podrían delegar, abrirse, podrían aceptar las decisiones tomadas en otros lugares como si fuesen sus propias decisiones" (SM1).

Por último, los nuevos activismos urbanos se distinguen por su enfoque profesional, lo que les permitió crear un nuevo repertorio de acciones, cambiando la perspectiva y posibilidades de la participación política. Sus demandas son posmodernas, y sus iniciativas están fragmentadas, en busca de generar un efecto multiplicador, el desarrollo de nuevas narrativas que no necesariamente están relacionadas con la democracia, el poder o la clase, sino de exigencias post materiales o culturales. En ese sentido, no se enfrentan a las instituciones, sino que interactúan con éstas. Aspiran a modificar espacios a través de las intervenciones, y no simplemente participan, en su lugar buscan un efecto simbólico y extensivo, ya que creen que generan disenso a través de acciones urbanas (NUA7, NUA8a, 2014). Esto es clave para entender cómo los actores tradicionales han reordenado sus propias posiciones. "Hay nuevas acciones innovadoras, que pueden tener un impacto limitado, pero un valor cualitativo en cuanto a las respuestas. Si se determina que han permeado en las instituciones... esto podría ser interesante" (NUA2b).

Para ellos, la gobernanza urbana o los procesos participativos son expresiones vacías (NUA8b). El punto de partida es erróneo, en tanto que crean una oposición entre los ciudadanos y los técnicos, y "siempre hay ciudadanos que asisten a otros ciudadanos en sus necesidades". Otra pregunta es ¿Gobernanza desde dónde? "¿comunitaria, pública o privada?"(NUA2b). Para ellos, el principal asunto es pensar acerca del nuevo rol de la administración y consideran "dependerá del servicio, su complejidad, sostenibilidad..." (NUA2b). En ese sentido, este empoderamiento de los nuevos actores sociales es relevante para entender esta reconfiguración, "no es sólo sobre participación, es también acerca de hacer las cosas" (NUA6b). Esta capacidad para abrumar al rol de liderazgo de la administración desde afuera es lo que les está dando poder. En su propia opinión, sin esta presión interna, el cambio institucional no sería posible" (NUA6b). Por lo tanto, se conciben a sí mismos como aquellos que son capaces de "generar disidencia urbana a través de las acciones" (NUA6b).

Esta posición es el otro lado de la moneda, ya que también afirman el carácter profesional de las iniciativas de los Nuevos Activismos Urbanos a través de las cooperativas en la intervención en el espacio público, y consideran que "es necesario iniciar un proceso de aprendizaje ciudadano, con el fin de superar la actitud de queja" (NUA8b). Describen sus propias acciones como "pedagogía de la ciudad" (HO4).

En lo que se refiere a los barrios, estas prácticas se han expandido desde un enfoque inicial en el distrito central a una variedad de iniciativas en las áreas periféricas, las cuales son a menudo golpeadas severamente por la crisis y las medidas de austeridad. Uno de los impactos más relevantes de las TIC es la interconexión de redes sociales, más allá de la dimensión espacial. Como O3 mencionó, para los nuevos actores, "los barrios físicos han terminado, y por lo tanto el trabajo debería ser hecho sobre los barrios en red" (HO4 2014). Con una perspectiva similar, desde otro NAU también consideraron que "se abren los intereses en el territorio, estamos interesados en lo que está ocurriendo en muchos lugares. Las TIC permiten esta proximidad" (NUA8a).

Un aspecto clave de la consolidación de las nuevas redes y la producción de conocimiento urbano, tanto aplicado como teórico, tiene que ver con la política cultural de la ciudad. Al igual que en otros casos como Berlín (Colomb, 2004), los modelos de ciudad a favor del crecimiento a menudo desarrollan estrategias de marca en toda la ciudad, utilizando la cultura en un sentido amplio para atraer la atención de los medios de comunicación y cultivar una imagen de modernidad y progresividad (Krätke, 2004). Dos instalaciones culturales públicas y emblemáticas, Matadero e Intermedia, dirigidas por expertos independientes, lograron generar un ámbito de intercambio, diálogo y la innovación en torno a cuestiones urbanas desde una perspectiva amplia, no sólo urbanística y claramente tampoco a través de los mecanismos burocráticos de participación.

Los nuevos activismos urbanos han generado - dentro de la nueva conciencia política del 15M - un sentimiento generalizado de autonomía y la perspectiva de que el cambio - para crear un nuevo modelo urbano, de justicia social, una ciudad para los ciudadanos - es posible y factible. Esta visión contrasta con la percepción de los movimientos sociales urbanos tradicionales en los años anteriores. La opinión de que "la administración pública siempre afirmó tener una perspectiva global, que nosotros como asociaciones no disponemos" (NA2, SM3) negó la participación real de los actores sociales en los debates más amplios sobre el modelo de ciudad, las estrategias para el futuro o incluso las políticas urbanas a nivel de barrio, a excepción de espacios muy específicos de influencia, tales como los planes de barrios, que fueron severamente recortados cuando más se necesitaban en las zonas vulnerables.

Sobre el rol de los nuevos activistas urbanos en la gobernanza, éstos insisten en su "ADN autónomo". La génesis de proyectos innovadores y su implementación, aun cuando hayan sido aceptados y regulados no se considera como un resultado del cambio institucional, sino más bien como la capacidad de los agentes sociales para operar de manera eficiente en los márgenes de la institución, como "ex-tituciones" (como sugirió un activista-urbanista). Otro activista dice acerca de las instituciones: "Si estamos hablando de un nuevo modelo institucional, entonces no hay ningún cambio. Si estamos hablando de acciones públicas / comunitarias, sí hay un cambio" (NUA8 2015).

Aunque los proyectos y acciones de nuevos activistas urbanos tuvieron diferentes reacciones por parte del gobierno local, la principal novedad en términos de gobernanza eran las narrativas de los actores sociales en su interacción con la institución. Como un

activista urbanista lo expresa: "¡No pedimos permiso para hacerlo. Les decimos (al gobierno de la ciudad): vamos a hacerlo, si lo desea, puede unirse a nosotros" (NUA8a).

Las reacciones de los gobiernos locales a las acciones de los nuevos activistas urbanos han sido diversas, que van desde el rechazo (para los centros sociales ocupados), tolerancia y aceptación, estas dos últimas a menudo afectan a los proyectos en diferentes etapas. Probablemente, el impacto más importante ha sido la introducción de nuevos dispositivos participativos *bottom-up*, empujados por la necesidad de regular o institucionalizar las prácticas innovadoras. Esto ha mejorado los nuevos marcos normativos que dan soluciones formales a las nuevas situaciones, especialmente alrededor de los espacios públicos (huertos urbanos, nuevos espacios de la comunidad, etc.). Dentro de estos contextos los movimientos sociales urbanos tradicionales han incorporado estas prácticas y colaborado con el nuevo activismo urbano de dos maneras: o bien de acoplamiento una vez que el proyecto se está desarrollando a los márgenes de las instituciones, o participando como resultado de las condiciones establecidas por las autoridades locales.

En conclusión, consideramos que de acuerdo al modelo de Pierre sobre gobernanza urbana (1999), después de analizar los cambios discursivos e institucionales, podríamos clasificar el modelo previo de gestión urbana de Ruíz-Gallardón, como un modelo gerencial pro-crecimiento, con objetivos de eficiencia y políticas de crecimiento, desarrollando relaciones interactivas y de competitividad, de intercambio público-privado, a través de contratos y asociaciones, y con el objetivo apolítico del consenso. Sin embargo, también podríamos encontrar algunos elementos de otros modelos, principalmente del corporativismo, debido a la disposición a la relación con los ciudadanos, y la presencia de la participación como un instrumento principal.

Después de la crisis y durante el período de ajuste, encontramos un papel más activo adoptado por los luchadores sociales; no sólo retador, como antes de la crisis, sino también actuando y trabajando a través de diferentes redes complejas y volátiles. En ese sentido, viejos y nuevos actores sociales también fueron cambiando sus actitudes hacia los mecanismos institucionales, abandonando el enfoque consensuado hacia uno democrático más radical (Mouffe 2005). Al mismo tiempo, las autoridades municipales también fueron incluyendo algunos matices sobre su propia posición en relación con los mecanismos de participación en este contexto de alta polarización.

Referencias

- Alguacil, J. et al. (2011) 'Madrid', en Iglesias, M. et al. *Políticas urbanas en España*, Barcelona: Icaria, pp.105-143.
- Ayuntamiento de Madrid (2004) *Reglamento orgánico de participación ciudadana*. Madrid.
- Ayuntamiento de Madrid (2008) *Memoria del Plan de Movilidad Ciclista*. Madrid.
<http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoyVivienda/Urbanismo/PlanDirectorMovilidad/Memoria/MemoriaParticip.pdf>
- Ayuntamiento de Madrid (2015) *Estrategia de gobierno abierto de la ciudad de Madrid. "Gobernar con la ciudadanía. Madrid"*. Marzo 2015.
http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCMedios/noticias/2015/03Marzo/23Lunes/NotasdePrensa/GobiernoAbierto/ficheros/Estrategia_Gob_Abierto.pdf
- Ayuntamiento de Madrid (2015) *Estrategia de gobierno abierto de la ciudad de Madrid*. Ayuntamiento de Madrid: Madrid.
- Ayuntamiento de Madrid (2009-2015) *Participa*.
<http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Organizacion-municipal/Madrid-Participa?vnextfmt=default&vnextoid=a0287983b38ce210VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vnextchannel=2ef308a90a1e9410VgnVCM100000171f5a0aRCRD&idCapitulo=6012176>
- Burriel, A (2013) 'Subversion of land-use plans and the housing bubble in Spain', in Benach, N. and Walliser, A. (eds.) *Urban Challenges in Spain and Portugal*, London: Routledge, pp. 6-23.
- Comité Hábitat Español (2014) *Planes de Barrio para la calidad de vida y el reequilibrio social y territorial* (Madrid, España) Texto de la Nominación available on line:
<http://habitat.aq.upm.es/dubai/14/bp-35.html>
- Davis, J. & Blanco, I. (2014) *Collaborative Urban Governance Under Austerity: A Comparative Study of Trends and Prospects in Spain and the UK*. Paper presented at 44th Annual Meeting of the Urban Affairs Association, Panel FR3.09: Activism in Cities, Suburbs and Metropolitan
- De la Fuente, R. y Velasco, M. (2012) 'La política urbana en Madrid: un relato provisional Geopolítica (s)'. *Revista de estudios sobre espacio y poder* 3(1): 35-59
- FRAVM (2006) *Evaluación vecinal de los Consejos de Participación Ciudadana*
<http://www.aavvmadrid.org/Areas-de-Trabajo/Participacion-Ciudadana/Evaluacion-vecinal-de-los-Consejos-de-Participacion-Ciudadana/Evaluacion-vecinal-de-los-Consejos-de-Participacion-Ciudadana>
- FRAVM (2006) *Resolución de la asamblea de la FRAVM sobre las mesas de diálogo y convivencia*. <http://www.aavvmadrid.org/Areas-de-Trabajo/Participacion->

Ciudadana/Resolucion-de-la-asamblea-de-la-FRAVM-sobre-las-mesas-de-dialogo-y-convivencia/Resolucion-de-la-asamblea-de-la-FRAVM-sobre-las-mesas-de-dialogo-y-convivencia

FRAVM y Ayuntamiento de Madrid (2007) *Acuerdo relativo a la Dinamización del funcionamiento de los consejos territoriales de distritos*, Madrid.

FRAVM (2010) *La FRAVM, ante el estado de la participación ciudadana en Madrid*. Marzo de 2010, <http://www.aavvmadrid.org/Areas-de-Trabajo/Participacion-Ciudadana/La-FRAVM-ante-el-estado-de-la-participacion-ciudadana-en-Madrid.-Marzo-de-2010>

Lievens, M (2015) 'From Government to Governance: A Symbolic Mutation and Its Repercussions for Democracy', *Political Studies, Special Issue: Online Only Supplement on Governance, Trust and Democracy*, 63 (S1): 2–17.

MacLeod, G. (2011) 'Urban Politics Reconsidered: Growth Machine to Post-democratic City?' *Urban Studies*, 48 (12): 2629–2660.

Mouffe, C. (2005) *On the political*. Routledge: London.

Peters, B. Guy, and Pierre, J. (2012) 'Urban Governance', in Peter John, Karen Mossberger, and Susan E. Clarke (eds) *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp.71-87.

Stoker, G. (1998) 'Governance as theory: Five propositions', *International Social Science Journal*, 50 (155): 17–28.

Swyngedouw, E (2007) 'The postpolitical city' in BAVO (2007) *Urban Politics Now, Re-Imagining Democracy in the Neoliberal City*. Reflect Series No. 6, Rotterdam: Netherland Architecture Institute (NAI)-Publishers.
www.researchgate.net/profile/Erik_Swyngedouw/publication/2281318055_The_post-political_city/links/56223f4608ae70315b58d53f&usg=AFQjCNEkEnVJV2LcW3HLy7yiY8RA7IJOMw

Velasco, M. y de la Fuente, R. (2013) *The image of Madrid: Policy narratives of the urban policies*, Paper presented at ICP Public Policy Congress, Grenoble.