

La destrucción creativa neoliberal en los modos de gobernanza y la producción del espacio urbano postindustrial

Iago Lekue¹

Resumen

Los territorios urbanos y las ciudades se han convertido en actores cada vez más importantes en todo el mundo. En este artículo se presentan las bases teóricas que permiten analizar las transformaciones urbanas provocadas por el neoliberalismo y sus ofensivas de creación y destrucción en las últimas décadas en las ciudades desindustrializadas. Por un lado, se presta atención a cómo suceden los cambios en las estructuras de gobierno de las ciudades, poniendo el foco en la destrucción de la autonomía de los gobiernos locales, así como en la creación de nuevas complejidades que apuntalan nuevos regímenes urbanos postindustriales. Por otro lado, tratando de entender cómo el espacio es producido como mercancía en las ciudades bajo las premisas de fijación de capitales del neoliberalismo, se presenta la destrucción y creación de los espacios urbanos como la parte concomitante que sostiene el proyecto neoliberal en las ciudades.

Palabras clave: destrucción creativa, neoliberalismo, gobernanza urbana, urbanismo, desindustrialización.

Neoliberal creative destruction in the modes of governance and production of post-industrial urban space

Abstract

Urban territories and cities have become very important actors in the world. This article presents the theoretical bases to analyze the urban transformations caused by neoliberalism and its creation and destruction of deindustrialized cities through in the last decades. On the one hand, it pays attention to how the changes in the city government structures happen, focusing on the destruction of local government autonomy, also the new complexities that underpin new post-industrial urban regimes. On the other hand, It try to explain how space is produced as a commodity in cities under the premises of capital fixes of neoliberalism, destruction and creation of urban spaces is presented as the concomitant part that sustains the neoliberal project in cities.

Keywords: creative destruction, neoliberalism, urban governance, urbanism, deindustrialization.

Introducción

La forma de gobernar el territorio ha ido variando a lo largo de la historia. Pero, salvo experiencias alternativas, siempre han existido entidades como los gobiernos (más o menos democráticos) que han regulado, por un lado, las formas en las que dichos territorios se relacionaban con otros actores y, por otro lado, el modo en el que se organizaban y gestionaban para con ellos mismos.

Las diferentes dinámicas y tendencias económicas a escala global, así como los movimientos del capital en busca de activos económicos que reporten potenciales beneficios,

¹ Profesor e investigador candidato a Doctor, es miembro del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad del País Vasco (FPI), Graduado en Ciencia Política y Gestión Pública y Máster en Participación y Desarrollo Comunitario (ambas por la Universidad del País Vasco), Como investigador forma parte del Grupo de Investigación Parte Hartuz. Correo: iago.lekue@ehu.eus

han interactuado con los territorios, con los espacios y, en general, con las entidades gubernamentales, las cuales han tratado de garantizar un control y regulación. Pero en el último tercio del siglo XX las formas de control que las socialdemocracias europeas venían ejerciendo variaron. El fordismo-keynesiano dejó paso a la acumulación flexible. Y el protagonismo de los Estados y gobiernos nacionales, transitó hacia los gobiernos y las escalas locales, llegando a crear complejos sistemas que en su conjunto llamaremos estados locales o regímenes urbanos.

Ciertamente, el fenómeno de la desindustrialización que evidenciaba este cambio de paradigma acontecido en las décadas de 1960 hasta la década de 1980 en muchas ciudades de occidente, supuso el inicio del fin de un sistema de gobierno y un modelo urbanístico del que algunos territorios tardarían un tiempo en recomponerse. Si bien, las realidades y condiciones de cada región y ciudad son específicas, las tendencias de transformación y transición en los modelos productivos establecieron nuevos métodos de buenas prácticas que tuvieron un éxito parcial. Así, ciudades como Bilbao o Barcelona supieron hacer resurgir su atractivo –no solo físico– y abrirle las puertas a una nueva forma de entender las ciudades y su gestión. De otra parte, no fueron pocas las ciudades como Glasgow, que tratando de extrapolar lo que *a priori* parecían éxitos asegurados venidos de ciudades estadounidenses, se quedaron en la estacada por el dichoso desarrollo espacial desigual y la competencia provocada por el *marketing* urbano.

En este artículo, se presenta un breve estudio sobre cómo se importaron las tendencias y recetas que el neoliberalismo tenía previsto para una nueva fijación de capital en los territorios previamente deprimidos por periodos de destrucción y desindustrialización. El análisis que aquí se presenta forma parte de una investigación que actualmente se está llevando a cabo en las ciudades de Bilbao y Barcelona. Ambas ciudades, con un pasado industrial y después de haber naufragado una década por un periodo de depresión económica postindustrial, apostaron, en la década de los 90, por regenerar sus espacios de la forma en la que se explica en el presente artículo.

Urge mencionar que los cambios en los modelos urbanísticos, suelen suceder a la par de los cambios en los modos de gobernar las ciudades, aunque a veces se retroalimentan y unos producen o facilitan los otros. Aun así, estos cambios no pueden ser entendidos si no se analiza de forma específica cada caso, asumiendo que existen variegaciones en el capitalismo (Peck y Theodore, 2007; Brenner et al., 2010; Jessop, 2011), el cual, sumado a la dependencia de la trayectoria o *path dependence* de los casos a estudiar (Janoschka y Mota, 2021), hace que los procesos de transformación de cada territorio sean prácticamente únicos.

Cabe señalar, antes de comenzar con el análisis, la concepción que en el presente artículo se hace del término Estado, y más concretamente del Estado local y los regímenes urbanos. En primer lugar, debemos tomar como referencia las ideas de Gramsci, quien estudió el Estado como una relación social de actores y variables, más allá de una entidad encorsetada o delimitada a un tipo de escala (la nacional, por ejemplo).

El pensador italiano, influenciado por las ideas de Nicolás Maquiavelo,² resaltaría la centralidad que tienen en la estructuración del poder del Estado las instituciones privadas, las organizaciones y los movimientos, por un lado; y la formación de alianzas políticas y la (des)organización de las fuerzas subalternas, por el otro. Esto supone entender el Estado (moderno) como “una relación de fuerzas políticas mediada por la materialidad institucional del sistema estatal. [...] Como una relación social trenzada en una complicada red de contradicciones, dilemas, tensiones y antagonismos” (Jessop, 2017: 22).

Con intención de actualizar la lectura gramsciana del Estado, tomaremos de referencia el análisis de Bob Jessop. Según el autor británico, para entender el Estado como una relación social, se debe tener en cuenta la siguiente definición del Estado como:

(1) el propio ejercicio de poder que se le otorga a una entidad como símbolo legitimado en un territorio específico (2) y la condensación mediada institucional y discursivamente (3) de un equilibrio variable de fuerzas (4) que busca influir en las formas, los propósitos y el contenido de la organización institucional, de la política y de las políticas (5) en coyunturas específicas, marcadas por una mezcla igualmente variable de oportunidades y restricciones, (6) ellas mismas vinculadas a un entorno natural y social más amplio. (Ibid., 97)

Las diferentes aportaciones aquí presentadas, nos permiten difuminar los límites territoriales del Estado como algo estrictamente vinculado a la nación, y entenderlo como una condensación de una relación de fuerzas de un territorio específico (Brenner, 2003; Harvey, 1989; Lefebvre, 1978).

Análogamente, creemos conveniente resaltar el término “régimen urbano”, ya que aporta una visión más holística y profunda al debate. Sobre todo, recoge lo que antes mencionábamos de la dependencia de la trayectoria, que en definitiva subraya la importancia que los sucesos históricos y la reproducción de las relaciones entre actores tienen a la hora de estructurar el poder sobre los espacios. Además, el término de régimen urbano o local, trabajado, entre otros, por David Imbroscio o Clarence N. Stone, y actualizado por Jonathan Davies (2002), imbrica la crítica a la económica política y la teoría del Estado aplicada a los territorios urbanos.

Por lo tanto, en este artículo no desecharemos los términos más comunes en estudios relacionados con el espacio urbano y los procesos de transformación de las ciudades, como pueden ser “gobierno local” o “gobernanza urbana”, pero sí consideramos que existen conceptos que se adecúan y recogen mejor la complejidad que suponen hoy en día las estructuras de gobierno en las ciudades y sus regiones metropolitanas, como las expresiones mencionadas anteriormente.

Así, este artículo pretende establecer las bases teóricas para poder analizar los cambios que los procesos de neoliberalización han provocado en las ciudades postindustriales europeas. Es necesario adquirir una visión completa de los factores que

² Quien, recordemos, de manera prácticamente indiferente reconocía como Estados (o principados), los ya formados como Inglaterra o Francia, pero también aquellas ciudades estados y regiones que conformaban el mapa político de la Italia pre-unificada del siglo XVI.

provocan las transformaciones, ya que no solo ocurren en una escala, como podría ser la espacial, también ocurren en las formas de hacer la política, de tomar las decisiones, de tejer las redes de gobierno, etc. Por ello, a continuación, presentamos un marco teórico que nos permitirá poder comprender cómo se han dado estos procesos y hasta qué punto es posible hacerles frente.

La gobernanza local postindustrial

Como se señala en la introducción del presente artículo, las formas de gestionar las ciudades, regiones, territorios nacionales o supranacionales han ido cambiando. En este sentido, es importante caracterizar la transición que se produce desde el ‘gobierno’ hacia la ‘gobernanza’ entre las décadas de 1970 y 1980 en los países de occidente (y muchas de sus regiones y ciudades), y que realmente continúa a día de hoy bajo los versátiles modos de gobernanza. Pero antes de meternos de lleno en la complejidad de la gobernanza, merece la pena situar el contexto y entender las grandes explicaciones que presenta Jessop (2017) acerca de los cambios que propiciaron, de alguna manera, la transición de los sistemas de gobierno (*polity*), a la política (*politics*) y la política práctica (*policy*), es decir, los pasos dados para pasar de la estatalidad como se entendía en el periodo fordista-keynesiano, a la gobernanza y los sistemas de coordinación en red o heterárquica del neoliberalismo.

La primera de las razones que explican el cambio de “gobierno tradicional” a “gobernanza local” es la conocida como desjerarquización del Estado nacional, también presentada por autores, entre ellos Brenner, 2004 o Jessop, 1998 (Telleria y Lekue, 2020), como “re-escalamiento” y “vaciamiento”. En este sentido, en la tentativa de retener o restaurar el control sobre la sociedad y el territorio, los Estados nacionales se han orientado hacia otras formas de gobernar, basadas en colaboraciones intergubernamentales (multiescalares) y público-privadas con el fin de cooperar para la definición y ejecución de proyectos y políticas estatales. Dicha tentativa viene precedida por lo que se puede entender como “re-escalamiento” que, al fin y al cabo, no es más que “la ruptura del espacio privilegiado desde el punto de vista escalar del Estado nacional, que busca en otros niveles, superiores e inferiores, las capacidades (cuánto y qué poder o capacidad de gobierno tienen) y las adecuaciones a los modos de gobernar” (lo que en este trabajo también nos interesa, y que denominamos “modos de gobernanza”) (Telleria y Lekue, 2020).

De hecho, la innegable pérdida de soberanía que han experimentado los Estados nacionales en este proceso (Wriston, 1992; Ohmae, 1995), se achaca al propio poder político y económico de los Estados específicos que, por capacidades estatales y condiciones relacionales selectivas, han permitido su relativo debilitamiento en favor de los intereses económicos del capital (Jessop, 1990, 1994, 2017).

Como vaticinábamos en la introducción, comprender que el Estado (sea nacional o local) es una relación social, también supone asumir que está cruzado por asimetrías de poder que desequilibran la balanza de las políticas públicas y, en última instancia, de la propia gobernanza. En este sentido, se produce una reformulación de la estructura y de la agencia

en términos relacionales (Sevilla-Buitrago, 2015). Así, la estructura consistiría en las diferentes limitaciones y oportunidades que se otorgan de manera variable según la agencia; y a su vez, la agencia dependería de las capacidades estratégicas que varían según la estructura y de acuerdo a los actores involucrados. Es en este contexto en el que Jessop (1990), y posteriormente otros autores (Hay, 1995, 2002; Brenner, 2004; Heigl, 2011; Clark y Jones, 2012; Valler et al., 2013), presentan la idea del “Enfoque Estratégico-Relacional”, que tratará de desarrollar herramientas teóricas y metodológicas que sean útiles para estudiar la variación de las formas, funciones y efectos del estado y el poder estatal.

La selectividad estratégica a la que se hace referencia, es la que explica que, a la hora de gobernar los territorios, el grupo que ostenta el poder estatal impulse a unos actores e intereses frente a otros, y trate de aislar las demandas y visiones alternativas de los grupos con los que ideológicamente no concuerda. Podemos afirmar que esto es también parte del proceso de neoliberalización de los gobiernos locales, aunque la selectividad estratégica no es achacable solo al periodo neoliberal.

Ligado a este proceso, Jessop destaca que se ha producido una recalibración del poder estatal, esto supone que el Estado (nacional) haciendo un uso más extensivo de redes y otros modos de gobernanza, fortalece nuevas formas de gobierno en escalas inferiores, como medio de mantener su eficacia política frente a la creciente complejidad social. Alejándose poco a poco de la estructura burocrática jerárquica y acercándose a acuerdos con formas más complejas, descentradas y pluralistas. Si el re-escalamiento supone la ruptura, la recalibración supone la respuesta estratégica estatal a dicha ruptura. Estas nuevas formas, en definitiva, no implican una neoliberalización de las formas del estado *per se*, pero lo cierto es que el equilibrio de poderes puede verse alterado.

En tercer lugar, Jessop resalta la desestatalización de la política³ y por otro lado, la despolitización del poder. Es decir, derivado del punto anterior, se entiende que, al pasar de una forma jerárquica de estado a un sistema de gobierno en red, donde hay más actores pugnando por incidir en las decisiones públicas, el centro de atención y autoridad se convierte más difuso. La “retirada” del estado del campo político al invitar o permitir a otras fuerzas políticas desempeñar una función más importante y la definición de ciertos problemas como más adecuados para formas de toma de decisiones teóricamente apolíticas, resta importancia al rol del estado, sea local, regional o nacional.

Por último, se reconoce un cambio hacia formas (neo)liberales avanzadas de gubernamentalidad,⁴ que tratan de gobernar las relaciones sociales a distancia en vez de

³ La “desestatalización” según Harvey (2011) no se debe entender como una desaparición estricta, sino más bien como una nueva estructuración institucional multiescalar dirigida a, ya no a facilitar los objetivos y compromisos sociales de los estados fordistas-keynesianos, sino a garantizar una desregulación a favor del capital internacional y del mercado (Sanchez Berrocal, 2020).

⁴ Se usa aquí el concepto de "gubernamentalidad" de Foucault, que, de alguna manera, se acerca a la noción de *gobernanza*. Desarrollada como parte de un proyecto para comprender una determinada etapa del liberalismo más avanzado, la gubernamentalidad expresa tres cosas: en primer lugar, una noción del acto de gobernar; en segundo lugar, una interpenetrabilidad existente de lo económico en lo político y lo político en lo económico

hacerlo por medio del mando y el control directos ejercidos por una autoridad soberana (Botticelli, 2016). Esto quiere decir que, es la gubernamentalidad la que termina definiendo al Estado, ya que:

Es la táctica de gobierno lo que permite la continua definición de lo que debe o no debe estar dentro del dominio del Estado, lo que es público y lo que es privado, lo que está y lo que no está dentro de las competencias del Estado, etc. Por tanto, [...] la supervivencia y los límites del Estado deben entenderse a partir de la base de las tácticas generales de gubernamentalidad. (Foucault, 2006: 144-145)

Como se puede observar, la transición del gobierno a la gobernanza no es algo exclusivamente que haya ocurrido en la escala nacional. El re-escalamiento de los Estados nacionales, propiciado por una tensa ofensiva del neoliberalismo que trajo consigo la primera oleada de vaciamiento de poder nacional en la década de 1980 (Brenner et al., 2010, 2010b), puso el foco en la escala territorial local y los gobiernos de las ciudades como los nuevos actores en ejercer el poder de gestión de los territorios específicos.

En el caso de las ciudades desindustrializadas y aún sumidas en la depresión socioeconómica y política, el paradigma de la gobernanza se recibió con los brazos abiertos. La desindustrialización, que, sin entrar en grandes relatos y análisis más específicos, fue provocada por la falta de competitividad de las industrias pesadas europeas frente a otros países emergentes, supuso la debacle de muchas economías locales. Los gobiernos locales en estas ciudades estaban inmersos en una profunda crisis, los movimientos pendulares del capital internacional (Smith, 1984) resultaron en un abandono de estas ciudades, provocando una destrucción espacial urbana, pero también un aniquilamiento de los modos de regulación que el gobierno local/regional compartía con el nacional para gestionar y tener bajo control las inestabilidades provocadas por un mercado cada vez más global.

Harvey (1989b) afirma que la reorientación de la gobernanza urbana es un ejemplo de la destrucción creativa a nivel institucional de las estructuras de gobierno del fordismo-keynesiano hacia formas de gobierno más neoliberales. Afirmaría también que fue un desplazamiento desde el “gerencialismo” urbano, donde las decisiones sociales eran

(respecto a lo cual Foucault escribió que “la introducción de lo económico en el ejercicio de la política [era] la cuestión esencial del gobierno y la gubernamentalidad”); y en tercer lugar, una lógica interna que es una racionalidad política de carácter específico (Bonnafous-Boucher, 2005).

“Por “gubernamentalidad” entiendo el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad. Segundo, por «gubernamentalidad» entiendo la tendencia, la línea de fuerza que, en todo Occidente, no dejó de conducir, y desde hace mucho, hacia la preeminencia del tipo de poder que podemos llamar ‘gobierno’ sobre todos los demás: soberanía, disciplina, y que indujo, por un lado, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, [y por otro] el desarrollo de toda una serie de saberes. Por último, creo que habría que entender la «gubernamentalidad» como el proceso o, mejor, el resultado del proceso en virtud del cual el Estado de justicia de la Edad Media, convertido en Estado administrativo durante los siglos XV y XVI, se ‘gubernamentalizó’ poco a poco”. (Foucault, 2006: 136).

consecuencia de las interacciones de los gerentes de las unidades sociales, hacia el “empresarialismo” urbano. Pero recogeremos estas consecuencias más adelante.

Así, la nueva escena para dichas ciudades auguraba un futuro incierto, pero la nueva gobernanza y la introducción de nuevos actores económicos en el proceso de reconstrucción urbana postindustrial giró el eje productivo de muchas ciudades. Por ello, se puede afirmar que el paso del gobierno a la gobernanza resume un cambio en las formas de entender el ejercicio de autoridad y la articulación de nuevos y viejos actores en la toma de decisiones estratégicas y su puesta en práctica (García e Iglesias, 2015). La verticalidad con la que los gobiernos locales ejercían el poder y tomaban las decisiones que erigieron un régimen urbano marcadamente industrial, fue destruida y poco a poco sustituida por una nueva creación, un marco de juego que *a priori* no tenía por qué ser negativo (el escenario de la gobernanza donde nuevos actores ejercen la agencia), pero que, debido a ciertas selectividades estratégicas (que ya existían antes también), poco a poco se volvió perverso.

La destrucción y creación: hacia nuevos modelos de gobernanza

Como vemos, la transición de un tipo de gobierno a otro es similar a un proceso de destrucción y creación. Es decir, las formas, mecanismos y herramientas que los ‘gobiernos tradicionales’ tenían antes, se ven progresivamente desmanteladas por nuevos modos de gobernanza. A continuación, a través de los marcos que ofrecen principalmente Theodore et al., (2009), se identificarán cuáles son las transformaciones más importantes en la estructura estatal local.

Tabla 1: Mecanismos de destrucción-creativa neoliberal en la dimensión de la gobernanza urbana

Mecanismos de destrucción creativa neoliberal en las ciudades	Momentos de destrucción creativa neoliberal en las ciudades
Reconfiguración de la infraestructura institucional del estado local	<ul style="list-style-type: none"> - Desmantelamiento de las formas burocratizadas, ideológicas y jerárquicas de la administración pública local. <div style="text-align: center;">  </div> <ul style="list-style-type: none"> - Delegación de tareas anteriormente estatales en redes comunitarias voluntarias. - Ofensiva contra las instituciones tradicionales de control democrático local. - Avance de nuevas formas de trabajo en red de los gobiernos locales basadas en asociaciones público-privadas, organizaciones no

	<p>gubernamentales cuasi autónomas y la 'nueva administración pública'.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Expansión de sectores de base comunitaria e iniciativas privadas de provisión de servicios sociales. - Incorporación de los intereses de las elites empresariales en las políticas locales y el desarrollo local.
<p>Reestructuración de las estrategias de desarrollo territorial</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Creciente exposición de las economías locales y regionales a las fuerzas competitivas globales. <p style="text-align: center;"></p> <ul style="list-style-type: none"> - Zonas de libre comercio, zonas empresariales, espacios desregulados. - Nuevas áreas de desarrollo, tecnopolos y nuevos espacios industriales a escalas subnacionales. - Movilización de nuevas estrategias "glocales" dirigidas a re-canalizar las capacidades económicas e inversiones en infraestructura hacia ciudades /regiones conectadas globalmente.
<p>Reprocesamiento de las regulaciones del mercado laboral</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Desmantelamiento de los programas tradicionales de financiación pública destinados a la educación (capacitación laboral, formación para jóvenes, etc.). <p style="text-align: center;"></p> <ul style="list-style-type: none"> - Creación de un entorno regulatorio en el que puedan proliferar las Empresas de Trabajo Temporal (ETT), <i>minijobs</i> y falsos autónomos. - Programas de capacitación laboral orientadas a la aceptación forzosa de empleos de baja remuneración. - Expansión de las economías informales.
<p>Transferencia interlocal de políticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Erosión de los enfoques sensibles al contexto en la elaboración de políticas locales. - Marginalización de soluciones de origen local a los fallos de mercado y gobernanza. <p style="text-align: center;"></p> <ul style="list-style-type: none"> - Enfoques genéricos y prototípicos en las reformas "modernizadoras", persiguiendo soluciones rápidas para los problemas sociales locales (estrategias de city marketing, políticas de "tolerancia 0" ante el crimen, etc.). - Modelos descontextualizados de "buenas prácticas".

<p>Privatización del sector público local y de las infraestructuras colectivas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminación de monopolios públicos en servicios (equipamientos, sanidad, seguridad pública, transportes colectivos, etc.). <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> - Privatización y contratación competitiva. - Creación de nuevos mercados para provisión y mantenimiento de infraestructuras. - Creación de redes de infraestructuras urbanas privatizadas. Dirigidas a (reposicionar) las ciudades en flujos de capital supranacionales y a fortalecer el <i>city branding</i>.
<p>Reestructuración de los mercados de viviendas urbanas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aniquilamiento de la vivienda social y otras formas de alojamiento de bajo precio. <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eliminación de los controles sobre alquileres y subsidios a la construcción de proyectos habitacionales. - Creación de nuevas oportunidades para la inversión especulativa en el mercado habitacional del centro de la ciudad. - Soluciones de ‘emergencia’ transitorias para los sin techo. - Introducción de alquileres determinados por el mercado y la capacidad de los arrendatarios, en nichos de bajos alquileres de los mercados habitacionales urbanos.

Fuente: elaboración propia a partir de Theodore et al., (2009); Brenner y Theodore (2002); Brugué y Gomá (1998) y Diaz-Orueta et al., (2018).

La tabla 1 señala los dos momentos que se vienen mencionando hasta ahora. La columna que identifica los “Momentos” puede ser explicada en un contexto de neoliberalismo de repliegue (*roll-back neoliberalism*) propio de los años 80-90⁵ y un posterior neoliberalismo de despliegue (*roll-out neoliberalism*) que iniciaría en la década de los 90 (Brenner y Theodore, 2002), pero que continuaría a lo largo de los primeros años del nuevo siglo hasta establecer un nuevo paradigma de gobierno y un “neoliberalismo realmente existente” (Brenner y Theodore, Ibid.) que se estaría actualizando continuamente. Este término de *actually existing neoliberalism* o neoliberalismo realmente existente, acuñado por Brenner tiene mucho que ver con la teorización que hace Jessop en toda su obra sobre las variaciones del capitalismo (*variegations* en inglés). Peck y Theodore (2007: 763), también tratarían este tema específico, y con un gran acierto, identificarían que la forma en la que se estructura el neoliberalismo de cada lugar es única.

⁵ Si se atiende estrictamente al caso de Europa, se puede observar que, en las ciudades ubicadas en los países del norte y centro del viejo continente, las tendencias ocurren antes que en los territorios del sur como España o Italia.

Entender el neoliberalismo como variegado (que no variado) permite estudiar las tensiones que existen entre las dimensiones socioespaciales, teniendo en cuenta la singularidad de lo local e identificando las tendencias globalmente. Asumiendo que es imposible el estudio aislado de los neoliberalismos dados, el enfoque relacional nos permite entender cómo las zonas de estabilidad se vinculan con la inestabilidad de otros espacios económicos generando una compleja relación entre regímenes de acumulación y modos de regulación.

En este sentido, en la tabla, en primer lugar, se identifica un proceso que inicia con un periodo neoliberal de tipo *roll-back*, en el que los municipios se vieron cada vez más obligados a introducir varios tipos de medidas de reducción de costes, incluidas reducciones de impuestos, concesiones de tierras, recortes en los servicios públicos, privatización de instalaciones y de infraestructura etc., con el fin de reducir costes y fomentar la inversión externa. Se debe tener especial cuidado aquí con la traducción al castellano del término, ya que no se debe asumir que hubo un retroceso del neoliberalismo, al contrario, en este periodo se produjo un neoliberalismo más feroz, cuya estrategia era generar nuevas condiciones para la acumulación de capital, y para ello fue necesario destruir lo ya creado, para posteriormente crear algo nuevo. Este proceso que coincide con el desmantelamiento del tejido industrial en las ciudades, en países más desarrollados ocurriría a principios de 1980, al Estado español por ejemplo, llegaría casi dos décadas después de la muerte del dictador Francisco Franco en 1975. Aunque debemos señalar que esto es un marco analítico y que cada caso específico puede y debe tener variaciones según sus condiciones coyunturales y estructurales.

Uno de los elementos de transformación lo podemos identificar en la búsqueda de la mejora en la eficiencia administrativa, la *New Public Management* (NPM) y los subsidios directos e indirectos a las grandes corporaciones y una creciente privatización de las funciones de reproducción social fueron ampliamente consideradas como las “buenas prácticas” útiles para todos los territorios a fin de promover un buen clima empresarial en las ciudades.

Así, tras el momento destructivo, se consolidaría el *roll-out neoliberalism* o neoliberalismo de despliegue. Debemos tener en cuenta que el neoliberalismo de retroceso, tendido en el tiempo, provocó ciertas contradicciones y tendencias de crisis, las cuales algunas de ellas han sido recogidas por Harvey (2014), y que se vieron resueltas a través de una reconstitución evolutiva del proyecto neoliberal. Este se tradujo en una renovación del imperativo neoliberal básico de movilizar el espacio urbano de las ciudades como espacio depurado para el crecimiento capitalista, la mercantilización y la disciplina de mercado. Si antes la industria hizo que los capitales se fijaran espacialmente en ciertas zonas de las ciudades, el abandono de esos espacios hizo que los nuevos actores que ocupaban los nuevos modos de gobernar las ciudades (ejemplificados en la tabla 1) pusieran el foco en rentabilizar esos espacios. Esto se convertiría en el canon de eficiencia en las ciudades postindustriales y pasaría a ser el proyecto político dominante para los gobiernos municipales en toda la economía mundial. La destrucción creativa de los entornos urbanos estaba a la orden del día, y con intención de favorecer las condiciones de promoción y competitividad económica, se

re-conceptualizaron algunos criterios administrativos, sociales y ecológicos que afectaban directamente el equilibrio de fuerzas y la gobernanza en las ciudades.

Así pues, se contemplan los dos periodos de destrucción y creación en la transición de las dos formas neoliberales aquí explicadas. A modo de resumen, a continuación presentamos una síntesis de los resultados que el proceso de reestructuración de la dimensión institucional en la escala local reflejado en la tabla 1 tuvo: (a) el establecimiento de redes cooperativas, consorcios y nuevas estructuras empresariales lideradas ahora por el capital privado en la política local, los partenariados público-privados se extendieron; (b) derivado del anterior, la movilización de nuevas formas de política de desarrollo económico local que fomenten la cooperación interempresarial y la agrupación industrial más oligopolística; (c) el despliegue de programas de base comunitaria para aliviar la exclusión social, así como la carga excesiva en el tercer sector en políticas sociales; (d) la promoción de nuevas formas de coordinación y trabajo en red entre organizaciones de intervención estatal local hasta entonces independientes; y (e) la creación de nuevas instituciones regionales para promover la comercialización del lugar, el espacio metropolitano y la coordinación intergubernamental (Gough, 2002; Jessop, 2002; Jones y Ward, 2002; Leitner y Sheppard, 2002; Harnes, 2006; Franquesa, 2007; Ahedo y Telleria, 2020).

El espacio urbano como elemento productivo

Como se ha apuntado en las líneas anteriores, la destrucción creativa no solo ocurre en la escala local (ni en la dimensión institucional), sino que es algo que resulta estar interconectado con procesos y tendencias, tanto económicas, como políticas más amplias. Pese a ello, lo cierto es que los cambios en los propios espacios urbanos, en los barrios y en las calles de las ciudades, siendo físicamente tangibles, pueden parecer más evidentes. Es por ello que, si uno se aleja un poco de la clasificación por apellido que identifica los problemas de las ciudades modernas y que recogen Taylor y Lang (2004): *dual city*, *exopolis*, *edge city*, *spread city*, etc. podrá observar que la raíz del problema se encuentra en la productividad de los espacios urbanos específicos.

Son muchas las formas que el capital tiene de fijarse en un territorio, pero tomaremos como referencia el caso de las ciudades postindustriales, puesto que, si evidencian los cambios en los paradigmas de gobierno, hacen lo propio con la concepción de los usos de los espacios urbanos.

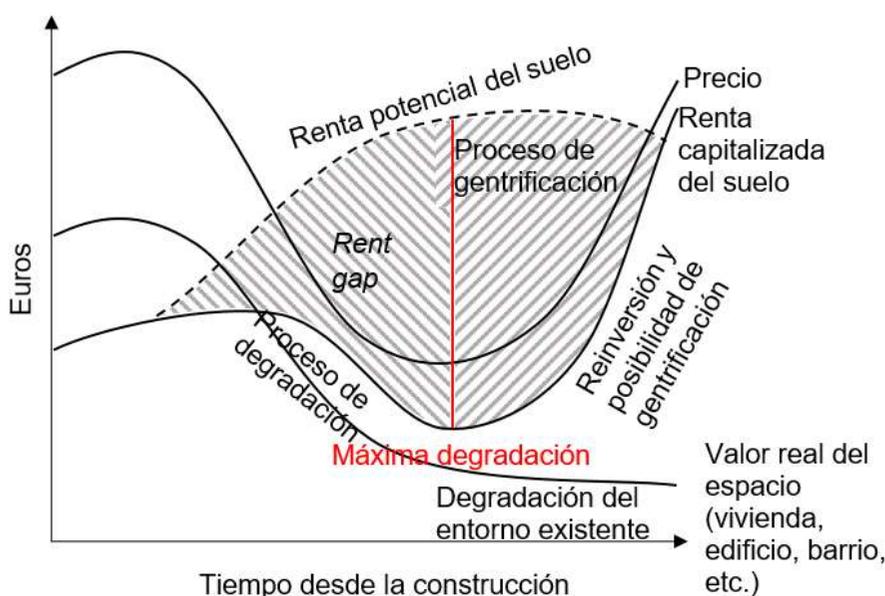
Siguiendo las premisas de Lefebvre, se concluye que la desindustrialización supuso ciertos arreglos institucionales que culminaron con el primer ciclo de acumulación basado en la industria, para pasar a un segundo ciclo de acumulación basado en el sector *FIRE* (*Finance, Insurance and Real Estate*) (Lekue, 2022). Durante la industrialización, el capital industrial se fijaba en el territorio y traía consigo una urbanización que implonaba y explotaba (Brenner, 2014), produciendo un espacio con un valor de uso muy limitado y con un bajo valor de cambio: la urbanización suponía “una enorme concentración (de gentes, de actividades, de riquezas, de cosas y de objetos, de instrumentos, de medios y de servicios) en

la realidad urbana, y el inmenso estallido, la proyección de fragmentos múltiples y dispersos (periferias, arrabales, residencias secundarias, satélites, etc.)” (Lefebvre, 1970: 24).

La destrucción creativa del espacio urbano en las regiones que este artículo estudia, viene dada precisamente durante el periodo donde se dismantela el urbanismo construido por la industrialización. Como con los modos y las estructuras de gobierno, a partir de la década de 1970 se produjeron nuevas tendencias en los modelos de organización y producción de las ciudades occidentales. A partir de este momento, la organización socioespacial y la estructuración de la 'nueva ciudad' comenzaría a ser un tema de gran importancia, tanto para la ciudadanía y el tejido asociativo, como para los regidores y actores estatales locales.

Tras el declive económico, la depresión post-industrial y, en definitiva, el dismantelamiento de un modelo productivo, algunas de estas ciudades supieron hacer retornar al capital para volver a los ciclos de acumulación (Wilson, 2004; Fenster, 2018). A nivel económico, los ciclos que marca el “desarrollo espacial desigual” hicieron que los capitales industriales emigraran en busca de territorios y espacios con mayores rentas de beneficio. Así, los suelos industriales semiabandonados o en desuso y los barrios obreros empobrecidos no hicieron más que ampliar una brecha de ganancia o *rent gap* (Smith, 1979), que no tardaría en ser llenada por los activos financieros en su segundo ciclo de acumulación.

Gráfico 1. Ciclos de fijación de capital en los espacios urbanos



Fuente: elaboración propia a partir de Smith (Ibid.) y Clark (1995).

De esta manera, en las ciudades post-industriales se producirían una serie de eventos y apuestas financieras que demostrarían el interés de los regímenes urbanos específicos por hacer de sus territorios y ciudades polos de atracción e internacionalización (es aquí donde entran en juego también los nuevos marcos de gobernanza explicados mediante la tabla 1).

Estos órdenes por generar una imagen positiva y fuerte en el mercado de las “marca-ciudad” o el *city marketing/branding*, hace que prime el valor de cambio al valor de uso del espacio, lo cual, indudablemente favorecerá procesos de especulación urbana, desigualdades sociales, desequilibrios interurbanos y barriales y, en definitiva, un alejamiento de conceptos como el “derecho a la ciudad”, “ciudad democrática” o “justicia urbana”.

Conclusión

Hemos tratado de establecer diálogos entre algunos de los grandes autores de la teórica urbana crítica con aquellos dedicados a la teoría del estado y los regímenes urbanos. El resultado nos proporciona una visión amplia y exhaustiva de cómo se han producido los procesos de neoliberalización en los territorios urbanos postindustriales de finales del siglo XX. Consideramos que es importante recoger todos los discursos y tratar de buscar engranarlos para dar explicación a los procesos de destrucción y creación. Por otro lado, creemos que un análisis holístico basado en las trayectorias específicas, nos permite entender mucho mejor la actualidad de los regímenes urbanos y nos facilita la tarea de buscar las posibles alternativas que puedan surgir.

No se puede entender la destrucción creativa en el espacio urbano, sin entenderla a la vez en la escala institucional local, y viceversa: “It should be recognized that the destructive and creative moments of institutional change within actually existing neoliberalism are intimately, inextricably interconnected in practice” (Theodore et al., 2011). Para entender el “neoliberalismo realmente existente” como una estrategia adaptable a cualquier escenario urbano y paisaje institucional (Brenner y Theodore, 2002; Mittelman, 2000) marcado por privatizaciones, financiarización y una desregulación del mercado (Harvey, 2008), debemos entender que ha mantenido periodos ofensivos que, en el caso de las regiones urbanas occidentales, apenas han tenido respuestas contenciosas, más allá de mecanismos realmente limitados por estructuras institucionales dependientes de una trayectoria reactiva (como por ejemplo sistemas judiciales no renovados) y por corporaciones económicamente poderosas con intereses contrarios (por ejemplo, empresas privadas de servicios públicos que se ocupan del abastecimiento y gestión de las aguas municipales) (para conocer más casos de resistencia específicos en territorios urbanos, véase Telleria y Lekue, 2020).

No son pocas las ocasiones que se aboga por una colibración, un reequilibrio y un papel central del gobierno local como actor legítimo para establecer jerarquías de autoridad en las relaciones derivadas de la gobernanza (Telleria y Lekue, 2022). Las opciones que ofrecen los modelos de gobernanza colaborativa pueden servir de resistencia en los avances del neoliberalismo y sus dinámicas de destrucción y creación, pero cabe señalar que las limitaciones derivadas de las coyunturas socioeconómicas y escalares de cada lugar puede poner en entredicho los procesos de democratización a través de este tipo de modelos de gobernanza.

Así, podemos afirmar que las experiencias locales alternativas demuestran que existen límites de acción y reticencias al cambio (como ocurre en el caso de Barcelona, donde

políticas públicas como la remunicipalización del agua o la regulación de los precios de alquiler han sido bloqueados por los tribunales), pero que pese a ello se pueden abrir ventanas para revertir los procesos y des-neoliberalizar el régimen local urbano, en ocasiones también mediante “políticas públicas globalmente participadas” (Subirats et al., 2009), pero sobre todo mediante políticas que primen el valor de uso frente al valor de cambio del espacio, fijando el capital en el lugar y, en última instancia, frenando las lógicas pendulares de destrucción y creación.

Bibliografía

- AHEDO, I. e I. Telleria (2020). “Neoliberalismo” en Antón, J. y X. Torrens (coords.), *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*. Madrid, Tecnos.
- BOURDIEU, P. (1997). *Méditations pascaliennes*. Seui, Paris.
- BONNAFOUS-Boucher, M. (2005). “From Government to Governance” en Bonnafous-Boucher, M. y Y. Pesqueux (coord.), *Stakeholder theory: A European perspective*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- BOTTICELLI, S. (2016). “La gubernamentalidad del estado en Foucault: un problema moderno” en *Praxis Filosófica*. 42.
- BRENNER, N. (2003). “‘Glocalization’ as a state spatial strategy: urban entrepreneurialism and the new politics of uneven development in Western Europe” en Peck, J. y H. Yeung (coords.), *Remaking the global economy: Economic-geographical perspectives*. London, SAGE.
- BRENNER, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York, Oxford University Press.
- BRENNER, N. (2014). *Implosions/towards a study of planetary urbanization*. Berlin, Jovis.
- BRENNER, N. y N. Theodore (2002). “Cities and the Geographies of Actually Existing Neoliberalism” en *Antipode*. 34.
- BRENNER, N.; Peck, J. y N. Theodore (2010). “Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways” en *Global Networks*. 10, 2.
- BRENNER, N.; Peck J. y N. Theodore (2010b). “After neoliberalization?” en *Globalizations*. 7, 3.
- BRUGUÉ, Q. y R. Gomà (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona, Ariel.
- CLARK, E. (1995). “The Rent Gap Re-examined” en *Urban Studies*. 32 (9).
- CLARK, J. y A. Jones (2012). “After ‘the collapse’: Strategic selectivity, Icelandic state elites and the management of European Union accession” en *Political Geography*. 31.
- CERNY, P. (1995). “Globalization and the changing logic of collective action” en *International Organization*. 49, 4.
- DAVIES, J. S. (2002). “Urban Regime Theory: A Normative-Empirical Critique” en *Journal of Urban Affairs*. 24.

- DÍAZ-Orueta, F.; Lourés, M. L. y M. Pradel-Miquel (2018). “Transformando los modelos de crecimiento y cohesión: cambios en la gobernanza de Barcelona y Madrid” en *EURE (Santiago)*. 44 (131).
- FENSTER, T. (2018). “Creative destruction in urban planning procedures: the language of ‘renewal’ and ‘exploitation’” en *Urban Geography*. 40.
- FRANQUESA, J. (2007). “Vaciar y llenar, o la lógica espacial de la neoliberalización” en *Revista Española De Investigaciones Sociológicas (REIS)*. 1, 118.
- FOUCAULT, M. (2006). *Seguridad, territorio, población: Curso en el Collège de France 1977-1978*. Buenos Aires, FCE.
- GARCÍA, A. y M. Iglesias (2015). “La ciudad en disputa: crisis, modelos de ciudad y políticas urbanas en Barcelona”. *Revista Quid* 16. 5.
- GOUGH, J. (2002). “Neoliberalism and Socialisation in the Contemporary City: Opposites, Complements and Instabilities”. *Antipode*. 34 (3).
- HARMES, A. (2006). “Neoliberalism and multilevel governance” en *Review of International Political Economy*. 13, 5.
- HARVEY, D. (1989). *The Urban Experience*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- HARVEY, D. (1989b). “From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism” en *Geografiska Annaler*. 71b, 1.
- HARVEY, D. (1990). *The Condition of Postmodernity*. Blackwell, Cambridge and Oxford.
- HARVEY, D. (2006). *Spaces of Global Capitalism. Towards a Theory of Uneven Geographic Development*. London, Verso.
- HARVEY, D. (2008). “El neoliberalismo como destrucción creativa” en *Apuntes Del Cenes (Tunja)*. 27, 45.
- HARVEY, D. (2011). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid, Akal.
- HARVEY, D. (2014). *Seventeen contradictions and the end of capitalism*. London, Profile Books.
- HAY, C. (1995). *Re-stating Social and Political Change*. Buckingham, Open University Press.
- HAY, C. (2002). *Political Analysis*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- HEIGL, C. M. (2011). “Social conflict and competing state projects in the semiperiphery: A strategic-relational analysis of the transformation of the Mexican state into an internationalized competition state” en *Antipode*. 43 (1).
- JANOSCHKA, M. y F. Mota (2021). “New municipalism in action or urban neoliberalisation reloaded? An analysis of governance change, stability and path dependence in Madrid (2015–2019)” en *Urban Studies*. 58 (13), pp. 2814-2830.
- JESSOP, B. (1990). *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*. Cambridge, Polity Press.
- JESSOP, B. (1994). “Post-Fordism and the state” en Amin, Amir (coord.), *Post-Fordism: A Reader*. Blackwell, Cambridge.

- JESSOP, B. (1998). "The narrative of enterprise and the enterprise of narrative: place marketing and the entrepreneurial city" en Hall, T. y H. Phil (coords.) *The Entrepreneurial City*. Willey, Chichester.
- JESSOP, B. (2002). "Liberalism, neoliberalism, and urban governance: A state-theoretical perspective" en *Antipode*. 34 (3).
- JESSOP, B. (2011). "Rethinking the Diversity and Varieties of Capitalism: on Variegated Capitalism in the World Market" en Wood, G. y Lane, C. (ed.), *Capitalist Diversity and Diversity within Capitalism*. London, Routledge.
- JESSOP, B. (2017). *El estado: Pasado, presente y futuro*. Madrid, Los libros de la Catarata.
- JONES, M. y K. Ward (2002). "Excavating the logic of British urban policy: neoliberalism as the "crisis of crisis-management" en *Antipode*. 34 (3).
- LEFEBVRE, H. (1970). *La revolution urbaine*. Paris, Éditions Gallimard.
- LEFEBVRE, H. (1974 [1985]). *La production de l'espace*. Paris, Anthropos.
- LEFEBVRE, H. (1978). *De l'État-4: Les contradictions de l'état moderne*. Paris, Union Générale d'Éditions.
- LEITNER, H. y E. Sheppard (2002). "The city is dead, long live the net: Harnessing European interurban networks for a neoliberal agenda" en *Antipode*. 34 (3).
- LEKUE, I. (2022). "Uneven spatial development as a logic to understand the deindustrialization and urban regeneration of European post-industrial cities" en *Documents d'Anàlisi Geogràfica*. 68/2.
- MITTELMAN, R. H. (2000). *The Globalization Syndrome*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- OHMAE, K. (1995). *The end of the nation state: the rise of regional economies*. New York, Free Press.
- PECK, J. y A. Tickell (1992). "Local Modes of Social Regulation? Regulation Theory, Thatcherism and Uneven Development" en *Geoforum*. 23, 3.
- PECK, J. y A. Tickell (2002). "Neoliberalizing space" en Brenner, N. y N. Theodore (coords.), *Spaces of Neoliberalism*. Boston, Blackwell.
- PECK, J.; Theodore, N. y N. Brenner (2009). "Neoliberal urbanism: Models, moments, mutations" en *SAIS Review*. XXIX (1).
- SÁNCHEZ Berrocal, A. (2020). "Acumulación por desposesión" en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. 19.
- SEVILLA-Buitrago, A. (2015). "Capitalist Formations of Enclosure: Space and the Extinction of the Commons" en *Antipode*. 47, 4.
- SMITH, N. (1979). "Toward a theory of gentrification: a back to the city movement by capital, not by people" en *Journal of the American Planning Association*. 45 (4).
- SMITH, N. (1984). *Uneven Development: Nature, Capital and the Production of Space*. Blackwell, Oxford.
- SUBIRATS, J.; Parés, M. e I. Blanco (2009). "Calidad democrática y redes de gobernanza: evaluar la participación desde el análisis de las políticas públicas" en Parés, M.

- (coord.), *Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona, Ariel.
- TAYLOR, P. y R. Lang (2004). “The Shock of the New: 100 Concepts Describing Recent Urban Change” en *Environment and Planning A*. 36.
- THEODORE, N.; Peck J. y N. Brenner (2011). “Neoliberal Urbanism: Cities and the Rule of Markets” en Bridge, G. y S. Watson (coords.), *The New Blackwell Companion to the City*. Wiley-Blackwell, Malden.
- TELLERIA, I. y I. Lekue (2020). “Las ciudades en tiempos de re-escalamiento: movimientos urbanos, participación y modos de gobernanza” en Alonso, María R.; De Gregorio, S. y M. González (coords.), *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades: transformaciones, desafíos e instrumentos*. Madrid, Reus.
- TELLERIA, I. y I. Lekue (2022). “Neoliberalización y acción colectiva en el contexto urbano” en Filibi, I.; Escacedo, L. y J. Zabalo (coords.), *Formas y Escalas Emergentes de las Democracias Contemporáneas. Miradas desde la Sociedad Vasca*. Madrid, Dykinson.
- WILSON, D. (2004). “Toward A contingent urban Neoliberalism” en *Urban Geography*. 25 (8).
- WRISTON, W. B. (1992). *The twilight of sovereignty: how the information revolution is transforming our world*. Nueva York, Scribner.