

# Ciudades, barrios y gobernanza multiescalar en la Europa urbana

**Frank Moulaert.** KU Leuven, Heverlee, Bélgica.

**Constanza Parra.** University of Groningen, Groningen, Holanda.

**Erik Swyngedouw.** Manchester University, Manchester, United Kingdom.

**RESUMEN** | Las políticas urbanas, especialmente aquellas orientadas al desarrollo de barrios, carecen de consistencia en el tiempo y en su “régimen urbano”. En Europa, durante las últimas dos décadas, la política urbana ha experimentado un movimiento pendular, *desde* una política centrada en el barrio de corte social-comunitaria en la década de 1990, *hacia* una política para la ciudad manejada por la economía y el mercado inmobiliario en los 2000, y el llamado urgente de los últimos años a reintroducir innovación social y barrios en la política urbana. A partir de experiencias de innovación social en ciudades europeas y de sus formas de gobierno, pero también de cómo desafían a las autoridades públicas, este artículo extrae lecciones sobre innovación social, desarrollo urbano y formas de gobierno más sólidas en el tiempo y en relación con el contexto. Constancia en el financiamiento, articulación y aprendizaje recíproco en la gobernanza y una ética comunitaria solidaria parecen ser las bases de dicha solidez.

**PALABRAS CLAVE** | gobernanza multiescalar, innovación social, política urbana.

**ABSTRACT** | *Urban policies, especially those oriented toward neighbourhood development, have not been consistent in time or in their ‘urban regime’. In Europe, over the last twenty to twenty five years, we have witnessed a pendulum movement in urban policy moving from a neighbourhood-focused, socially-community oriented policy approach in the 1990s to a more city-wide, economy and real-estate driven policy in the 2000s. In the last few years there has been a cry to reintroduce a social innovation and neighbourhood focus into urban policy. On the basis of social innovation initiatives in European cities and the way they were governed by, but also challenged by, public authorities, this article draws lessons for social innovation, urban development and forms of government that are more solid in time and in their relationship with their context. Constancy in funding, articulation and reciprocal learning in governance and a solidary community ethics seem to lay the grounds for this robustness.*

**KEY WORDS** | *multiscalar governance, social innovation, urban policy.*

Recibido el 23 de agosto de 2012, aprobado el 25 de marzo de 2013

E-mail: Frank Moulaert, frank.moulaert@asro.kuleuven.be | Constanza Parra, C.A.Parra.Novoa@rug.nl | Erik Swyngedouw, erik.swyngedouw@manchester.ac.uk

## Introducción:

### Las dinámicas de la política urbana y de la acción colectiva correspondiente

El argumento central de este artículo sugiere que en los últimos veinte años se ha observado un movimiento pendular en Europa, tanto en el foco espacial de su política urbana como en la acción colectiva que se le asocia. Mientras que durante la década de los noventa programas europeos tales como Poverty III, Urban Pilot Projects, Urban I y Neighbourhoods in Crisis, entre otros<sup>1</sup>, le asignaron un rol central al “barrio” y lo consideraron el nivel territorial privilegiado para implementar estrategias orientadas a combatir la exclusión social y la pobreza, a comienzos del nuevo milenio el interés puesto en el nivel barrial se vio cuestionado en diversos círculos científicos y sociopolíticos, redirigiéndose así la atención hacia la ciudad y el nivel regional urbano. Hoy por hoy, una década más tarde, somos testigos de un renacimiento del interés por el nivel barrial (DG Regional Policy, 2011; Mahsud, Moulaert, Novy & Coimbra, 2011), pero ahora situado dentro de un contexto multiescalar. De esta manera, la mirada dirigida hacia el barrio, esta vez reconocido como arena de lucha social y política para la construcción de cohesión social en Europa, está de regreso (Miciukiewicz, Moulaert, Novy, Musterd & Hillier, 2012). No obstante lo anterior, cómo avanzar verdaderamente en esta dirección y de qué manera forjar comunidades socialmente más sustentables siguen siendo las grandes interrogantes todavía por dilucidar. En este artículo abordamos dos preguntas fundamentales: ¿Cómo explicar este movimiento pendular que se observa en el continente europeo, y más específicamente en su política urbana? ¿Qué factores garantizarían la creación de lo que podríamos llamar un “todo” más sólido en el tiempo y garante de una política urbana conectada a una acción colectiva territorialmente enraizada? Cabe señalar a este respecto que un creciente número de análisis académicos y observadores políticos sugieren que la “salvación” podría encontrarse en un sistema de gobernanza urbana de tipo multiescalar (DG Regional Policy, 2011; Mahsud et al., 2011). Los resultados científicos obtenidos dentro del marco del proyecto de investigación transnacional SINGOCOM (EC/FP5)<sup>2</sup> constituyen uno de los puntos de partida de este ejercicio de problematización conjunta de las dinámicas de política urbana y acción colectiva en Europa que presentamos en este artículo. SINGOCOM, acrónimo de *Social Innovation, Governance and Community Building*, es un proyecto de investigación sobre innovación social y gobernanza en comunidades locales, cuyo propósito fue examinar cómo iniciativas locales socialmente innovadoras –principalmente a escala barrial– interactúan y se relacionan con los regímenes sociopolíticos urbanos en los que han crecido, y cuál ha sido el impacto de estas iniciativas en el desarrollo de los barrios.<sup>3</sup>

1 Mayor información sobre estos programas en Moulaert (2000) y Novy, Coimbra & Moulaert (2012).

2 El proyecto SINGOCOM (Social Innovation, Governance and Community Building), estuvo financiado por el Quinto Programa Marco de la Comisión Europea (EC/Fifth Framework Programme). Más información en <http://users.skynet.be/bk368453/singocom/index2.html>

3 El libro *Can neighbourhoods save the city? Community development and social innovation*, editado por F. Moulaert, F. Martinelli, E. Swyngedouw & S. González en 2010, entrega mayores detalles sobre esta investigación y el proyecto SINGOCOM.

Los pilares conceptuales de este artículo se encuentran en los trabajos realizados desde fines de los ochenta por el equipo de investigadores implicados en el modelo de Desarrollo Territorial Integrado (en inglés, Integrated Area Development, IAD) (Moulaert & Leontidou, 1995; Moulaert et al., 1990), cuyo objetivo fue perfeccionar la llamada teoría de la regulación (Aglietta, 1976; Boyer, 1986; Benko & Lipietz, 1998; Jessop & Sum, 2006) y de esta manera adaptarla al análisis del desarrollo local y de sus estrategias (Moulaert, 2000; Moulaert & Nussbaumer, 2005). Ya en aquel entonces fue señalado que toda estrategia de desarrollo local debe estar acompañada de procesos de gobernanza multiescalar, lo que hace necesario perfeccionar el análisis de las dialécticas territoriales interescales. Entre los pasos relevantes de este análisis interescalar mencionamos, por un lado, el reconocimiento de la casi total imposibilidad que presenta el nivel local para hacerse cargo por sí solo de los problemas que enfrenta y, por otro, que los partenariados entre actores tienden cada vez más a ser de tipo multiescalar, pero que tales partenariados serán sustentables solo si el sistema de gobernanza que los guía o sustenta es también multiescalar. Cabe señalar las similitudes observadas y lecciones que se pueden extraer de la literatura sobre gobernanza y sustentabilidad de sistemas socioecológicos, que muestra que estos sistemas son multiescalares (Berkes, 2008; Parra, 2008, 2010; Parra & Moulaert, 2012), que su gobernanza debe ser también multiescalar, pero que algunos desafíos se enfrentan mejor desde el nivel local (Wilson & Vihlová, 2000).

En este artículo examinamos estas cuestiones en cuatro etapas. En primer lugar, analizamos el marco conceptual sobre el que está construido, que combina elementos provenientes de la teoría de los regímenes urbanos, de la teoría de la regulación, de la economía política cultural, de la geografía relacional y de la política escalar. Segundo, presentamos parte del contenido del proyecto SINGOCOM, subrayando su capacidad para introducir mejoras al marco conceptual propuesto en este artículo, es decir, introduciendo el carácter cíclico de los regímenes locales y del enraizamiento espacial que les es inherente. Ahondando en la reflexión conceptual planteada, en tercer lugar, recorreremos tres décadas en la evolución de la política urbana y de la acción colectiva en la Europa urbana, y explicamos cómo ambas han experimentado un movimiento pendular escalarmente articulado *total*. Explicamos este movimiento pendular a través de un estudio de caso sobre la ciudad de Amberes. Con esta base ilustramos la complejidad de la tensión existente entre cadenas discursivas y factores materiales, que simultáneamente inducen cambios en el régimen urbano de la ciudad bajo estudio e impactan la construcción de acción colectiva en Europa. A partir de lo observado en Amberes, así como en otros casos del proyecto SINGOCOM, la gran pregunta que abordamos aquí dice relación con el rol de la multiescalaridad en la construcción de partenariados agenciales (en inglés, *agencial partnerships*) o en la edificación/deconstrucción de los sistemas institucionales facilitadores. Esto último quedó muy claro, por ejemplo, cuando en 2003 el gobierno flamenco reemplazó el Fondo de Impulso Social (en inglés, Social Impulse Fund) por el Fondo de la Ciudad (en inglés, City Fund), que restó significación a las prioridades sociales y al nivel barrial dentro de la política de desarrollo urbano. Finalmente, en una cuarta etapa, concluimos este artículo presentando perspectivas para el desarrollo de los barrios en un contexto de gobernanza multiescalar.

## ¿Qué queremos decir por régimen urbano?

### Teoría de los regímenes urbanos, teoría de la regulación y economía política cultural: combinando el aporte de tres familias teóricas

¿Qué es un régimen urbano y qué tipo de dinámicas sociales, políticas, económicas y territoriales lo caracterizan? Resumimos brevemente los principales componentes y dinámicas de un régimen urbano en tres puntos principales (Moulaert, 2000, pp. 45-47):

- *Un sistema socioeconómico urbano es parte de una constelación espacial más amplia.* Está compuesto tanto por la diversidad de actividades económicas líderes dentro de la economía urbana –junto a su impacto en el mercado y en el mercado inmobiliario–, como por *lobbies* y dinámicas de regulación articuladas a través de varias escalas espaciales y, a la vez, definidas por dimensiones institucionales específicas.
- *La naturaleza local de la lucha de clases.* Un régimen urbano se caracteriza por la naturaleza local de la lucha de clases, junto con otro tipo de luchas sociopolíticas, y fundamentalmente se refiere a cómo estas luchas están reflejadas (o no lo están) en cambios en los gobiernos de las ciudades y en sus agendas políticas, en la administración pública propiamente tal y en las relaciones de gobernanza más amplias.
- *Un régimen urbano es sinónimo de diversidad y dinamismo.* En un régimen urbano coexisten múltiples fuerzas sociopolíticas y socioeconómicas reflejadas, por ejemplo, en *lobbies* capitalistas, sindicatos, fundaciones socioculturales, grandes discursos y prácticas discursivas, y tecnologías. Dicha pluralidad se expresa en una variedad de alianzas y proyectos hegemónicos cambiantes, que no solo cuentan con la capacidad de influenciar e introducir cambios en los gobiernos locales, sino también en agencias y niveles de institucionalización estatal situados en escalas espaciales más altas. Al mismo tiempo, cabe señalar la acción contestataria ejercida por discursos y movimientos sociales contrahegemónicos que, en su conjunto, ponen de relieve la importancia del rol de las dinámicas culturales dentro un régimen urbano.

De acuerdo con esta conceptualización, el reordenamiento o reorganización escalar de un régimen urbano (en inglés, *regime's rescaling*) puede simultáneamente considerarse como un objetivo, una estrategia y un proceso. Actores locales que buscan formar una alianza para alcanzar ciertos objetivos en el área de la cohesión social pero que, por ejemplo, no encuentran suficiente apoyo en el nivel local, pueden buscar establecer algún modo de colaboración con actores de la región urbana, del Estado central o de la Comisión Europea. La construcción de alianzas de actores situados en diferentes escalas espaciales se transforma así en un objetivo, en una estrategia y en un proceso, que puede eventualmente venir acompañado de cambios institucionales. Esta conceptualización de un régimen urbano es el resultado de una fertilización cruzada entre elementos provenientes de la teoría de los regímenes urbanos (Stone, 1989; Lauria 1997; Kantor, Savitch & Vicari, 1997; Mossberger

& Stoker 2001), de una versión territorializada de la teoría de la regulación (Moulaert & Swyngedouw 1989; Benko & Lipietz, 1998; Jessop & Sum, 2006), de la economía política cultural (Sayer, 2001) y de la geografía relacional (Massey, 2005).

Al examinar con mayor detención el corpus teórico enunciado, observamos una serie de fortalezas y debilidades en las teorías evocadas y utilizadas a la hora de caracterizar un régimen urbano. Sin tener la pretensión de realizar un análisis exhaustivo de estas teorías, nos referiremos rápidamente a aquellas fortalezas y debilidades de mayor relevancia para el desarrollo del argumento de este artículo, y que se encuentran resumidas en el Cuadro 1. En primer lugar, destacamos el aporte de la teoría de los regímenes urbanos en la labor de identificación y análisis de coaliciones de poder político-económico y de sus respectivas agendas. Sin embargo, esta teoría se presenta como una perspectiva “escalarmente” endeble y considerablemente limitada en el análisis de prácticas discursivas sobre las transformaciones que experimentan los regímenes. En cuanto a la teoría de la regulación, subrayamos la atención que este corpus teórico brinda a las dialécticas de acumulación y regulación en regiones urbanas. Es preciso señalar, no obstante, la limitada comprensión de las estrategias de acumulación informales y de la regulación no estatal que muestran los exponentes de la teoría de la regulación (Moulaert, 1996). Por su parte, la economía política cultural es rica en el análisis de discursos y, al integrar el rol de las prácticas culturales y del discurso, puede reforzar el poder analítico de la teoría de la regulación para teorizar sobre regímenes urbanos. Otra contribución esencial a la hora de caracterizar un régimen urbano corresponde al marco analítico proporcionado por la geografía relacional para examinar redes de actores en el espacio (Massey, 2005). Una quinta familia teórica corresponde a los trabajos sobre política escalar que, si bien recalcan los conceptos y el rol de las diferentes escalas espaciales y esferas de poder, muchas veces lo hacen en desmedro del nivel local (Swyngedouw & Heynen 2003). Cabe señalar el importante rol que estas dos últimas familias han desempeñado en la multiescalarización tanto de la teoría de los regímenes (Gibbs & Jonas, 1998) como de las dinámicas de gobernanza (Jessop, 2004).

El modelo de Desarrollo Territorial Integrado o IAD, punto de partida del proyecto SINGOCOM, descansa particularmente en las primeras tres teorías. Este modelo provee un marco conceptual para las tareas de identificación y análisis de estrategias y procesos socialmente innovadores que ocurren en el nivel local. El modelo IAD tiene, en ciertas ocasiones, una propensión a perfilarse como una contribución muy localista y susceptible de caer en trampas culturales, ante las cuales resulta necesario permanecer atentos. De hecho, es posible evitar esta trampa localista tomando con seriedad el enraizamiento espacial del sistema local (localidad, barrio), teniendo en cuenta el carácter espacial de las relaciones sociales e instituciones, la articulación entre las diferentes escalas espaciales, así como el papel del espacio en la política y estrategias políticas. Con este propósito, la geografía relacional y la política escalar, cuarta y quinta familias teóricas, pueden ser invitadas a la discusión.

Es preciso mencionar que el modelo IAD no solo se ocupa de las diferentes dimensiones de las dinámicas del régimen local. El IAD, además, entrega especial atención a aquellas estrategias de desarrollo local colectivas que son socialmente innovadoras. Los fundamentos de la filosofía de un Desarrollo Territorial

Integrado (IAD) radican en la satisfacción de necesidades básicas de las personas, objetivo que se persigue a partir de la articulación de varios procesos entrelazados, que comprenden la identificación y revelación de necesidades básicas, tanto por parte de movimientos de base como a través de dinámicas institucionales (Nussbaumer, 2002). La integración de grupos sociales desfavorecidos en los sistemas de producción local (por ejemplo, en la construcción de viviendas, actividades productivas ecológicas, desarrollo de infraestructura urbana, servicios sociales, pymes para manufactura y comercio, etcétera) y la entrega de capacitación facilitan, conjuntamente, la participación en el mercado laboral. De este modo, las dinámicas institucionales desempeñan un papel preponderante en los procesos de empoderamiento, conducentes eventualmente a una mayor proactividad económica (Moulaert et al., 1997). Asimismo, la democracia local, las relaciones con autoridades locales y con otros socios del sector público y privado, situados fuera de la localidad en cuestión pero parte del desarrollo local, se alimentan constantemente de dichas dinámicas institucionales. La comunidad local, por su parte, debe reapropiarse de la gobernanza de su localidad situando sus propios movimientos al centro del proceso de renacimiento (Purdue, 2001).

**CUADRO 1 | Fortalezas y debilidades de las teorías utilizadas para el análisis de un régimen urbano**

TEORÍA	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Teoría de los regímenes urbanos	Identificación de coaliciones de poder político-económico y de sus agendas.	“Escalarmente perdido”. Pobre en dimensiones discursivas sobre transformaciones del régimen.
Teoría de la regulación	Dialécticas de acumulación y regulación en regiones urbanas.	Análisis insuficiente de las estrategias de acumulación informal y de regulación no estatal.
Economía política cultural	Rol de los poderes discursivos.	Difícil reconocimiento de los límites de los poderes discursivos – Los discursos se toman por “verdad”.
Geografía relacional	Reconstrucción de redes de actores en el espacio.	Tendencia hacia redes de actores en espacios sociales “planos”.
Política escalar	Resalta escalas y relaciones de poder en redes.	Desatención al rol de la agencia local (en inglés, <i>local agency</i> ).

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA

### Mejoras de SINGOCOM al marco teórico enunciado

¿Cuáles vendrían a ser las contribuciones y mejoras que ofrece el proyecto SINGOCOM al marco conceptual presentado en la sección precedente, y en particular al modelo IAD? Este proyecto documenta y da cuenta del universo esencialmente complejo tanto de las agencias de desarrollo socialmente innovadoras como de los cambios experimentados por las sociedades urbanas a nivel barrial. Ofrece un análisis de tipo dialéctico y crítico de las dinámicas multiescalares en las que ocurren la acción

colectiva urbana, y la política urbana *para y por* las comunidades. Así se pone de manifiesto el carácter intrínsecamente sociopolítico de las relaciones de gobernanza y agendas –por ejemplo, reconquistando y redefiniendo el espacio público de manera colectiva. Por otra parte, los resultados de este proyecto recalcan y nos recuerdan el llamado de las comunidades locales a reinstaurar un Estado regulador y de bienestar que respalde aquellas iniciativas socialmente innovadoras lideradas por comunidades. SINGOCOM muestra cómo, dado el contexto espacial interescalar, una colaboración entre Estado, sociedad civil y sector privado resulta esencial para establecer y construir un sistema de gobernanza espacio-temporalmente sólido, que respalde iniciativas socialmente innovadoras lideradas por comunidades. Parafraseando la jerga académica de moda, podríamos llamar a esto un “sistema de gobernanza resiliente”.

Resulta importante enfatizar que SINGOCOM estudia las iniciativas de innovación social utilizando como perspectiva de análisis la “dependencia del camino” (en inglés, *path-dependency*). De acuerdo con este enfoque, las condiciones iniciales de desarrollo de una localidad o de un barrio tienen una influencia determinante sobre su potencial de desarrollo y de innovación social. No obstante, estas condiciones iniciales no solo se definen en términos de dotación, sino además según sea la organización socioeconómica y sociopolítica del espacio. Se toma en cuenta la historia, puesto que ella entrega las luces necesarias para entender el desarrollo localizado de ciertas instituciones, así como la eficacia y estabilidad de las relaciones de confianza y de reciprocidad que son necesarias para toda iniciativa de innovación social. Asimismo, la dependencia del camino es muy importante para entender la construcción y deconstrucción de enlaces interescales entre agentes e instituciones. Personas e instituciones que han colaborado en el marco de escenarios institucionales previos pueden reconstruir alianzas en nuevos escenarios institucionales, con un anclaje espacial diferente a los anteriores.

### **Un movimiento pendular escalarmente articulado en la política urbana y en la acción colectiva europea**

Teniendo como telón de fondo la reflexión conceptual expuesta en la sección anterior, ahora nos preguntamos: ¿cómo han cambiado la política urbana y la acción colectiva en las urbes del viejo continente en los últimos veinte años? Uno de los resultados esperados y confirmados por el proyecto SINGOCOM muestra que el cambio en la orientación de la política urbana desplegada a nivel europeo ha afectado significativamente el impacto potencial de las iniciativas socialmente innovadoras en el nivel local barrial. Esta cadena de impactos ha generado un movimiento de tipo pendular en tres etapas. Se transitó desde un desarrollo territorial integrado de tipo *bottom-up* (desde abajo o desde las bases), característico de la política estructural de los noventa y representado en los proyectos Urban Pilot y Urban I, *hacia* una política que dio prioridad a lo económico y físico, con Urban II, para finalmente moverse (una vez más) *hacia* una política sectorial de tipo *top-down* (de arriba hacia abajo), característica de la era contemporánea pos Community Initiatives y pos Urban que, al privilegiar la ciudad, dejó huérfanas las iniciativas comunitarias de base. Este retorno hacia una política

sectorial, *top-down* y en la cual la ciudad es la escala territorial de referencia, dejó un mayor espacio para que las autoridades locales adscribieran y se comprometieran con iniciativas de desarrollo urbano reguladas a través del mercado.

No obstante lo anterior, este movimiento pendular de retorno de ninguna manera significa que acciones creativas y socialmente innovadoras hayan sido extraditadas. Como lo muestra el caso de la ciudad de Amberes, a menudo estrategias que surgieron a partir de regímenes urbanos que estaban a favor de la innovación social conviven y se integran al nuevo régimen urbano.

### ¿Cómo explicar este movimiento pendular? Cadenas discursivas versus factores materiales en el caso de Amberes

Este movimiento pendular de cambio, tanto en el régimen urbano y de la política urbana como en la acción colectiva que se le asocia, se explica por la co-construcción de cadenas discursivas y factores materiales que se entrelazan.

Como lo muestra el Cuadro 2, los momentos discursivos selectivos (Hay, 1996; Sum, 2005) son clave en el hacer y rehacer de la política urbana y de la acción colectiva urbana. Este cuadro muestra, por un lado, cómo los momentos discursivos tienen y viven su “propia vida”, ejerciendo un impacto en factores materiales tales como las decisiones de inversión, o creciendo aparte del desarrollo real; mientras que, por otro lado, tales momentos discursivos pueden volverse extremadamente instrumentales a la transformación del régimen y a la formación de coaliciones y movimientos contrahegemónicos, entre otros. En este contexto, las escalas espaciales se han transformado en temas discursivos centrales, como se refleja en el contemporáneo “endiosamiento de la región urbana” en desmedro del barrio.

**CUADRO 2 | Momentos discursivos selectivos en la producción de hegemonía y contra-hegemonía: articulación a nivel del régimen urbano**

MOMENTOS DISCURSIVOS SELECTIVOS	ARTICULACIÓN DENTRO DEL RÉGIMEN URBANO
A. Momento discursivo estratégico	Una variedad de actores inaugura un nuevo repertorio de discursos para reestructurar la sociedad y la economía urbana: Nueva Economía Urbana, la ciudad segura y limpia (la ciudad enrejada y vigilada), la sociedad multicultural, la sociedad urbana socialmente innovadora. Desarrollo de cadenas discursivas que respaldan la transformación de “objetos de gobernanza” (ejemplo: Nueva Política Urbana o <i>New Public Policy</i> o <i>NUP</i> , en inglés) ⇔ privilegio de actividades de la ‘nueva economía’ ⇔ nueva gestión pública, etcétera.
B. Momento estratégico-selectivo estructuralmente inscrito	El enraizamiento de actores en relaciones sociales (con desigual acceso a recursos de poder, pero en un contexto de lucha social) afecta sus capacidades para desplegar dichas cadenas discursivas. Los actores más poderosos, junto con sus redes de gobernanza, seleccionan y privilegian ciertos objetos de gobernanza: emprendimiento de la “nueva economía”, asociaciones de vivienda, desarrollo de una elite cultural, educación universitaria, administración pública con estilo empresarial, escalas de intervención predilectas.

(continúa)

(continuación)

MOMENTOS DISCURSIVOS SELECTIVOS	ARTICULACIÓN DENTRO DEL RÉGIMEN URBANO
C. Momento selectivo (inter-) discursivo	<p>“Estas cadenas discursivas seleccionan y limitan qué símbolos o signos pueden ser articulados, qué significados pueden ser fijados entre el conjunto de significantes, y qué relaciones podrían establecerse a través de diferentes discursos para respaldar o reinventar objetos hegemónicos, imaginarios y proyectos” (Sum, 2005, p. 9).</p> <p>A nivel del régimen urbano se desarrolla una jerarquía de cadenas discursivas. Sin embargo, estas cadenas interactúan entre sí y –especialmente en ciudades con una larga tradición de lucha social y construcción de compromisos– un reducido set de discursos –a menudo inspirados o encauzados por <i>grandes</i> discursos “globales”, algunos de los cuales puede ser dominante (por ejemplo, el NEP/NUP en la coyuntura actual)– se transformará en una “combinación convexa” de reproducción de temas de interés y construcción de conocimiento y difusión de tecnologías, produciendo “régimenes de verdad” que normalizan y disciplinan valores, juicios y agencia (<i>agency</i>).</p> <p>Las tecnologías así generadas involucran un conjunto de conocimiento, experticia, técnicas y aparatos: nueva gestión de la ciudad, técnicas de planificación territorial, técnicas de control y vigilancia, procedimientos democráticos codificados, procedimientos orientados a contener fallas del mercado y del sector público (por ejemplo, la regulación de la oferta pública y el control de precios).</p>
D. Momentos en el rehacer de subjetividades y prácticas dominantes	<p>Autorregulación de individuos y agentes institucionales: adopción de discurso, modos de pensar, tecnologías para la difusión de conocimientos. En un régimen urbano “mixto”, este discurso –o al menos la práctica correspondiente a este discurso– no será puro, sino más bien híbrido (por ejemplo, mezcla de argumentos acordes con la lógica del mercado y argumentos de corte social-corporatista). Ciertas agencias desarrollarán hábitos y prácticas neoliberales; otras, estilos de planificación modernistas; y unas terceras, comportamientos de gobernanza propios de un estado de bienestar. Los departamentos líderes y servicios de soporte (incluyendo, por ejemplo, el departamento de planificación estratégica) pueden adoptar el “discurso global líder” o <i>gran</i> discurso con su hábitus correspondiente.</p> <p>Sin embargo, este “condicionamiento” y “formateo” de individuos e instituciones a menudo se vive como alienación, dado que suelen formar parte de dinámicas de gobernanza más amplias conectadas a movimientos de contestación o desafíos contrahegemónicos. Este proceso de <i>mainstreaming</i> de los individuos con frecuencia contribuye a empoderarlos en determinados roles en las arenas de cambio social.</p>
E. Momento de condicionamiento y re-enraizamiento de relaciones sociales	<p>Según sea el grado de pluralidad del bloque hegemónico dentro del régimen urbano, y según sea la influencia tanto de los movimientos contrahegemónicos como de la dependencia del camino y del espacio (en inglés, <i>path- y space-dependency</i>), más fuerte será la resonancia de los discursos y prácticas dominantes, o sonará de manera más vacía y tendrá –cualquiera sea el caso– una influencia que condicionará las relaciones sociales “que se verán regularizadas a través de estrategias, instituciones y gobernanza” (Sum, 2005, p. 26).</p> <p>La dependencia del camino es subestimada en la gran mayoría de los análisis sobre regímenes urbanos. Esto debe evitarse, dado que la influencia de las instituciones corporativistas, las normas de consumo y el rol de prácticas culturales establecidas pueden resultar una poderosa fuerza contestataria al despertar neoliberal.</p>

(continúa)

(continuación)

MOMENTOS DISCURSIVOS SELECTIVOS	ARTICULACIÓN DENTRO DEL RÉGIMEN URBANO
F. Resistencia contra-hegemónica, negociación y cooptación	Las prácticas económicas neoliberales han producido una creciente fragmentación de la sociedad urbana; las cooperativas de vivienda y asociaciones de bienestar están siendo crecientemente percibidas como más efectivas que la Nueva Política Urbana. Voces contra-hegemónicas y agendas alternativas que estimulan la innovación social, nunca han desaparecido por completo y encuentran un nuevo impulso y nuevas formas de expresión.
	Se pone en tela de juicio el “patchwork hegemónico” neocorporativista de corte neoliberal. Redescubrimiento de antiguas fuerzas hegemónicas y creación de alianzas con varios movimientos de cambio. “Nuevo eticalismo”: la fase humana y democrática de la Nueva Política Económica/nuevo emprendimiento social.
	Institucionalización de movimientos contrahegemónicos dentro de una estructura de gobernanza urbana más amplia, incluyendo autoridades locales y redes de interés socioeconómico, o como organizaciones contrahegemónicas relativamente autónomas. Reconquista de la escala supralocal por parte de los actores locales.

FUENTE MOULAERT, MARTINELLI, GONZÁLEZ & SWYNGEDOUW (2007 PP. 200-201). ELABORADO A PARTIR DE SUM (2005) E INSPIRADO EN HAY (1996)

### Amberes: discurso, fuerzas sociales y cambios en el régimen urbano

En esta sección exploramos cómo la política de desarrollo urbano de la ciudad de Amberes experimentó un movimiento *pendular total*, desde un fiscalismo tradicional durante la década de los setenta –incluyendo la construcción de vivienda social– hacia una estrategia de desarrollo orientada al *marketing* de la ciudad en los inicios del 2000 (Cuadro 3). A continuación resumimos las principales características de las diferentes etapas que componen este movimiento pendular.

Como reacción contra el funcionalismo característico de la línea urbanística de saneamiento de la ciudad, el municipio de los setenta se preocupó de revalorizar su centro histórico. Sin embargo, tras la fusión de las municipalidades de Amberes en 1983, y bajo la presión ejercida por grupos barriales y profesionales encargados del desarrollo comunitario, la política urbana comenzó a centrarse en ciertas áreas de regeneración (gentrificación) correspondientes al perímetro urbano del siglo XIX (Christiaens, Moulaert, & Bosmans, 2007). Cabe mencionar que esta política dirigida al nivel territorial local, pero privilegiando una mirada “fiscalista” al desarrollo urbano, recibió innumerables críticas por parte de las organizaciones de derecho comunitario, incluido del Instituto Regional para la Construcción Comunitaria RISO (en flamenco, *Regionaal Instituut voor Samenlevingsopbouw*<sup>4</sup>); a partir de la década de los noventa, en medio de una creciente preocupación derivada de la fragmentación política, social y económica de lo urbano, la mirada se redirigió hacia las zonas más desfavorecidas de Amberes, es decir, hacia aquellas particularmente afectadas por la restructuración de la economía urbana y del puerto. Así, inspirado socialmente por estas organizaciones y financieramente respaldado por fondos europeos y regionales, el gobierno local se fijó como objetivo para ciertos barrios la implementación de una

4 Mayor información sobre esto en Christiaens, Moulaert, & Bosmans (2007).

política de inclusión social. Siguiendo esta meta, el gobierno de la ciudad adoptó una política de desarrollo barrial “integrada” y aplicó una discriminación espacial positiva que beneficiaba a barrios y grupos sociales desfavorecidos, de la manera en que lo recomendaba la agencia de desarrollo barrial BOM, una de las más importantes organizaciones de la sociedad civil y líder de un partenariado inter-escalar impulsor de desarrollo barrial en el noreste de Amberes. Durante este periodo, la mayoría de las organizaciones de desarrollo comunitario y barrial, en conjunto con la agencia de empleo, recibieron un amplio y positivo reconocimiento de parte de varios sectores de la sociedad urbana. A pesar de este reconocimiento, al verse estas organizaciones y sus acciones confrontadas a resultados socioeconómicos negativos –¿o tal vez a discursos sobre estos?–, a un contexto de creciente deuda pública y a una progresiva insatisfacción de una ciudadanía inteligentemente manipulada por la extrema derecha, el gobierno de la ciudad comenzó a privilegiar, especialmente a partir de 2000, una política urbana ‘integral’ a escala de la ciudad y alimentada por el sector inmobiliario y por otros sectores económicos de la ciudad. Los barrios permanecieron involucrados en la política urbana a través de los consejos distritales (en flamenco, *districtsraden*), pero su impacto fue menor comparado con la época de apogeo de las iniciativas y planes de desarrollo barriales. La política urbana fue reorganizada en términos escalares, desplazándose de este modo el foco de atención hacia “la ciudad como un todo”, la “ciudad-región”. Dado este nuevo contexto, cada autoridad distrital estableció un listado de prioridades para cada barrio, tal y como lo requería la política de desconcentración hacia nueve distritos urbanos.<sup>5</sup> De manera creciente, durante los primeros años de la década del 2000, las organizaciones de la sociedad civil tuvieron que conformarse tanto con esta nueva política de la ciudad fundada en un “dividir y reglamentar”, como con aquellas intervenciones discursivas cuyo propósito era simplemente desacreditarlas. La llegada de nuevos fondos regionales y federales, manejados en Amberes por la compañía inmobiliaria municipal autónoma Vespa y más tarde por la Célula Estratégica (en flamenco, *Strategische Cel*) de la gestión de la ciudad, no hizo más que reforzar tanto el predominio de los estilos fiscalistas y de la “nueva economía” –en cierto sentido, marcando una vuelta al estilo de los setenta y principios de los ochenta–, como la obsesión por la seguridad, que terminó convirtiéndose en el rehén que le ha permitido a la derecha mantener el control del gobierno de la ciudad.

No podemos ir tan lejos como para argumentar que el cambio en el foco de la política y escala espacial sea únicamente el resultado de un discurso hegemónico que, a través de una dinámica de cadenas discursivas, se fue materializando en las prácticas contemporáneas de la política urbana de Amberes. Sin embargo, está claro que la administración de dicha ciudad a partir de los 2000 optó por un estilo más empresarial, priorizó el *marketing* de la ciudad y fundó un conjunto de Empresas Municipales Autónomas destinadas a facilitar el cumplimiento de ciertas funciones municipales. Una de ellas es *Autonoom Gemeentebedrijf Stadplanning*, fundada en 2008. Entre las misiones de esta empresa mencionamos la redefinición de tareas

5 Entre 1983 –el año de la fusión– y 2001, los distritos consulares solo tuvieron un rol consultivo dentro del Consejo de la Ciudad. A partir de 2001 recuperaron su función administrativa.

que separó la planificación social del ordenamiento y la planificación del territorio, rompiendo completamente con la práctica de planificación barrial de los noventa, donde la planificación social era central. Sin duda alguna, la influencia del discurso de la Nueva Política Urbana, que desestima el rol de lo social y del barrio, se deja entrever en esta decisión (Moulaert, 2000).

En poco tiempo, la dimensión social de la política urbana del gobierno de la ciudad de fines de los ochenta y gran parte de los noventa se esfumó, dando paso a una política pro mercado y pro crecimiento para la ciudad completa, es decir, para barrios tanto pobres como ricos. De este modo, un modelo social de bienestar que en la práctica funcionó relativamente bien perdió la “batalla discursiva” y se hizo a un lado, para dar paso a un modelo de bienestar económico (Antwerp City, 2000). Desafortunadamente, dicha batalla discursiva, al abrazar los grandes discursos de la Nueva Política Urbana –renovación urbana, *marketing* de la ciudad, ciudad emprendedora creativa, entre otros– terminó desacreditando a organizaciones de la sociedad civil y la política social.

A pesar del “éxito” del modelo de discurso de bienestar económico, en los últimos años se ha venido observando un renacimiento de movimientos sociales que ha puesto en cuestión las diferentes facetas y el impacto del nuevo estilo con que se gobierna la ciudad, y que se expresa a través de un discurso contrahegemónico reminiscente de aquel del RISO durante los ochenta y del BOM durante los noventa. Tal es el caso, por ejemplo, de la crítica realizada al plan de movilidad de la ciudad de Amberes y a su infraestructura de transporte, entre otros, y también a la decadencia de los servicios sociales en los barrios más pobres, como lo descubrimos en entrevistas realizadas a trabajadores sociales en el año 2011. Poniéndose a tono con las dinámicas de *scale-jumping*<sup>6</sup> de los actores públicos líderes, características de una realidad de gobernanza multiescalar, hoy por hoy estos movimientos sociales de base dirigen sus esfuerzos hacia luchas que ocurren a nivel de la región urbana o de la ciudad. Esto se refleja muy claramente en la movilización contra el *Oosterweelverbinding*, controvertido proyecto vial que buscaba clausurar el anillo periférico de la ciudad de Amberes, y contra los problemas de tránsito vial, atochamientos y contaminación atmosférica, por mencionar algunos. A pesar de lo anterior, las mencionadas dinámicas de desarrollo barrial no parecen haberse enraizado en esta sociopolítica re-escalarizada; da más bien la impresión de que aún se encuentran en un proceso de búsqueda de un medio político más efectivo que los consejos distritales.

---

6 El concepto de *scale-jumping*, acuñado por Swyngedouw en 2005, se refiere a la habilidad de ciertos grupos sociales y organizaciones para moverse hacia y dentro de escalas de territoriales más altas con el fin de materializar determinados intereses (por ejemplo, desde la ciudad o barrio hacia el nivel nacional o europeo) (MacKinnon, 2010, p. 24).

CUADRO 3 | Cambios en el régimen urbano de Amberes (1989-2010)

PERIODOS CARACTERÍSTICAS	DÉCADAS DE 1970- 1980: ANTECEDENTES	1989-1995		1995-2000		2000-2010		MÁS ALLÁ DE...
		PERIODO I	PERIODO 2	PERIODO 3				
Características y cambios en el régimen urbano.	Política urbana orientada hacia la renovación física, restauración de monumentos y vivienda social.	Cooperación experimental entre organizaciones de la sociedad civil y el gobierno de la ciudad – Planificación social.	Cooperación institucional madura entre organizaciones de la sociedad civil y el gobierno de la ciudad – Apogeo de la política de desarrollo barrial.	Evolución gradual hacia la ciudad como una política de conjunto – El gobierno de la ciudad se hace cargo del desarrollo barrial (Política Distrital).	Regreso de la planificación social, pero desconectada de la planificación territorial estratégica.			
Características de la política urbana y de la administración pública en Amberes.	La fusión de las municipalidades de la región urbana de Amberes trae consigo la despreocupación de las municipalidades respecto del territorio fuera del perímetro histórico.	El plan estructural urbano se hace activo → interés renovado en municipalidades “extramuros”.	Renacimiento de SOMA (Cooperación de desarrollo urbano) con el fin de coordinar proyectos de planificación y desarrollo.	Las políticas de desarrollo barrial devienen competencia del concejal responsable de la planificación territorial y trabajos públicos (en vez de Asuntos Sociales).	Autonomización de los organismos de planificación y desarrollo urbano – Regreso tímido de la planificación social. A partir de 2006: Plan Territorial de Amberes.			
Rol de los fondos de las ciudades belgas y flamencas.		Contratos de seguridad y comunidad (nacional).	Contratos de seguridad y comunidad (nacional).	Fondo de Política Urbana Federal (nacional) (2000-2004).	Política Urbana Federal (Nacional).			
Rol de los programas de la Unión Europea.		Vlaamse Fonds voor Integratie van Kansarmen (VFIA) Vlaams Fonds voor Integratie Achtergestelden (VFIAK).	SIFI →  Urban Pilot Projects- URBAN I.	SIF2 (2000-2) → CITY FUND Flamenco (a partir de 2003).  URBAN 2 (2001-2006). URBACT: Programa de intercambio y aprendizaje para el desarrollo urbano sustentable.	URBACT.			
“Etiquetas” de síntesis de las características del régimen.		Planificación de desarrollo barrial para combatir la exclusión social y orientada hacia la sociedad civil.	Planificación de desarrollo barrial orientada a combatir la exclusión social: la ciudad recupera el control.	Desde un desarrollo manejado socialmente hacia uno dirigido por el mercado inmobiliario. Política de seguridad; política estratégica para la ciudad como un todo.	Tímida recuperación de la dimensión social en la planificación de la ciudad. Creciente rol de la planificación basada en el diseño.			

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

**¿Qué sucede en el resto de Europa? Lecciones de otros casos estudiados en SINGOCOM**

Interesantes hallazgos provenientes de los casos analizados en el proyecto SINGOCOM revelaron el rol positivo y facilitador de algunos programas y fondos europeos, tales como Poverty III y Urban, entre otros, especialmente durante la década de los noventa. En varios de los casos analizados –BOM, Associazione Quartieri Spagnoli, Alentour, etcétera<sup>7</sup>–, la posibilidad de disponer de financiamiento europeo, proveniente de y situado más allá y por sobre recursos locales, regionales y nacionales ya establecidos, representa una oportunidad crucial para empoderar organizaciones y hacerlas conocidas en las negociaciones con autoridades locales. Lamentablemente, desde la reorientación de la política estructural durante los años ochenta, la situación ha cambiado. Así, tras esta reorientación vemos cómo los casos investigados en el proyecto SINGOCOM se encuentran luchando ya sea por seguir siendo innovadores y/o simplemente por sobrevivir. Las recientes transformaciones de la política urbana observadas en los diferentes niveles de gobierno, que privilegian criterios de eficiencia económica, depositan una confianza ciega en el desarrollo del mercado inmobiliario como medio de regeneración urbana, privatizan o externalizan la provisión de servicios y permiten que empresas privadas o gobiernos locales tecnocráticos se adueñen de los espacios públicos, han empujado gradualmente a los agentes de cambio de la sociedad civil fuera del escenario local, forzándolos a rendirse frente a los servicios sociales que exige dicho sistema o a convertirse en directores de proyecto. De igual manera, la disminución y naturaleza errática de los financiamientos ha dañado crecientemente a aquellas organizaciones que se han destacado por ser innovadoras en el diseño de respuestas alternativas para la satisfacción de necesidades básicas y la introducción de cambios en las relaciones sociales capaces de empoderar a personas excluidas. Estas organizaciones han tenido que desviar sus energías hacia la “caza de fondos”, viéndose forzadas a transigir con los requerimientos sobre el cómo y en qué gastarlos.

### **Perspectivas para el desarrollo de los barrios dentro de un sistema de gobernanza multiescalar**

El argumento que desarrollamos en este artículo ha estado guiado por dos cuestiones centrales. La primera, ¿cómo explicar el movimiento pendular en el régimen urbano y cuál vendría siendo el rol de las acciones socialmente innovadoras dentro de esta transformación? La segunda, ¿qué factores podrían garantizar una política urbana y acción colectiva más robustas en el tiempo? Como lo esbozamos en la introducción de este artículo, la salvación podría tal vez encontrarse en un sistema de gobernanza multiescalar.

Habiendo entendido la importancia de los niveles de gobernanza supralocal en el respaldo y fomento de acciones socialmente innovadoras, y habiendo visto las consecuencias frecuentemente desastrosas de los cambios en la política y la acción colectiva en dichas escalas territoriales, en los párrafos siguientes presentamos una serie de directrices orientadas, por un lado, hacia el desarrollo de estrategias de

---

7 Moulaert et al. (2010) entregan un completo análisis de los estudios de caso del proyecto SINGOCOM.

innovación social sustentables, y por otro, hacia cambios políticos e iniciativas de política pública –en una variedad de escalas geográficas, pero especialmente la Unión Europea– que podrían fortalecer la proliferación de este tipo de iniciativas y amplificar su impacto urbano y social.

Es preciso recordar que las iniciativas barriales calificadas como socialmente innovadoras se proponen tres objetivos interrelacionados. Como han señalado Moulaert & Nussbaumer (2005, p. 117), la innovación social combina innovación en las relaciones de gobernanza con la satisfacción de necesidades básicas que han sido reveladas precisamente por las transformaciones sociales impulsadas por las nuevas relaciones de gobernanza. La discusión sobre gobernanza y aspectos relacionados con las políticas públicas orientadas a los barrios, en este caso, debe ser entendida y explorada en directa relación con estos objetivos. Cuando hablamos de gobernanza en este artículo, buscamos enfatizar especialmente aquel tercer objetivo: contribuir a la transformación de relaciones sociales y estructuras de poder, tanto dentro de la comunidad como entre grupos locales y actores externos, con el fin de transformar los estilos de gobernanza en prácticas sociales más inclusivas y democráticas, y así crear sistemas de participación política multiescalares. Como se observa en la mayoría de los casos de SINGOCOM, las alianzas interescales fueron las más sólidas. Ello se explica por una variedad de razones que resumiremos luego de presentar un conjunto de directrices hacia una “mejor gobernanza integrada”, que descubrimos a partir de nuestra lectura cruzada de los casos de SINGOCOM en los diferentes países.

Estas directrices señalan que el desarrollo de estrategias y procesos de innovación social, que favorecen cambios e iniciativas políticas en esta misma dirección y en una variedad de escalas geográficas, podrían gatillar mejoras y fortalecer la proliferación de este tipo de experiencias y así ampliar su impacto urbano y social. Nuestro análisis muestra que tanto la política urbana como el apoyo financiero proveniente de la escala más alta (Unión Europea, nacional, regional, etcétera) tienen a menudo un efecto de palanca en la producción y mantenimiento de dinámicas socialmente innovadoras para el desarrollo urbano. Pero este análisis muestra también que la chispa innovadora de la comunidad local frecuentemente se pierde dentro de la vorágine de una política *top-down*, los vaivenes de los regímenes urbanos y prácticas burocráticas rígidas, y con la falta de conexiones entre actores e instituciones situados en otras escalas espaciales. De este modo, para permitir que iniciativas innovadoras se conviertan en algo efectivo desde una perspectiva social, se requiere, por un lado, sensibilidad hacia las propuestas locales de activistas y de la sociedad civil, y hacia sus dinámicas y, por otro lado, comprender las alianzas y los acuerdos entre el Estado y el mercado dentro de los que se está operando.

Las iniciativas barriales innovadoras han actuado como activos conductores de innovación social en niveles espaciales superiores. A menudo encarnan buenas prácticas de gobernanza barrial, de la ciudad y regional/estatal. Constituyen redes locales y globales de aprendizaje, intercambiando buenas prácticas y contrastándolas con su contexto estatal-institucional, y sugieren modos de coordinación más flexibles entre organizaciones de la sociedad civil, el Estado y el mercado. Muchas de estas iniciativas desafían el poder estatal cuestionando su estilo *top-down*, inercia burocrática y rigidez institucional. De esta manera, dichas asociaciones socialmente innovadoras

buscan introducir cambios en estructuras y prácticas estatales y, como consecuencia, muchas autoridades del Estado ven en las iniciativas *bottom-up* una suerte de amenaza a su poder. En este contexto, es importante señalar que una relación tensa entre Estado e iniciativas socialmente innovadoras en muchos casos ha transitado hacia un estado de cooperación fructífera. En agrupaciones sociales y comunidades donde la sociedad civil se ha visto activa en diferentes escalas espaciales (por ejemplo, a través de *networking* entre iniciativas multi-lugar) y en una diversidad de esferas de acción colectiva, regímenes sociopolíticos urbanos europeos cambiantes permitieron, durante los ochenta y noventa, la formación de coaliciones de actores locales, abriendo espacios a iniciativas de planificación social, emancipación comunitaria e incluso a estrategias de desarrollo barrial integradas (Mayer, 2009). No obstante, dichos regímenes permanecen vulnerables tanto a fuerzas globales como a ciclos políticos nacionales e internacionales que catalizan ya sea positiva o negativamente el espacio de oportunidad de los movimientos de cambio sociopolítico (Moulaert et al., 2007). Dichas fuerzas y transformación de coaliciones hegemónicas crean oportunidades para que instituciones del Estado neutralicen iniciativas sociales innovadoras de tipo *bottom-up*, como lo observamos en el caso de Amberes. Visto desde la perspectiva de varias autoridades locales, se hace necesario "domar" o institucionalizar la indisciplina de muchas de estas iniciativas. Es necesario llamarlas al orden y que el Estado las mantenga vigiladas.

No obstante lo anterior, muchas iniciativas barriales continúan floreciendo bien y como parte de un proceso de institucionalización del Estado y de semicooptación, aunque muchas otras lo hacen de mala gana, persisten en rebelarse, y se aferran desesperadamente a principios y prácticas de autogobierno y autogestión. La verdadera existencia de este último tipo de iniciativa es, por supuesto, en sí misma una amenaza tanto para la legitimidad del Estado como para sus funciones. En la medida en que iniciativas locales estén autoorganizadas y autogestionadas, y que de esta manera expresen la capacidad de cada uno y de todos de ser y actuar políticamente, constituyen la prueba viviente de un Estado deficiente, y de que lo social y lo político pueden funcionar sin el Estado o, al menos, sin algunas de sus funciones. Pero, al mismo tiempo, para un Estado abierto de mente estas iniciativas pueden ser un estímulo para introducir buenas prácticas y cambios en la regulación e intervención estatal. Entonces, ¿de dónde nace el rol positivo de los diferentes niveles escalares en la tarea de mejorar la cooperación entre iniciativas de innovación social y el Estado? ¿Qué tipo de coordinación colectiva podría conducir a una cooperación más constructiva entre Estado y sociedad civil?

En el caso de aquellas iniciativas socialmente innovadoras que han utilizado el *scaling-up* de manera proactiva como una estrategia sociopolítica, es posible distinguir un conjunto de objetivos: i) difundir sus prácticas innovadoras y actividades con el fin de obtener reconocimiento; ii) organizar movilizaciones más amplias en torno a cuestiones sociales, culturales y políticas; iii) construir sinergias entre recursos económicos, sociales y políticos; iv) movilizar organizaciones de la sociedad civil regionales y nacionales para el desarrollo de *lobbies* a través de los cuales se presione por sistemas de gobernanza multiescalar más adecuados; v) ejercer presión sobre

instituciones estatales con el fin de forzar transformaciones políticas o, de manera más modesta, cambios políticos (Swyngedouw & Moulaert, 2010).

Sin embargo, un *scaling-up* proactivo traerá una mayor cohesión solo si viene acompañado de una extensión de derechos ciudadanos hacia todos los habitantes de la ciudad. Dado que los derechos (políticos) ciudadanos son la base del empoderamiento local y de la inserción de la sociedad civil, toda articulación Estado-sociedad civil hace necesaria la concesión de derechos políticos y ciudadanos para todos aquellos residentes del área local en cuestión, independientemente de su nacionalidad. En otras palabras, la primera transformación en la regulación del Estado debería implicar la generalización de derechos ciudadanos. Pero ¿qué significa esto? ¿Que cualquier nuevo inmigrante que llega a una ciudad se hace merecedor automáticamente de los mismos derechos políticos de un ciudadano “originario”? Sin lugar a dudas existen varios puntos de vista respecto de este asunto; no obstante, nos parece necesario señalar que el fundamento común sobre el cual descansan las peticiones de la ciudadanía dice que, a nivel local (municipal, ciudad, región metropolitana), migrantes y ciudadanos nacionales tendrían los mismos derechos de voto y de participación en los sistemas de decisión sociopolítica, e iguales derechos de acceso a servicios sociales (García, 2006).

Finalmente llegamos a las directrices argumentando que, más allá de dicha ampliación de la esfera política, el Estado puede desempeñar un rol proactivo en las siguientes áreas:

- Fomentar contratos colectivos entre organizaciones de la sociedad civil y marcos de política pública local, nacional o de la Unión Europea.
- Concentrar los esfuerzos en iniciativas socialmente innovadoras activas y buscar apoyo en ellas, en lugar de optar por políticas tradicionales orientadas territorialmente.
- Establecer redes de iniciativas de innovación social escalares-cruzadas e interlocales, a través del territorio europeo.
- Crear puntos de acceso directo a las agencias estatales nacionales y europeas para las iniciativas de la sociedad civil.

Dada la creciente limitación en los recursos asignados a iniciativas socialmente innovadoras, nos parece necesario considerar seriamente la creación de un fondo de financiamiento para la formación y financiación directa de redes europeas, liderando iniciativas de innovación social. Dichos procedimientos de financiamiento deben organizarse con la mirada puesta en la maximización del acceso en la reducción de reglas burocráticas y evitando inercias nacionales profundamente arraigadas. ©EURE

### Referencias bibliográficas

- Aglietta, M. (1976). *Régulation et crises du capitalisme*. París: Calmann-Lévy.
- Benko, G. & Lipietz, A. (1998). From the regulation of space to the space of regulation. *Geo-Journal*, 44(4), 275-281. doi: 10.1023/A:1006817514094
- Berkes, F. (2008). Commons in a multi-level world [Número especial]. *International Journal of the Commons*, 2(1), 1-6. Disponible en <http://www.thecommonsjournal.org/index.php/ijc/article/view/80>
- Boyer, R. (1986). *La théorie de la régulation : une analyse critique*. París: La Découverte.
- Christiaens, E.; Moulaert, F. & Bosmans, B. (2007). The end of social innovation in urban development strategies? The case of Antwerp and the neighbourhood development association 'BOM'. *European Urban and Regional Studies*, 14(3), 238-251. doi: 0.1177/0969776407077741
- García, M. (2006). Citizenship practices and urban governance in European cities. *Urban Studies*, 43(4), 745-765. doi: 10.1080/00420980600597491
- Gibbs, D. & Jonas, A. (1998). Governance and regulation in local environmental policy: The utility of a regime approach. *Geoforum*, 31(3), 299-313. doi: 10.1016/S0016-7185(99)00052-4
- Gibbs, D.; Jonas, A. & While, A. (2002). Changing governance structures and the environment: Economy – environment relations at the local and regional scales. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 4(2), 123-138. doi 10.1002/jepp.104
- Hay, C. (1996). Narrating crisis: the discursive construction of the 'Winter of Discontent', *Sociology* 30(2), 253-77. doi: 10.1177/0038038596030002004
- Jessop, B. (2004). Multi-level governance and multi-level metagovernance. Changes in the European Union as integral moments in the transformation and reorientation of contemporary statehood. En I. Blache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level governance* (pp. 49-74). Oxford: Oxford University Press.
- Jessop, B. & Sum, N-L. (2006). *Beyond the regulation approach. Putting capitalists economies in their place*. Londres: Edward Elgar.
- Kantor, P.; Savitch, H. & Vicari, S. (1997). The political economy of urban regimes. A comparative perspective. *Urban Affairs Review*, 32(3), 348-77. doi: 10.1177/107808749703200303
- Lauria, M. (Ed.). (1997). *Reconstructing urban regime theory: regulating urban politics in a global economy*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- MacKinnon, D. (2010). Reconstructing scale: towards and new scalar politics. *Progress in Human Geography*, 35(1), 21-36. doi: 10.1177/0309132510367841
- Mahsud, A. Z. K.; Moulaert, F.; Novy, A. & Coimbra, D. (2011) *Exploring urban futures in European cities: A social cohesion based approach* (Informe enviado a European Commission, en colaboración con Socialpolis y Urban-Net). Recuperado de <http://bit.ly/19MK9sA>
- Massey, D. B. (2005). *For space*. Londres: Sage.
- Mayer, M. (2009). The 'Right to the City' in the context of shifting mottos of urban social movements. *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 13(2-3), 362-374. doi: 10.1080/1360481090298275

- Miciukiewicz, K.; Moulaert, F.; Novy, A.; Musterd, S. & Hillier, J. (2012). Introduction: Problematising urban social cohesion: A transdisciplinary endeavour. *Urban Studies*, 49(9), 1855-1872. doi: 10.1177/0042098012444877
- Mossberger, K. & Stoker, G. (2001). The evolution of urban regime theory. *Urban Affairs Review*, 36(6), 810-835. doi: 10.1177/10780870122185109
- Moulaert, F. (1996). Rediscovering spatial inequality in Europe: building blocks for an appropriate regulationist framework. *Society and Space*, 14(2), 155-179. doi: 10.1068/d140155
- Moulaert, F. (2000). *Globalization and integrated area development*. Oxford: Oxford University Press.
- Moulaert, F.; Aller, A. A.; Cooke, P.; Courlet, C.; Häusserman, H. & Da Rosa, A. (1990). *Integrated area development and efficacy of local action. Feasibility study for the European Commission*. Brussels: DG V.
- Moulaert, F.; Delvainquière, J.-C. & Delladetsima, P. (1997). Les rapports sociaux dans le développement local: le rôle des mouvements sociaux. En J. Klein, P.-A. Tremblay & H. Dionne (Eds.), *Au-delà du néolibéralisme: Quel rôle pour les mouvements sociaux?* (pp. 77-97). Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Moulaert, F. & Leontidou, L. (1995). Localités désintégréées et stratégies de lutte contre la pauvreté: une réflexion méthodologique post-moderne. *Espaces et Sociétés*, 78(4), 35-54.
- Moulaert, F.; Martinelli, F.; González, S. & Swyngedouw, E. (2007). Introduction: Social innovation and governance in European cities – Urban development between path dependency and radical innovation. *European Urban and Regional Studies*, 14(3), 195-209. doi: 10.1177/0969776407077737
- Moulaert, F.; Martinelli, F.; Swyngedouw, E. & González, S. (2010). *Can neighbourhoods save the city? Community development and social innovation*. Londres: Routledge.
- Moulaert, F. & Nussbaumer, J. (2005). La región social. Más allá de la dinámica territorial de la economía del aprendizaje. *Ekonomiaz*, 58, 96-127. Disponible en [http://www1.euskadi.net/ekonomiaz/taula4\\_c.apl?REG=734](http://www1.euskadi.net/ekonomiaz/taula4_c.apl?REG=734)
- Moulaert, F. & Swyngedouw, E. (1989). A regulation approach to the geography of flexible production systems. *Environment and Planning D: Society and Space*, 7(3), 327-345. doi <http://dx.doi.org/10.1068%2fd070327>
- Novy, A.; Coimbra, D. & Moulaert, F. (2012). Social cohesion: A conceptual and political elucidation. *Urban Studies* 49(9), 1873-1889. doi: 10.1177/0042098012444878
- Nussbaumer, J. (2002) *Le rôle de la culture et des institutions dans le débats sur le développement local: la contribution de l'école historique allemande (1843-1957)* (Disertación doctoral no publicada). Université Lille 1 - Sciences et Technologies, Lille.
- Parra, C. (2008). Fronteras naturales versus fronteras político-administrativas: desafíos y dilemas que enfrentan los parques naturales regionales en el gobierno multiescalar. *Revista Estudios Políticos* 32, 227-254. Disponible en <http://bit.ly/16PoQ66>
- Parra, C. (2010). Sustainability and multi-level governance of territories classified as protected areas: The Morvan regional park case. *Journal of Environmental Planning and Management*, 53(4), 491-509. doi: 10.1080/09640561003737341

- Parra, C. & Moulaert, F. (2012, marzo). *The governance of the nature-culture nexus: literature, case-studies and lessons to learn from the San Pedro de Atacama case*. Trabajo presentado en International Workshop Beyond Utopia: Crisis, values and the socialities of nature, University of California, Santa Barbara, EE.UU.
- Purdue, D. (2001). Neighbourhood governance: Leadership, trust and social capital. *Urban Studies*, 38(12), 2211–2224. doi: 10.1080/00420980120087135
- Sayer, A. (2001). For a critical cultural political economy. *Antipode* 33(4), 678-708. doi: 10.1111/1467-8330.00206
- Stone, C. (1989). *Regime politics: Governing Atlanta*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Sum, N-L. (2005). *Towards a cultural political economy: discourses, material power and (counter-) hegemony*. Paper presentado en Demologos for European Commission Framework Programme, School of Architecture, Planning and Landscape, University of Newcastle upon Tyne, Newcastle, UK.
- Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies*, 42(11), 1991-2006. doi: 10.1080/00420980500279869
- Swyngedouw, E. & Heynen, N. (2003). Urban political ecology, justice and the politics of scale. *Antipode*, 35(5), 898-918. doi: 10.1111/j.1467-8330.2003.00364.x
- Swyngedouw, E. & Moulaert, F. (2010). Socially innovative projects, governance dynamics and urban change: between state and self-organisation. En F. Moulaert, F. Martinelli, E. Swyngedouw & S. González (Eds.), *Can neighbourhoods save the city? Community development and social innovation* (pp. 219-234). Londres: Routledge.
- Wilson, E. & Vihlová, D. (2000). The role of local government in environmental action in Slovakia. *Local Environment*, 5(3), 255-269. doi: 10.1080/13549830050134211

### Documentos oficiales

- Antwerp City. (2000). *Antwerpen, scheve Stad in Sterne positie. Sociaal-economische nota 2000*. Antwerp: City Hall.
- Directorate General Regional Policy, European Commission. (2011). *European Union regional policy October 2011. Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*. Brussels: European Union. Disponible en <http://bit.ly/18pyYWe>