

REGÍMENES URBANOS Y MOVIMIENTO CIUDADANO EN VALENCIA**Fernando Díaz Orueta**

Licenciado y Doctor en Sociología (Universidad Complutense de Madrid), Técnico Urbanista (Instituto Nacional de Administración Pública). Profesor Titular de Sociología Urbana (Universidad de La Rioja). Vicepresidente del Comité de Investigación 21 (Sociología del Desarrollo Urbano y Regional) de la Asociación Internacional de Sociología. fernando.diaz@ua.es

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.275-294. ISSN 1666-6186

Resumen

El artículo analiza las transformaciones de la agenda de gobierno urbano en la ciudad de Valencia durante las dos últimas décadas, tomando como referencia analítica la teoría de los regímenes urbanos. En Valencia una coalición local por el crecimiento ha impulsado un modelo de ciudad caracterizado por el desarrollo de grandes proyectos urbanos y la celebración de megaeventos. Este modelo ha sido puesto en cuestión por una serie de movimientos urbanos que han evidenciado los graves desequilibrios producidos en la ciudad. Por último, y tomando como referencia la nueva situación creada por la recesión económica, el artículo plantea las posibilidades de que se produzca un cambio de régimen urbano en Valencia.

Palabras clave

Valencia; régimen urbano; desequilibrios; movimiento urbano; participación.

Abstract

The paper analyzes the changes in the urban government agenda of Valencia over the last two decades. Urban regime analysis is used as the theoretical framework. In Valencia a local pro-growth coalition has promoted an urban model characterized by the development of large urban projects and the organization of mega-events. This model has been questioned by different urban movements that highlight the serious imbalances detected in the city. Finally, and in the context created by the Spanish economic recession, the paper raises the possibilities for a change in the current urban regime of Valencia.

Keywords

Valencia; urban regime; imbalances; urban movement; participation.

 REGÍMENES URBANOS Y MOVIMIENTO CIUDADANO EN VALENCIA

I. LA TEORÍA DE LOS REGÍMENES URBANOS

El interés por comprender los procesos que daban lugar a la formación de las coaliciones locales impulsoras del desarrollo urbano en las ciudades norteamericanas favoreció la aparición de una línea de investigación que terminaría germinando en el llamado *urban regime analysis* (MOSSBERGER and STOKER, 2001) o, en español, teoría de los regímenes urbanos. Tal y como sostienen diversos autores (MOSSBERGER and STOKER, 2001, KILBURN, 2004, CASELLAS, 2005), las aportaciones de FAINSTEIN y FAINSTEIN (1983) o ELKIN (1987) constituyen referencias imprescindibles entre los primeros textos de esta corriente de análisis. Resulta una idea compartida que con STONE (1989, 1993) dicho enfoque se consolidó como una referencia analítica esencial en los estudios urbanos contemporáneos.

STONE (1989) dirigió sus esfuerzos a definir qué es un régimen urbano, superando tanto la perspectiva pluralista que confiaba en las habilidades gubernamentales para emprender una política local exitosa, como diversas aproximaciones estructuralistas que, en sus versiones más reduccionistas, convertían a los factores económicos en los únicos determinantes de la política local. Como plantea LAURIA (1999), la teoría de los regímenes urbanos trata precisamente de descifrar los mecanismos de construcción de las decisiones colectivas sobre el desarrollo urbano, identificando los actores determinantes, las razones de su preponderancia y comprendiendo cómo los regímenes urbanos llegan a convertirse en estables. Así, STONE (1989:179) define el régimen como: “(...) *the informal arrangements by which public bodies and private interests function together to make and carry out governing decisions*”.

En Estados Unidos, donde esta corriente de análisis se ha desarrollado más ampliamente, son numerosos los estudios de caso y, cada vez más, los estudios comparativos. De acuerdo con MOSSBERGER and STOKER (2001), la propia naturaleza de los regímenes provoca las diferencias observadas entre las distintas ciudades. El mayor o menor peso de los negocios privados, el papel jugado por los gobiernos locales y otros ámbitos de la administración, la presencia o no de movimientos urbanos introduce particularidades muy importantes que deben ser ponderadas en cada caso. Pero estas diferencias entre ciudades no deben confundirse con un supuesto carácter volátil de los regímenes: como afirma STONE (2005), un régimen se construye a lo largo de un periodo dilatado, las coaliciones que se forman son muy sólidas y, consecuentemente, tienden a mantenerse en el tiempo. KILBURN (2004: 635) recuerda las cuatro grandes tipologías de régimen urbano establecidas por STONE (1989, 1993):

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.275-294. ISSN 1666-6186

- a) *Caretaker*, centrado en conservar el orden existente;
- b) *Developmental*, orientado a fomentar el crecimiento económico;
- c) *Progressive*, con un fuerte peso de las clases medias, y dirigido a promover un desarrollo más igualitario y respetuoso con el medio ambiente;
- d) *Opportunity expansion*, cuyo objetivo central es la mejora de las condiciones de vida de los sectores populares.

Esto no quiere decir que, una vez constituido un régimen, éste no pueda cambiar. De hecho, diversos autores han dedicado una atención especial al estudio de los factores que explican los cambios de régimen. Así, FAINSTEIN y FAINSTEIN (1983) resaltaron el papel de las luchas políticas y, dentro de ellas, a los movimientos urbanos como uno de los principales factores de cambio, junto a las crisis fiscales y económicas. Otros autores como MCGOVERN (2009) han destacado la importancia de los factores ideológicos y culturales para comprender dichos procesos de cambio. Sobre la perdurabilidad de los regímenes urbanos, JESSOP (1997) señala que éstos mostrarán una tendencia mayor a la permanencia en la medida en que estén fuertemente ligados a un bloque local hegemónico, produciéndose una sintonía entre los intereses de los grupos económicos y su enraizamiento local.

Entre las posibles formas que una coalición de gobierno urbano puede asumir, las máquinas de crecimiento representan una de las opciones más frecuentes (LAURIA, 1999). En estos casos, las expectativas futuras creadas sobre el uso del suelo, así como la competición surgida alrededor de ellas se constituyen en factores esenciales de orden político y económico (LOGAN y MOLOTCH, 1987). Las máquinas de crecimiento se refuerzan con la confluencia de unas elites locales que consiguen afianzar su poder a partir del desarrollo de las condiciones legales, económicas y políticas que respaldan sus intereses. Su análisis permite determinar cuáles son los ejes fundamentales de la acción del gobierno local, cómo se deciden sus planes de actuación y prioridades (agendas), las posibilidades que otros actores tienen de participar en la toma de decisiones, las formas de cooperación público-privada o las fuentes de financiación.

Como plantea CASELLAS (2005: 146), también en las ciudades europeas las políticas orientadas al desarrollo económico se han convertido en determinantes, ocupando un papel esencial como motor articulador de otras políticas locales. El análisis desde la teoría de los regímenes urbanos invita a analizarlas sin perder de vista el contexto en el que surgen,

Fernando Díaz Orueta

REGÍMENES URBANOS Y MOVIMIENTO CIUDADANO EN VALENCIA

su razón de ser social, económica y política, teniendo en cuenta que el gobierno local no está necesariamente determinado para actuar como una mera correa de transmisión del capital.

En el caso español, la investigación urbana viene prestando una atención creciente a los cambios experimentados por las formas de gobierno local, aunque no necesariamente desde la perspectiva de la teoría de los regímenes urbanos. Diversos estudios se han detenido en el análisis de ciudades como Barcelona o Bilbao, hoy ampliamente referenciadas en la bibliografía internacional. Sin embargo, las investigaciones sobre otras grandes ciudades españolas no son tan frecuentes.¹

El artículo toma como referencia analítica la teoría de los regímenes urbanos, centrándose en las transformaciones de la agenda de gobierno urbano en las dos últimas décadas en la ciudad de Valencia y el papel jugado por los movimientos urbanos. Se trata de establecer cuáles han sido los mecanismos desarrollados para moldear una nueva forma de gobierno de lo local. Valencia es la capital del País Valenciano, una de las comunidades autónomas con mayor peso económico y demográfico en el Estado español. La ciudad es cabecera de una potente área metropolitana que, sin embargo, desde el inicio de la recesión económica en 2008 sufre todavía con más intensidad que Barcelona, Madrid o Bilbao un agudo proceso de crisis que ha disparado las cifras de desempleo hasta niveles muy elevados: en marzo de 2010 la tasa de desocupación superaba el 20%.

2. VALENCIA: LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA AGENDA DE GOBIERNO

Como en el resto de las ciudades españolas, el año 1979 señala un punto de inflexión fundamental. En esa fecha se celebraron por primera vez, tras más de cuatro décadas, unas elecciones municipales democráticas. Las heridas dejadas por el franquismo en la ciudad eran muy profundas y las expectativas ciudadanas de mejora eran proporcionales a ellas. Valencia había crecido de forma rápida y desordenada, acumulando fuertes déficit urbanísticos, especialmente en las nuevas periferias surgidas al calor del desarrollismo. La ciudad rozaba en aquellos momentos los 750.000 habitantes, centro de una importante área metropolitana en la que el sector industrial, a pesar de la crisis, mantenía un peso significativo.

1- El autor de este texto forma parte del equipo de investigación que desarrolla el proyecto "Explorando nuevas políticas urbanas", financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España (ref: CSO2008-04173/CPOL).

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.275-294. ISSN 1666-6186

2- El PP es una formación política de orientación conservadora, principal fuerza de la oposición al gobierno central del PSOE. El PP gobierna un número importante de comunidades autónomas y ayuntamientos.

Su volumen de población no sufriría grandes transformaciones hasta que a partir de la segunda mitad de los noventa un importante flujo migratorio de población extranjera comenzase a fluir. Así, según el Padrón Municipal de Habitantes, a finales de 2008 Valencia superaba los 810.000 habitantes. En esa fecha, el porcentaje de población extranjera había aumentado hasta situarse en el 16,3%. Como otras zonas de España, desde mediados de los 90 la ciudad conoció una espectacular fase de crecimiento, levantada eso sí sobre unos pilares muy vulnerables y arenas que podrían calificarse como movedizas. El nuevo desarrollismo favoreció la aparición de una burbuja inmobiliaria que al estallar en 2008 condujo a una crisis casi sin precedentes. La orientación dada a la economía valenciana en años anteriores, con una gran especialización en la construcción y los servicios turísticos, provocó que el impacto de la crisis resultase incluso más agudo que en otras comunidades autónomas.

Por otro lado, Valencia ha sido la ciudad española que con más claridad ha optado por la celebración de megaeventos como estrategia fundamental de crecimiento. La celebración de la America's Cup en 2007 y el Gran Premio de Fórmula 1 en 2008 son dos de los ejemplos más evidentes. Desde el ayuntamiento de Valencia y desde el gobierno autonómico (Generalitat Valenciana), ambos gobernados por el Partido Popular², no se dudó incluir en esta categoría incluso la organización de la visita del Papa a la ciudad con motivo del V Encuentro Mundial de las Familias en julio de 2006 o el Premio de Hípica Global Champions Tour en mayo de 2009.

Una mirada a las tres últimas décadas de gobierno de la ciudad resulta especialmente esclarecedora. Entre los años 1979 y 1991 Valencia contó con gobiernos socialistas o de coalición entre socialistas y comunistas que, sobre todo en la primera mitad de los años 80, impulsaron una política redistributiva, en línea con lo observado en otras ciudades españolas. El movimiento ciudadano en los años de la transición había sido muy potente, con una fuerte implantación territorial y una amplia diversidad en sus objetivos (TORRES, 2004). La intervención urbana de mayor carga simbólica fue la recuperación para usos diversos del antiguo cauce del río Turia. El cauce había sido desviado del casco urbano consolidado para evitar las inundaciones recurrentes y, con ello, la ciudad pasó a disponer de un gran espacio lineal en una posición completamente central. (Imagen 1)

En 1991, todavía en un momento en que el gobierno autonómico estaba en manos socialistas, éste planteó el encargo al arquitecto Santiago Calatrava de la inicialmente deno-

Fernando Díaz Orueta

REGÍMENES URBANOS Y MOVIMIENTO CIUDADANO EN VALENCIA

minada Ciudad de las Ciencias (RAUSELL, 2004). El proyecto incluía también una espectacular Torre de Comunicaciones. Su localización se situaba precisamente en una zona del antiguo cauce del Turia, entre el centro de la ciudad y el puerto. Esta propuesta no era ajena a las grandes transformaciones urbanas que en aquellos momentos experimentaban ya otras ciudades españolas, y singularmente Barcelona. Aunque en los años anteriores se habían impulsado diversas actuaciones, como la construcción del Palau de la Música o el Museo de Arte Contemporáneo (IVAM), la escala y el impacto sobre la zona de la ciudad en la que se desarrollaría y su entorno nos remiten a un proyecto de naturaleza muy diferente. Como plantean RODRÍGUEZ et ál. (2001), este tipo de operaciones parece responder, sobre todo, a una lógica de determinaciones físicas desconectadas de otras consideraciones de tipo social y económico. Las actuaciones se impulsan presuponiendo una relación entre renovación física y regeneración económica que en ningún caso se ha problematizado.

Hasta 1995 todavía coexistieron un gobierno conservador del PP en el ayuntamiento de Valencia con uno socialista en la Generalitat Valenciana. Y aunque sus planteamientos eran diferentes en otras cuestiones, es posible identificar algunas coincidencias importantes respecto del diseño de las nuevas políticas urbanas, entre ellas la opción por los megaproyectos y los megaeventos. La aprobación en 1994 de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), de ámbito autonómico, supuso una aportación imprescindible para alimentar el boom inmobiliario valenciano, más intenso aún que en otras zonas de España (DÍAZ ORUETA y LOURÉS, 2008). Sobre todo desde la segunda mitad de los



1- Cauce del Turia en la actualidad
Fuente: FERNANDO DÍAZ ORUETA

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.275-294. ISSN 1666-6186

años 90, sus facilidades para promover la construcción fueron utilizadas con toda intensidad a lo largo y ancho del territorio valenciano, generando un modelo de crecimiento caótico e insostenible desde el punto de vista ambiental. A la vez, este modelo de crecimiento favoreció fuertes concentraciones de capital que, en pocos años, dieron lugar a la creación de importantes empresas en el sector de la construcción. Éstas se convirtieron en un elemento muy influyente de la poderosa coalición pro-crecimiento que ha determinado el actuar de los gobiernos locales y del gobierno regional. Como afirma GAJA (2006: 204-205), refiriéndose a la ciudad de Valencia: *“El modelo urbanístico aplicado a la ciudad de Valencia tiene dos puntos medulares: a) el impulso al crecimiento residencial, con una expansión inmobiliaria desproporcionada en el ciclo que hemos denominado de ‘hiperproducción inmobiliaria’ y b) el desarrollo directo por parte de la Administración, de Grandes Proyectos Urbanos”*.

Como plantea GAJA (2006), son dos actuaciones diferenciadas pero, a la vez, complementarias. En la primera es la iniciativa privada, el capital inmobiliario, la que ha asumido el protagonismo proyectando, gestionando, urbanizando, edificando y haciéndose cargo de las plusvalías, a la vez que dejaba fuera a otros agentes sociales. La expresión más clara de este proceso es la aparición en menos de una década de una nueva periferia urbana en Valencia, levantada, en buena medida, a expensas de los terrenos de huerta que rodean la ciudad. En la segunda, ha sido la administración la que ha impulsado una serie de grandes proyectos urbanos con un fuerte impacto global.

Ciertamente, desde mediados de los años 90 (ya con el PP gobernando en el ayuntamiento y la Generalitat), la opción por la ciudad-espectáculo, de los megaeventos, los megaproyectos, etc. se consolidó con toda claridad pasando a ser presentada como una demanda de la ciudadanía. Además, como sugiere PRYTHERCH (2006), las autoridades valencianas imprimieron un sello muy particular a su actuación: el discurso de la modernización y la competitividad se hacía fuerte y, a la vez, se impulsaba una reivindicación regionalista tradicional de Valencia. El nuevo regionalismo mostraría así una gran funcionalidad como eje articulador de las nuevas políticas urbanas.

Desde luego, el extenso periodo de más de diez años de crecimiento económico que se alargaría hasta 2007 también favoreció este modelo de intervención. Las administraciones públicas valencianas optaron por una política presupuestaria en la que los gastos sociales pasaron a un segundo plano, mientras se financiaban generosamente los grandes proyec-

Fernando Díaz Orueta

REGÍMENES URBANOS Y MOVIMIENTO CIUDADANO EN VALENCIA

tos.³ El proyecto de la Ciudad de las Ciencias fue modificado por el nuevo gobierno autonómico del PP para convertirse en el más ambicioso Ciudad de las Artes y las Ciencias. Ligada a la celebración de la America's Cup, impulsada por el Consorcio Copa América en el que participaron las administraciones local, autonómica y central, se realizaron obras importantes en el puerto, singularmente la Marina Real. A lo largo y ancho de la ciudad se desarrollaron otras actuaciones de una escala menor, pero con un impacto importante sobre las zonas afectadas. (Imagen 2)

La sintonía y complicidad entre los grandes (antiguos y nuevos) grupos económicos y el poder político ha resultado fundamental. De hecho, se han producido llamativos trasvases de políticos que al dejar el cargo accedían con rapidez a importantes puestos de responsabilidad en alguna de estas grandes empresas o también de empresarios que pasaban a ocupar cargos políticos relevantes. Asimismo, y al estilo de lo observado en el gobierno urbano de otras grandes ciudades, en Valencia se creó en 2004 un organismo de trabajo y colaboración público-privado que ha resultado fundamental. Se trata del Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia (CEYD), una entidad jurídica público-privada dirigida por el ayuntamiento en la que participan las organizaciones empresariales, la autoridad portuaria, la Feria de Valencia, las universidades, los sindicatos, la Cámara de Comercio, la Generalitat Valenciana y la Diputación Provincial. Desde el momento de su creación se ha orientado a trabajar en la mejora internacional de la imagen de Valencia, vinculando su imagen con su condición de ciudad-mercancía y ciudad-espectáculo. (Imagen 3)



2- Ciudad de las Artes y las Ciencias
Fuente: FERNANDO DÍAZ ORUETA

3- AGUILERA y NAREDO (2009) han analizado el papel determinante jugado por los mega-proyectos en la última fase expansiva de la economía española y su impacto sobre el territorio.

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.275-294. ISSN 1666-6186

3. MOVIMIENTOS URBANOS EN VALENCIA

En las dos últimas décadas han sido numerosas las ciudades en las que han surgido diversos movimientos urbanos que han cuestionado intervenciones urbanas orientadas al afianzamiento de las nuevas agendas urbanas. Estos movimientos han señalado no sólo las consecuencias negativas de las nuevas intervenciones, sino también la ausencia de canales de participación democrática, tanto en su proceso de gestación como en su ejecución (DÍAZ ORUETA, 2007). Aunque en líneas generales las movilizaciones no han alcanzado gran intensidad, las ciudades españolas, y en particular, Valencia, no han sido ajenas a este proceso.

En la historia contemporánea española, el momento de movilización urbana más importante se produjo a lo largo de los años 70 y hasta principios de los 80 del siglo XX. Dichas movilizaciones tuvieron como escenario fundamental, aunque no único, los barrios periféricos de clase trabajadora. La lucha por la vivienda, los equipamientos y el transporte fueron sus principales reivindicaciones, aunque el alcance de estas movilizaciones sólo puede ser comprendido en toda su complejidad situándolo en el contexto histórico de la transición política española. Tras la recuperación de la democracia municipal y la consolidación del nuevo sistema político, la movilización urbana perdió fuerza. Los años 80 del siglo XX fueron un momento de profunda crisis y de grandes cambios que condujeron a una redefinición no sólo de sus objetivos, sino también de su composición, organización e, incluso, de las formas de movilización.



3- Marina Real

Fuente: FERNANDO DÍAZ ORUETA

REGÍMENES URBANOS Y MOVIMIENTO CIUDADANO EN VALENCIA

Esta situación se modificó años más tarde. Desde mediados de la década de los 90 diversos sectores del movimiento ecologista comenzaron a prestar una atención central a las cuestiones urbanas (tráfico, transporte, vivienda, contaminación, etc.). Asimismo, el movimiento okupa amplió su capacidad de actuación. Este movimiento, fuertemente ligado a través de muchos de sus miembros más activos con el movimiento antiglobalización, introdujo en la agenda urbana la crítica a un modelo que profundizaba la segregación y la desigualdad social. Posteriormente se fue produciendo un proceso de aproximación entre diversos grupos y asociaciones, incluidos los restos del viejo movimiento vecinal, dando lugar a nuevas alianzas de composición social y política muy amplia, aunque con una capacidad de movilización limitada (DÍAZ ORUETA, 2007). Incluso en Barcelona, ciudad hasta no hace muchos años identificada con un modelo de gestión urbana supuestamente más democrático e igualitario, se habían producido ya a principios de los 90 diversas movilizaciones contra el modelo urbano impulsado por las Olimpiadas de 1992. Estas movilizaciones se repitieron, con mayor intensidad, con motivo de la celebración del Fòrum Barcelona 2004. Éste es un caso especialmente interesante puesto que la campaña de protestas recogió argumentos y reivindicaciones coincidentes con los expresados en otras ciudades europeas ante acontecimientos parecidos. Pero las movilizaciones no se circunscribieron a Barcelona o Madrid. De hecho, como veremos más tarde, fue Valencia la ciudad española en la que los movimientos urbanos arraigaron con mayor fuerza.

En general, estos movimientos han sido interpretados como una fase nueva de movilización urbana, diferenciada nitidamente de otras etapas anteriores. Sin embargo, esto no es completamente correcto. Por un lado, una parte de la vieja generación de militantes está presente en las movilizaciones. Algunos, desde luego, participando en grupos diferentes de los de entonces pero, en cualquier caso, aportando su experiencia y conocimientos. Por otro porque, aunque en un nuevo contexto, el fondo de algunas de las reivindicaciones es el mismo: hay una exigencia de mayor democratización de los gobiernos locales, opacos a la opinión y participación de los vecinos, o también una demanda de nuevos equipamientos (centros educativos, por ejemplo) ante los déficit acumulados de nuevo en muchos barrios. Incluso el problema del acceso a la vivienda, aunque sea con nuevas características, vuelve a estar presente como una de las principales preocupaciones ciudadanas. Transcurridos más de treinta años desde la celebración de las primeras elecciones municipales democráticas después de la dictadura franquista, y con un marco legal que formalmente recoge amplias posibilidades de participación, el malestar social no deja de crecer. Los

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.275-294. ISSN 1666-6186

4- *Sobre la historia contemporánea del movimiento ciudadano español y en especial madrileño: PÉREZ QUINTANA y SÁNCHEZ LEÓN, 2008.*

gobiernos locales y regionales muestran una enorme facilidad para llegar a acuerdos con la iniciativa privada en el desarrollo de grandes proyectos urbanos que están transformando profundamente la estructura social y territorial de las ciudades. Sin embargo, las posibilidades de modificación de estos proyectos y la discusión sobre sus contenidos y su diseño son prácticamente nulas. No es por ello extraño que los actuales movimientos urbanos consideren la falta de democracia como uno de sus principales motivos de preocupación y protesta.⁴

Del mismo modo que en el resto de las grandes ciudades españolas, en los años finales del franquismo y primeros de la democracia las asociaciones de vecinos valencianas cumplieron un papel trascendental (TORRES, 2004: 3): *“Poco a poco (...), las asociaciones de vecinos (AV) fueron avanzando más allá de las reivindicaciones concretas, reflexionando sobre el modelo de barrio que se necesitaba, y a la vez planteando exigencias de cambio democrático. A la formulación de estas alternativas ayudaron un número creciente de jóvenes estudiantes, y no tantos profesionales, que se iban a ‘vivir a los barrios’, por compromiso de militancia, vinculada o no a los partidos políticos de izquierda, todavía clandestinos, como refuerzo a los militantes obreros que habían animado en buena parte el surgimiento de las AV. En ocasiones, este ‘desembarco’ agudizó los intentos de instrumentalización partidista de las AV y provocó fuertes enfrentamientos por aumentar la influencia y el control del nuevo Movimiento de barrios (o ciudadano). Para muchos partidos se trataba del ‘Frente de Barrios’ de una lucha general contra el sistema, se identificara como ‘franquista’ o ‘capitalista’”.*

Durante la transición democrática el movimiento ciudadano en Valencia alcanzó un gran protagonismo, organizando simultáneamente un buen número de campañas de lucha. Estas se desarrollaban bien a una escala local (barrio a barrio) o también con una perspectiva mucho más amplia: por ejemplo, luchas contra autopistas, contra urbanizaciones en áreas de un gran valor ecológico, etc. Pero, del mismo modo que ocurrió en Madrid o en Barcelona, a lo largo de los años 80 la progresiva consolidación de la democracia significó también el declive del movimiento ciudadano.

3.1. Una nueva generación de movimientos. Salvem El Cabanyal como ejemplo

No será hasta la segunda mitad de los 90 cuando vuelva a hacerse evidente que una parte de los habitantes de la ciudad no estaba conforme con su evolución. La composición social de los nuevas asociaciones, sus objetivos, incluso muchas de sus formas de movilización resultaban diferentes de las del viejo movimiento ciudadano, pero, en cualquier caso, daban cuenta de una preocupación ciudadana renovada por la cuestión urbana.

Fernando Díaz Orueta

REGÍMENES URBANOS Y MOVIMIENTO CIUDADANO EN VALENCIA

Su actuación responde a una corriente de sensibilidad social, quizá no mayoritaria pero sí muy significativa en Valencia, que está en profundo desacuerdo con el modelo de crecimiento impulsado desde mediados de los 90. Lo cierto es que Valencia es una de las ciudades españolas en las que los movimientos urbanos se han reavivado con mayor intensidad en los últimos años.

Las críticas fundamentales de estos grupos se han dirigido a destacar el impacto desequilibrador que desde el punto de vista socio-espacial provoca este tipo de políticas, así como el enorme despilfarro de recursos públicos y el sometimiento del presente y el futuro de Valencia a unos grupos económicos que deciden autónomamente sobre las prioridades para la ciudad. Los cuantiosos sobrecostes de estas operaciones y la gran opacidad de las cuentas son otros elementos cuestionados. (Imagen 4)

Destaca la aparición de diversas plataformas ciudadanas que llevan por nombre “Salvem” (V. TORRES, 2004; 7-11): Salvem la Punta (referida a la defensa de un viejo barrio portuario demolido violentamente por la administración local para la construcción de la ampliación del puerto), Salvem el Cabanyal (organización que defiende el mantenimiento de un barrio declarado Bien de Interés Cultural y que el ayuntamiento pretende demoler parcialmente para abrir una nueva avenida), Salvem el Botànic (creado por la amenaza que supone la construcción de tres torres junto al Jardín Botánico de la Universidad de Valencia), etc.

De todos ellos es Salvem el Cabnyal (<http://www.cabanyal.com>) el que mantiene una actividad más constante en el tiempo, hasta alcanzar en los primeros meses de 2010 una gran



4- Manifestación en defensa del territorio, Valencia, 3 de junio de 2006
Fuente: FERNANDO DÍAZ ORUETA.

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.275-294. ISSN 1666-6186

notoriedad como catalizador del descontento de amplias capas de la población valenciana con la situación de la ciudad. Esta plataforma nació en 1998 mediante la coordinación de vecinos, comerciantes y otros grupos barriales que estaban en desacuerdo con el proyecto de destrucción de una parte significativa de este barrio marinero y popular de Valencia. El viejo proyecto de prolongar la avenida de Blasco Ibáñez hacia el mar derrumbando más de 450 edificios y 1600 viviendas, destruiría no sólo una trama urbana y arquitectónica de gran valor, sino que quebraría un rico tejido social. El gobierno local, presidido desde 1991 por la alcaldesa del PP Rita Barberá, retomó el proyecto, incluso ignorando que buena parte de este espacio había sido declarado en 1993 Bien de Interés Cultural (BIC) con categoría de conjunto histórico.

Desde su creación, con mayor o menor intensidad según las coyunturas, Salvem el Cabanyal ha organizado todo tipo de movilizaciones, entre las más destacables las llamadas jornadas *Portes Ofertes* en las que los vecinos ceden sus casas para que distintos artistas muestren sus obras, convirtiéndose el barrio en una auténtica sala de exposiciones popular abierta a cualquiera que por allí pase. El funcionamiento de la plataforma es muy abierto y de carácter asambleario, y cuenta, por ejemplo, con la colaboración de diversos profesionales y docentes universitarios que no necesariamente residen en el barrio. La lucha en los tribunales ha sido dura y ha acompañado todo este largo periplo: tras largos años, en mayo de 2009 el Tribunal Supremo instó al Ministerio de Cultura a que se pronunciase sobre el posible expolio que podría estarse produciendo en el barrio, donde ya se han llevado adelante numerosos derribos. A finales de diciembre de 2009 el Ministerio confirmó el expolio, planteando la paralización de un plan que promueve la destrucción del barrio pero que, paradójicamente, se denomina “Plan Especial de Protección y Reforma Interior de Cabanyal-Canyamelar”.

Esta resolución vino a reactivar el movimiento y también produjo una reacción virulenta no sólo de la alcaldía de la ciudad, sino de la propia Generalitat Valenciana, que ha utilizado diversas argucias legales para tratar de dejar sin efecto la orden ministerial. Lo cierto es que, como afirma Maribel Doménech (portavoz de Salvem El Cabanyal), durante los años transcurridos el ayuntamiento promovió deliberadamente el deterioro de la zona: *“Es una degradación inducida por el propio Ayuntamiento. El Cabanyal nunca ha sido un barrio abandonado, ha sido el propio Consistorio quien ha ido comprando casas para tirarlas. No hay ningún plan de expropiación en activo: hace tres años se notificaron unas expropiaciones que ni siquiera se han llevado a cabo. Tampoco se*

Fernando Díaz Orueta

REGÍMENES URBANOS Y MOVIMIENTO CIUDADANO EN VALENCIA

han resuelto las alegaciones que se hicieron. Se ha hecho una compra furtiva de casas, que las familias han vendido porque se iba a acometer el plan. El Ayuntamiento las fue derribando para hacer creer que el proyecto iba adelante y así amedrentar a los vecinos” (declaraciones al Diario Público, 10 de enero de 2010).

Detrás de esta actuación planea el proyecto de “conquistar” para las clases dirigentes de la ciudad este barrio popular que ocupa un lugar privilegiado junto al mar Mediterráneo. Dicho con otras palabras, se está impulsando abiertamente un proceso de *gentrification*. Lo cierto es que la batalla incluso ha superado los límites de la ciudad de Valencia y se ha convertido ya en la referencia más clara en la España de hoy de la defensa del patrimonio frente a la presión constructora y especulativa. Por tanto, la actuación del ayuntamiento de Valencia sobre el Cabanyal debe ser interpretada en el marco del cambio de la agenda urbana explicada en páginas anteriores. Simboliza rotundamente el empeño de las administraciones públicas por llevar adelante hasta sus últimas consecuencias la lógica implícita en las nuevas políticas urbanas. Un empeño que lamina cualquier posibilidad de participación ciudadana en el debate sobre el futuro del barrio y, por extensión, de la ciudad. De hecho, la plataforma lleva doce años pidiendo diálogo a la administración local sin ningún resultado: la alcaldesa, al igual que otros miembros de su equipo de gobierno, ha calificado reiteradamente a Salvem El Cabanyal como grupo violento movido por oscuros intereses políticos.

El 31 de enero de 2010 miles de personas, muchas procedentes de otros barrios de Valencia, salían en manifestación a las calles del barrio para exigir al ayuntamiento su rehabilitación y el freno a la destrucción del patrimonio y la participación ciudadana en el diseño del plan de rehabilitación. En la manifestación estaban presentes otras plataformas y asociaciones de la ciudad, así como vecinos que, a título individual, reivindicaban un nuevo modelo de ciudad. Las peticiones de diálogo fueron nuevamente rechazadas e incluso, utilizando nuevas argucias legales, los derribos se reiniciaron varias semanas más tarde, hasta que en abril se produjo una nueva paralización, tampoco definitiva, puesto que está pendiente de una nueva resolución del laberinto jurídico, en esta ocasión por parte del Tribunal Constitucional. Las cargas policiales contra las personas que trataron de frenar los derribos fueron brutales.

El ayuntamiento mantiene su férrea voluntad de continuar adelante con el plan, incluso en un contexto de profunda crisis inmobiliaria. Haciendo gala de un talante autoritario

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.275-294. ISSN 1666-6186

5- A pesar de que esta forma autoritaria de gobernar no es algo excepcional sino más bien la norma, de los episodios frecuentes de corrupción en los que muchos cargos políticos se están viendo envueltos, del enorme despilfarrero de dinero público que se traduce en la deuda insostenible que arrastra el País Valenciano y de que la crisis económica ha sacudido esta autonomía con una intensidad muy superior a la media española, las expectativas electorales del PP para las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 2011 son excelentes. El análisis de las razones de esta situación merecería ser objeto de un artículo monográfico. La hegemonía política del PP en Valencia es un fenómeno social complejo para el que no cabe una explicación rápida, aunque algunas variables como el lamentable trabajo político realizado por los partidos de la oposición ocuparían un lugar destacable en ese análisis pendiente.

propio de otros tiempos, el poder político local ha convertido la ejecución del plan en una cuestión fundamental, interpretando cualquier posible negociación con el vecindario como una cesión inadmisibles. Planteadas así las cosas, el conflicto promete mantenerse abierto por un largo periodo, ya que no es previsible que en el corto plazo pueda producirse un cambio de color político en el gobierno de la ciudad.⁵ En todo caso, el movimiento ciudadano vuelve a ser un actor a tener en cuenta en la definición actual y futura de Valencia.

4. CONCLUSIONES: LA REORIENTACIÓN DE LA AGENDA LOCAL Y EL PAPEL DE LOS MOVIMIENTOS URBANOS

Al igual que en otras ciudades europeas, las nuevas coaliciones locales consolidadas en los últimos años cumplen un papel esencial. La introducción de una visión nítidamente empresarial de la ciudad y la tendencia hacia la adopción de formas de intervención mixta (pública/privada) se han visto favorecidas por la acción de las coaliciones. En ese sentido, destaca el fuerte liderazgo jugado por ciertos sectores empresariales y, en particular, por las grandes empresas inmobiliarias y el sector financiero, los más beneficiados por el pasado boom de la construcción (FERNÁNDEZ DURÁN, 2006). La progresiva puesta en marcha de organismos gestores que promueven, por ejemplo, los grandes proyectos permite visualizar más claramente a los actores que participan y también con qué intensidad. Asimismo, los planes estratégicos aportan una perspectiva muy completa de los grupos que participan en los procesos de reestructuración urbana. Los proyectos de reestructuración se han diversificado notablemente. No se trata sólo de la construcción de nuevos desarrollos residenciales o del impulso de nuevos espacios para oficinas u otras actividades terciarias, sino también del impulso de equipamientos culturales o de operaciones de gran calado de naturaleza mixta (DÍAZ ORUETA, 2009).

De acuerdo con STONE (2005), la construcción de un régimen urbano es un proceso a largo plazo. Es preciso que las relaciones establecidas entre los diversos actores socio-políticos y económicos presenten un nivel suficiente de solidez y estabilidad en el tiempo. Por ello, la identificación de una coalición coyuntural de actores que respaldan un determinado proyecto urbano no basta para afirmar que estamos ante un régimen urbano.

En ese sentido, en Valencia se ha producido la consolidación y enraizamiento de una sólida coalición que viene determinando las prioridades de la agenda local y que orienta

REGÍMENES URBANOS Y MOVIMIENTO CIUDADANO EN VALENCIA

su desarrollo de forma clara. El proceso de reestructuración urbana que ha experimentado Valencia no resulta explicable sin hacer referencia al papel determinante que dicha coalición ha jugado. El cambio se ha justificado apelando a la necesidad de adaptación a las transformaciones producidas por la globalización y de alcanzar resultados económicos favorables.

Teniendo en cuenta el periodo abierto a principios de los años 90 y considerando la clasificación de regímenes urbanos definida por STONE, Valencia podría definirse como un *development regime*, es decir, centrado fundamentalmente en la utilización de los cambios en el uso del suelo para favorecer el crecimiento (STONE, 1993). Esta orientación se ha consolidado plenamente durante la primera década del siglo XXI, liderada por el gobierno local de Valencia y respaldada con rotundidad por la administración regional.

Otro aspecto fundamental al analizar un régimen urbano se refiere a la construcción de las agendas y, particularmente, la determinación de hasta qué punto y en qué aspectos los ciudadanos tienen la oportunidad de intervenir en la llamada gobernanza local (LE GALÈS, 2002; SUBIRATS, 2002; CASELLAS, 2005; GARCÍA, 2006). Ni en la discusión, ni en el diseño, ni en la ejecución de estas nuevas políticas se han promovido procesos participativos. En realidad, se ha impedido cualquier discusión sobre el desarrollo urbano, tratando de convertir éste en un terreno “despolitizado”. Las poderosas campañas publicitarias, la elaboración de narrativas *ad hoc* que legitiman sobre bases identitarias las nuevas actuaciones, la apelación a su necesidad histórica, a las mejoras medioambientales que introducen y a sus ventajas económicas se han convertido en un auténtico muro que dificulta la realización de un debate ciudadano, por otra parte imprescindible. Valencia es una de las ciudades españolas donde el modelo desarrollista se ha impulsado con más claridad y también una de las que ha debido enfrentar una resistencia social más significativa. Sin embargo, el gobierno local ha respondido de forma muy autoritaria a estas demandas ciudadanas, negando cualquier posibilidad de interlocución y calificándolas reiterada e injustificadamente como violentas.

A medio plazo, la profunda recesión económica que afecta a la economía española desde 2008 es previsible que pueda producir transformaciones importantes. Como ya se indicó anteriormente, FAINSTEIN y FAINSTEIN (1983) consideraban también a las restricciones fiscales y económicas como factores favorecedores de los cambios de régimen urbano. Pues bien, en el caso español, existe un problema crónico en cuanto a la financia-

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.275-294. ISSN 1666-6186

ción municipal, ahora muy agravado por la crisis y que previsiblemente no va a recibir una respuesta significativa. La burbuja inmobiliaria que, en gran medida, alimentó el desarrollismo de las dos décadas pasadas ha tocado a su fin. Una parte muy importante de las actuaciones en marcha o proyectadas precisa de una financiación que ha dejado de fluir. Las expectativas especulativas alrededor de los precios de la vivienda han desaparecido: los precios están cayendo en valores absolutos y la recuperación, cuando se produzca, no permitirá alcanzar los niveles de años pasados. En todo caso, con unas elevadas tasas de desempleo, en un escenario de recortes en el sector público y con el crecimiento de la dificultad para acceder al crédito, la mayor parte de la población tampoco se ha visto favorecida por el desplome de los precios ni es previsible que lo pueda hacer en el corto plazo.

En un contexto como el descrito resulta urgente la reconsideración del papel jugado por las administraciones públicas en los años pasados. La necesaria intervención pública debería venir acompañada de una reflexión estratégica referida a las actividades que el Estado debe asumir y al servicio de qué intereses (NAREDO, 2009). Esto exigiría simultáneamente una reconsideración de las prioridades y objetivos impulsados desde las coaliciones pro-crecimiento. En definitiva, se trataría de aprovechar la coyuntura de crisis para reorientar un modelo agotado e inviable y que ha producido efectos muy negativos.

Sin embargo, y a pesar de la crisis, el régimen urbano no parece dar síntomas de transformación. Por el momento, la estrategia adoptada consiste en soportar atrincherados la coyuntura negativa a la espera de que vuelvan tiempos mejores. Para nada se está cuestionando desde la coalición pro-crecimiento valenciana el modelo económico y territorial dominante. En ese sentido, los movimientos urbanos podrían jugar un papel importante al articular el creciente malestar social en el sentido de cuestionar el régimen actual y optar por otro modelo de desarrollo urbano en el que, además, la participación ciudadana volviera a ocupar una posición central. Es decir, se trataría de desafiar el régimen local hegemónico, tal y como plantean MOULAERT et ál. (2007: 202): *“In each city or urban region the local regime is a patchwork of projects competing to become hegemonic, which is reflected in a compromise of institutions and strategic agencies, reproducing the mixed capitalist economy within concrete urban and regional formation”*.

Entre los logros de estos movimientos está el haber conseguido introducir en el debate ciudadano, no sin enormes resistencias, la discusión sobre algunos de los ejes clave de la agenda urbana hegemónica. Los años por venir serán fundamentales para constatar si se trata de los primeros pasos del largo camino hacia un cambio de agenda y la posible construcción de un nuevo régimen urbano.

REGÍMENES URBANOS Y MOVIMIENTO CIUDADANO EN VALENCIA

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA, Federico y NAREDO, José Manuel (ed.) (2009), *Economía, poder y megaproyectos*. Fundación César Manrique, Lanzarote.
- CASELLAS, Antònia (2005) “Aproximaciones teóricas para el análisis de la transformación urbana. *Urban regime analysis* en el contexto europeo”. Documents d’Anàlisi Geogràfica Nº 46, Barcelona.
- DÍAZ ORUETA, Fernando (2007) “Madrid: Urban regeneration projects and social mobilization”. *Cities, The International Journal of Urban Planning*, Vol.24, Nº 3.
- DÍAZ ORUETA, Fernando (2009) “El impacto de los megaproyectos en las ciudades españolas. Hacia una agenda de investigación”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol.24, Nº 1 (70), México.
- DÍAZ ORUETA, Fernando y LOURÉS SEOANE, María Luisa (2008), “La globalización de los mercados inmobiliarios: su impacto sobre la Costa Blanca”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Nº 155, Madrid.
- ELKIN, Stephen L. (1987) *City and regime in the American republic*. University of Chicago Press, Chicago.
- FAINSTEIN, Norman y FAINSTEIN, Susan (1983). “Regime strategies, communal resistance and economic forces”. En: *Restructuring the city*, Longman, Nueva York.
- FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón (2006) *El tsunami urbanizador español y mundial*. Virus, Bilbao.
- GAJA, Fernando (2006). “El boom de València o la ciutat com a espectacle”. En: *Llibre Verd del Territori Valencià*, Escola Valenciana-Federació D’associacions Per La Llengua, Valencia.
- GARCÍA, Soledad (2006). “Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities”. *Urban Studies*, Vol. 43, Nº 4.
- JESSOP, Bob (1997) “A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes”. En: *Reconstructing urban regime theory. Regulating urban politics in a global economy*, Sage, Londres.
- KILBURN, H. Witt (2004). “Explaining U.S. Urban Regimes. A Qualitative Comparative Analysis”. *Urban Affairs Review*, Vol. 39, Nº 5.
- LAURIA, Mickey (1999). “Reconstructing Urban Regime Theory: Regulation Theory and Institutional Arrangements”. En: *The urban growth machine: critical perspectives two decades later*, New York State University, Nueva York.
- LE GALÈS, Patrick (2002) *European Cities: Social Conflicts and Governance*. Oxford University Press, Oxford.
- LOGAN, John y MOLOTCH, Harvey (1987) *Urban Fortunes. The Political Economy of Place*. University Of California Press, Berkeley.
- MCGOVERN, Steve (2009) “Mobilization on the Waterfront. The Ideological/Cultural Roots of Potential Regime Change in Philadelphia”, *Urban Affairs Review*, Vol. 44, Nº 5.

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.275-294. ISSN 1666-6186

- MOSSBERGER, Karen. y STOKER, Gerry (2001) “The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization”, *Urban Affairs Review*, Vol.36, Nº 6.
- MOULAERT, Frank, MARTINELLI, Flavio, GONZÁLEZ, Sara y SWYNGEDOUW, Erik (2007). “Introduction: Social Innovation and Governance in European Cities: Urban Development Between Path Dependency and Radical Innovation”. *European Urban and Regional Studies*, Vol.14, Nº 3.
- NAREDO, José Manuel (2009) “La cara oculta de la crisis. El fin del boom inmobiliario y sus consecuencias”. *Revista de Economía Crítica* Nº 7, Valladolid.
- PÉREZ QUINTANA, Vicente y SÁNCHEZ LEÓN, Pablo (ed.) (2008) *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid, 1968-2008. Los libros de la catarata*, Madrid.
- PRYTHERCH, David (2006) “Narrating the Landscapes of Entrepreneurial Regionalism: Rescaling, ‘New’ Regionalism and the Planned Remaking of València, Spain”. *Space & Polity* Vol.10, Nº 3.
- RAUSELL, Pau (2004) “La Ciudad de las Artes en Valencia y el turismo cultural”. En: *Casos de Turismo Cultural*, Ariel, Barcelona.
- RODRÍGUEZ, Arantxa, MOULAERT, Frank y SWYNGEDOUW, Erik (2001) “Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Nº 129, Madrid.
- STONE, Clarence N. (1989) *Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. University Press of Kansas, Lawrence.
- STONE, Clarence N. (1993) “Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach”. *Journal of Urban Affairs*, Vol.15.
- STONE, Clarence N. (2005), “Looking Back to Look Forward. Reflections on Urban Regime Analysis”. *Urban Affairs Review*, Vol.40, Nº 3.
- SUBIRATS, Joan (ed) (2002) *Redes, Territorio y Gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- SWYNGEDOUW, Erik, MOULAERT, Frank y RODRÍGUEZ, Arantxa (2004). “Neoliberal urbanization in Europe: large scale urban development projects and the new urban policy”. En: *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell, Oxford.
- TORRES, Vicente, 2004 “Nuevos y viejos movimientos ciudadanos en el País Valenciano”. Conferencia invitada en el *Congreso: Movimientos sociales hoy: avanzando hacia una democracia transformadora*. Organizado por la Universidad de Alicante del 19 al 23 de julio en la ciudad de Alicante, España.