

URBANISMO, CRISIS Y AUSTERIDAD

URBANISM, CRISIS AND AUSTERITY

Álvaro SEVILLA-BUITRAGO*

RESUMEN

La actual recesión constituye una oportunidad para explorar la relación entre crisis económicas y producción del espacio. Este artículo esboza un marco de análisis para entender el rol de los procesos de reestructuración urbana y territorial en la formación, gestión y resolución de las crisis capitalistas, y viceversa, para comprender los periodos de crisis como etapas clave en la historia de la urbanización y la evolución de las técnicas urbanísticas. En primer lugar se realiza un rápido recorrido por varios episodios históricos de crisis, mostrando el papel estratégico de la transformación del medio construido en los mismos. Tras un breve análisis de las causas de la burbuja inmobiliaria española y su pinchazo, el trabajo sugiere que el nuevo “urbanismo de la austeridad” profundizará las prácticas abiertas por la urbanización neoliberal de las últimas décadas. Una vez estudiadas las principales características de este nuevo ciclo de destrucción creativa urbana, el artículo concluye con una serie de propuestas críticas para el desarrollo de un urbanismo alternativo basado en los principios de justicia y democracia socioespacial.

Palabras clave: urbanismo, crisis, austeridad, gran recesión, burbuja inmobiliaria española, capitalismo, neoliberalismo, mercado inmobiliario.

ABSTRACT

The current recession provides an opportunity to explore the interrelation of economic crunches and the production of space. This article outlines an interpretive framework to probe the fundamental role of urban and territorial restructuring in the formation, management and resolution of capitalist crises and, conversely, to understand periods of crisis as key stages in the history of urbanization and the development of planning techniques. I begin with a cursory review of several historical episodes of crisis, showing the strategic role played by the transformation of the built environment in these periods. After a brief analysis of the causes of the real estate bubble and subsequent bust in Spain, I suggest that the emerging “austerity urbanism” will deepen the agenda of neoliberal planning in recent decades. The article studies the main features of the forthcoming cycle of urban creative destruction and concludes with a series of critical proposals that could contribute to developing an alternative urbanism based on the tenets of sociospatial justice and democracy.

Keywords: urbanism, crisis, austerity, Great Recession, Spanish real estate bubble, capitalism, neoliberalism, real estate market.

* Álvaro Sevilla-Buitrago (alvaro.sevilla@upm.es) es Profesor Contratado Doctor, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad Politécnica de Madrid, España.

“El capitalismo ha sido capaz de atenuar (si no de resolver) sus contradicciones internas durante un siglo... No podemos calcular a qué precio, pero sabemos cómo lo logró: ocupando espacio, produciendo espacio”.

«The survival of capitalism», Henri Lefebvre

1. Introducción

La figura 1 –una representación de la evolución histórica del sector de la construcción en EE.UU.– ilustra las dos premisas de las que quisiera partir. En primer lugar, el capitalismo es un sistema con una tendencia endémica a la crisis. Los colapsos económicos y las recesiones son aspectos estructurales a su desarrollo, el resultado de un proceso continuo y contradictorio de expansión y contracción del valor (Harvey, 2012). En su evolución histórica este sistema atraviesa sucesivos regímenes regulatorios que se articulan precisamente en torno a la aparición y superación de sucesivas crisis de sobreacumulación (Aglietta, 1979). La recesión actual no es, por tanto, una excepción sino una manifestación más de una dinámica que invita a un análisis comparativo con episodios históricos previos. En segundo lugar, el gráfico permite intuir que la producción del espacio –en este caso en su expresión más básica de creación material del medio construido– es un elemento clave en la dinámica de acumulación de capital, su reproducción y su crisis. Las configuraciones espaciales operan a distintos niveles de la formación social, como medios y enclaves de producción, como fuerzas productivas o relaciones sociales, como aparatos de gobierno o representaciones colectivas, etc. (Lefebvre, 2013). La circulación del capital se apoya en una reorganización constante de esas configuraciones espaciales a varias escalas, no sólo para ampliar los territorios que producen y generan valor, sino también como estrategia para asegurar la absorción de capital excedente.

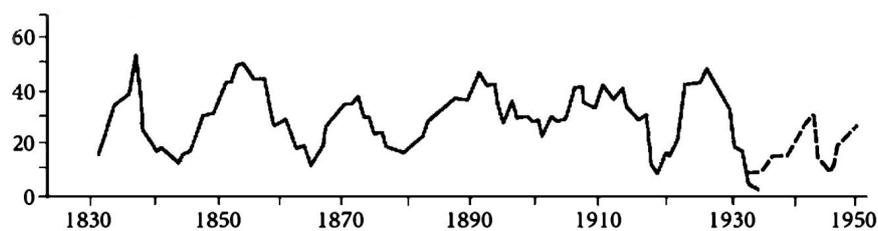


Fig. 1. Actividad en la construcción en EE.UU. en \$/cápita (dólares constantes 1913). Obsérvese la regularidad de la condición cíclica del sector.

Fuente: Harvey (2012, p. 43).

La instrumentalización capitalista del espacio es especialmente intensa durante las crisis económicas. En estas etapas la propia destrucción creativa de las formaciones territoriales se convierte en una herramienta esencial para la gestión de la crisis (Brenner y Theodore, 2002). Así, Harvey (2006) habla de “arreglos

espaciales” (*spatial fixes*¹) a corto y medio plazo para las crisis capitalistas. Entre otros medios, el capitalismo tiende a superar las recesiones a través de reestructuraciones espaciales internas (reorganización del espacio capitalista) y externas (expansión a espacios no capitalistas) que permiten el desplazamiento y aplazamiento de contradicciones geográfica y temporalmente. En un trabajo más reciente Harvey, (2014) amplía esta idea defendiendo que el capitalismo traslada constantemente sus contradicciones de un momento productivo a otro, de un sector económico a otro, de una escala a otra, o entre estos distintos elementos. Al desplazar conflictos que aparecen con carácter local y son específicos a un contexto, a otras dimensiones, el capital reconfigura sin cesar los límites a la acumulación. Sin embargo este procedimiento se limita a reproducir las contradicciones del sistema a otro nivel. En el largo plazo no hay evasión o “arreglo espacial” posible para el sistema. Las crisis locales pueden terminar generando depresiones globales.

Este esquema de análisis permite, por ejemplo, comprender la distribución y circulación espacial de la crisis actual. Desde su eclosión en 2007-2008 la crisis se ha reproducido internacionalmente a través de distintos sectores económicos siguiendo vectores horizontales (una redistribución “territorial” de la crisis) y verticales (una redistribución “escalar”). Un conflicto que estalló en EE.UU. se extendió por todo el planeta para centrarse después especialmente en la UE y en ciertos países del sur europeo, profundizando los patrones de desarrollo geográfico desigual preexistentes. Por otra parte, la crisis ha pasado de ser un problema regional (ciertos estados de EE.UU.) a adoptar una escala global, a concentrarse en países específicos y de éstos a regiones e incluso ciudades concretas. He ahí dos sentidos del “arreglo espacial” de la crisis actual.

Este mecanismo de desplazamiento espacial está presente no sólo en el intento de resolución de la crisis, sino también en su origen; como explicaré más adelante, el despegue de la fiebre inmobiliaria en varios países fue de hecho una estrategia de salida de crisis de realización de capital previas, tanto en EE.UU. como en Europa. Esto demuestra que la absorción de capital excedente por el medio construido en un determinado momento proporciona sólo una solución temporal a los problemas; solución que, de hecho, puede generar un conflicto aún más profundo en una etapa de desarrollo posterior. Esta dinámica es sumamente relevante para la crítica al planeamiento y su rol en el ascenso y caída del “ladrillo” en los años recientes en nuestro país. La producción del espacio bajo el capitalismo es un proceso lleno de tensiones y dificultades. El intento de gestión racional de dicho proceso –como el ofrecido por las manifestaciones más lúcidas del urbanismo reformista– es siempre abandonado en el medio y largo plazo. La circulación del capital a través del medio construido –un fenómeno inevitable para su reproducción ampliada– requiere una reconfiguración sistemática y siempre expansiva de las formaciones espaciales heredadas con el fin de evitar la obsolescencia y la devaluación, y como base material para nuevas rondas de inversión y acumulación. En ese sentido, la especulación inmobiliaria y la constante urbanización y reurbanización del medio no son una desviación, sino un aspecto esencial de la supervivencia del capitalismo.

¹ El término *spatial fix* es de difícil traducción por su doble sentido: “solución”, “arreglo”, pero también “fijación”, en referencia tanto a la noción de “capital fijo” como al modo en que el capital se fija al medio construido a través de su entrada en los mercados inmobiliarios. Se opta aquí por la traducción “arreglo espacial” por ser la consolidada en estudios previos.

Estas transformaciones espaciales requieren y al mismo tiempo desencadenan procesos de cambio institucional, nuevos modos de gobierno urbano y territorial, nuevas formas de intervención, etc. Cada fase del capitalismo genera marcos regulatorios particulares que producen sus correspondientes regímenes históricos de políticas regionales y urbanas, con articulaciones específicas del sector público y el sector privado, una coordinación particular de los distintos niveles del estado, y una interrelación propia entre las prácticas de planificación y otros momentos en la producción del espacio.

2. Las crisis, ayer

Será útil, en este punto, volver la vista atrás para intentar comprender brevemente cómo se ha manifestado la dinámica que acabo de describir en diversos episodios históricos y cómo ésta ha influenciado la transformación de las políticas urbanas y la planificación en el pasado. Como veremos, cada etapa, cada régimen regulatorio privilegia ciertas escalas, territorios y agencias en el despliegue de nuevas rondas de destrucción creativa del espacio en tiempos de crisis. Las ciudades y el proceso urbanizador, en consecuencia, adoptan diversos roles en momentos sucesivos de reestructuración económica y espacial; las técnicas urbanísticas, por su parte, son reimaginadas en las diversas estrategias destinadas a gestionar y superar épocas de depresión. En los siguientes ejemplos exploraré brevemente diversas formas de conexión de economía política y producción del espacio, mostrando además su influencia en la transformación de las estructuras financieras y los modos de gobernanza heredados.

Empezaré con el caso clásico del París del Segundo Imperio. Los *grands travaux* de Haussmann y los programas más amplios para la creación de infraestructuras en toda Francia se diseñaron para absorber excedentes de capital y trabajo tras una crisis que había amenazado con reactivar el cambio revolucionario en media Europa durante la Primavera de los Pueblos (Harvey, 2003; Hobsbawm, 1975, p. 21-40). La crisis venía del extranjero. El boom ferroviario en Gran Bretaña había desencadenado una espiral de inversión y de especulación en activos relacionados que terminará desplomándose (Berger y Spoerer, 2001). El capital francés, muy implicado, sufrió un duro impacto tras el estallido de la burbuja. El cambio de gobierno tras los levantamientos de 1848 y el posterior golpe de Estado prepararon el terreno para un nuevo enfoque que recurría conscientemente a la producción del espacio a escala urbana y nacional para salir de la crisis. El vasto programa de obras públicas en París incluía no sólo la apertura de nuevos bulevares a través del trazado medieval de la ciudad, sino también la ampliación y extensión de las carreteras existentes, la creación de nuevos parques y hospitales, escuelas y colegios, mercados, cárceles y cuarteles. Se implantaron también nuevos sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y gas (Girouard, 1985, p. 288-289). El nuevo sistema ferroviario nacional constituía otro elemento de solución a la crisis, cuadruplicando el trazado de vías en unas décadas (Martí-Henneberg, 2013). Las consecuencias espaciales de la estrategia de reactivación económica fueron el refuerzo de la centralidad territorial de París, la reconfiguración de las relaciones entre el centro urbano y las periferias y la reorganización de las zonas residenciales y los patrones de localización de actividades industriales y comerciales.

Estos esfuerzos de transformación espacial requirieron iniciativas paralelas de reestructuración regulatoria e institucional, nuevos marcos legales y técnicos y una nueva forma de gobierno urbano, con relaciones características entre el estado nacional y la administración local, así como nuevas alianzas entre la administración pública y la empresa privada. La “máquina de crecimiento” del Segundo Imperio debía tanto a la visión de Haussmann y su capacidad gestora como a su creatividad financiera y su relación con inversores de riesgo como los hermanos Pereire. El reescalamiento del proceso urbanizador y el desarrollo de infraestructuras provocaron, de hecho, la formación del sistema de crédito moderno en Francia (Harvey, 2003, p. 113-120). Con todo, los arreglos espaciales y financieros del Segundo Imperio hicieron que el sistema volviera a colapsar en el medio plazo, cuando las contradicciones de un mercado de activos artificialmente inflado y los propios límites urbanos a las intervenciones provocaron una nueva crisis a finales de 1860, poniendo fin al mandato de Napoleón III y desencadenando la Comuna de 1871.

Pasemos ahora a otro caso clásico de recesión, la Gran Depresión de los años 30 en EE.UU. Aunque se trata de raíces poco conocidas, el *crash* del 29 tiene su origen en las turbulencias financieras generadas por una burbuja inmobiliaria a mediados de la década de 1920, que partió de Florida y se extendió a todo el país. En apenas unos años los desarrollos de suelo y viviendas aumentaron de forma irracional en Florida, alimentados por una ola febril de inversión que galvanizó a una clase media emergente y ávida de riqueza. En 1925 el intercambio de propiedades y los activos financieros asociados a estas operaciones había adquirido una dinámica puramente especulativa (Frazer y Guthrie Jr., 1995). El desplome en Florida fue brusco y afectó a la inversión en la construcción en todo el país. Como White (2009) muestra, esta contracción del mercado inmobiliario marcó el punto de partida para el repunte y recalentamiento irracional de la bolsa, con transferencias masivas de capital excedente al mercado de renta variable como inversión alternativa.

Entre otras estrategias, el *New Deal* de Roosevelt hizo frente a la depresión post-1929 a través de una serie de políticas espaciales. Durante los intensos años bajo el dominio del primer *Brain Trust* se puso en marcha un programa que mezclaba la obra civil en la ciudad y las zonas rurales con un proyecto de retorno de población al campo, promoviendo una reestructuración sustancial de la geografía social del país. Organismos como la Subsistence Homesteads Division, la Tennessee Valley Authority o la Resettlement Administration eran intentos de contrarrestar el deterioro de las zonas rurales, tomando su regeneración como oportunidad para fomentar el desarrollo económico y pacificar los disturbios urbanos, trasladando fuerza de trabajo excedente al campo. Después de 1936, sin embargo, se adoptó un enfoque anticíclico más pragmático para estimular la actividad de la construcción. Por un lado el gobierno federal garantizaría las hipotecas en áreas suburbanas para las clases medias blancas con el fin de facilitar el flujo de crédito y evitar la ejecución hipotecaria; por otra parte, la administración puso en marcha un programa de vivienda social en el corazón de las ciudades consolidadas, destinado a la clase obrera, la población afroamericana y los pobres. Junto con la inversión en la ampliación de la red de carreteras y autopistas, esta estrategia aseguró la creación de nuevos nichos de consumo familiar, inaugurando un proceso de suburbanización y segregación social que caracterizaría la etapa de postguerra (Hayden, 2003,

p. 128-153). La polarización de los patrones de vivienda en base a criterios de raza y clase quedó como el legado contradictorio de un período supuestamente progresista.

En todo caso, la reestructuración del *New Deal* no se limitó a una reorganización de las relaciones centro-periferia-suburbio. Al igual que en la Francia del XIX, el rediseño de la trama urbana y la estructura territorial requirieron importantes reformas –con las administraciones federal y regionales asumiendo un papel sin precedentes en la gestión de la actividad local– y también una fuerte reorganización de las relaciones entre el estado y el sector financiero. Por ejemplo, Fannie Mae –agencia en el ojo del huracán durante la crisis de 2007-2008– fue creada precisamente en 1938 como mediadora entre la administración y la banca. La crisis de 1930, por otra parte, allanó el camino para una mayor presencia de la escala nacional como el nivel preeminente para la resolución de los conflictos de acumulación y reproducción social (Brenner y Theodore, 2002, p. 358). Por supuesto, este modelo no era específico de EE.UU. sino que llegaría a caracterizar la mayor parte de los sistemas de gobierno del mundo occidental en las décadas siguientes, bajo el paradigma fordista-keynesiano.

La ciudad de Nueva York sería una de las primeras protagonistas en el ocaso de ese modelo, el siguiente episodio en este rápido repaso de la conexión entre crisis y reestructuración espacial; un episodio que, de hecho, puede considerarse fundacional para comprender nuestra actual coyuntura. Varios autores han identificado la gestión de la crisis fiscal de Nueva York en la década de 1970 como referente para posteriores programas de neoliberalización a nivel nacional, inaugurando una tendencia a adoptar medidas de austeridad en los sistemas de *welfare*, incentivos a los negocios e intervención en los asuntos locales de organismos supramunicipales, intereses corporativos e instituciones no elegidas democráticamente (Harvey, 2005, p. 48; Tabb, 1982, p. 9; Zevin, 1977). A finales de 1960 el declive de la manufactura y la suburbanización de la población estaban minando los ingresos locales en Nueva York; la ciudad dependía cada vez más de los fondos federales. A la luz del déficit creciente, el gobierno de Nixon cambió su enfoque y comenzó a reducir la ayuda federal en 1972. La “crisis urbana”, declaró el presidente, debía ser reinterpretada como una “oportunidad urbana” (Nixon, 1972). La élite financiera de Manhattan captó el mensaje: la reestructuración de la economía urbana y de su propio sustrato físico podía ser no sólo una ocasión para salir de la crisis, sino también un puente para restaurar el poder de la élite económica y la preeminencia del capital después de un largo período de imposiciones estatales orientadas a mantener los programas de asistencia social.

Durante un par de años los bancos cubrieron el vacío dejado por la pérdida de ayudas federales, pero en 1975, en medio de una recesión global, decidieron dejar de refinanciar la deuda (Tabb, 1982, p. 21-22). Nueva York se enfrentó a la quiebra técnica. En lugar de los subsidios directos, el gobierno del Estado de Nueva York – republicano– y las instituciones financieras pusieron al Ayuntamiento bajo el control de un organismo de rescate con representantes del sector financiero y empresarial. El nuevo programa de gobierno debía ser ejemplarizante. Según el Secretario del Tesoro William Simon, las medidas serían “tan duras, la experiencia tan dolorosa, que ninguna ciudad, ninguna administración volvería a sentir la tentación de

seguir el mismo camino”². En poco más de un año la ciudad despidió a casi 50.000 empleados y redujo el presupuesto de los departamentos relacionados con la asistencia y el bienestar social en un 25% (Tabb, 1982, p. 30). La nueva agenda incluía también una transición hacia enfoques empresariales en la gestión urbana (Harvey, 1989): la administración local debía no sólo esforzarse por crear un buen clima de negocios a través de toda clase de incentivos al capital, sino también vender la marca de la ciudad como un importante centro cultural³ y, por supuesto, como un suculento nicho para la inversión inmobiliaria (Greenberg, 2008). Junto al auge financiero y en servicios asociados –comenzaba la era de los “amos del universo” y otras “psicopatías americanas”– la reestructuración del tejido urbano a través de sucesivas rondas de gentrificación y proyectos de “regeneración” singulares reformó la economía, el paisaje y el paisanaje local (Harvey, 2005, p. 47). En estos procesos se forjaron nuevas alianzas entre actores públicos y privados, priorizando el beneficio corporativo en la intervención urbanística y abriendo una senda de cambio institucional –el advenimiento del tantas veces referido “urbanismo empresarial” de Harvey (1989)– que se extendería posteriormente a otras escalas y regiones.

Aunque la nueva agenda neoliberal tenía un horizonte nacional y global, su impacto fue especialmente severo en las ciudades. En los años siguientes la escala local se convirtió en un escenario crucial para la reestructuración económica y regulatoria. Ciertas ciudades se transformaron en nodos de una nueva división global del trabajo y los aparatos estatales fueron rearticulados a este nivel para convertir las aglomeraciones urbanas en galvanizadores proteicos de excedentes de capital transnacional (Brenner, 2004). Esta mezcla de intensa reestructuración gubernamental, austeridad inflexible y urbanismo empresarial está en el origen de la onda de neoliberalización urbana profundizada que vivimos en la actualidad.

3. La crisis, hoy

La crisis actual en España y los países del sur de la Eurozona tiene raíces comunes con otros episodios de colapso y recesión en todo el planeta en las últimas décadas. Todos ellos están de un modo u otro relacionados con los límites y contradicciones de la circulación de capital excedente en busca de beneficio en un contexto de sobreproducción y sobreacumulación global (Harvey, 2006, 2014). Para comprenderlo debemos remontarnos al período de formación de la agenda neoliberal tras la crisis de Nueva York y hasta mediados de los 80, con el apogeo de los mandatos de Reagan y Thatcher. Se forja en este momento una revolución regulatoria basada en el castigo a las clases trabajadoras y el espaldarazo a las rentas más altas y al capital a través de todo tipo de beneficios fiscales, impulso a la iniciativa empresarial, desregulación de mercados, etc. El resultado sería el tantas veces glosado incremento de las desigualdades sociales, con una estructura de clases cada vez más polarizada (Harvey, 2005, p. 16-18; Irvin, 2013; Navarro, 2013, 2014).

² Citado en Harvey (2005, p. 46).

³ Por ejemplo, películas como «Next Stop», «Greenwich Village» o «An Unmarried Woman» de Paul Mazursky, o las más conocidas «Annie Hall» o «Manhattan» de Woody Allen, rodadas entre 1976 y 1979 y arropadas por la administración local, proponen la ciudad como protagonista.

Acumulando una masa creciente de capital excedente, los estratos de renta más altos se enfrentarán pronto al viejo dilema: reinvertir las plusvalías en una economía real que difícilmente puede absorberlas –a riesgo de reproducir la crisis de sobreproducción que condujo a la debacle de los 60–, paralizar la circulación de capital –devaluándolo y perdiendo competitividad– o trasvasarlo a la economía especulativa. Desde principios de la década de 1980 la desregulación de los mercados financieros estimuló especialmente esta última opción. Junto a la financiarización en activos bursátiles, el capital excedente se traslada también al circuito secundario articulado en torno a la producción del medio construido, alimentando sucesivas burbujas inmobiliarias y el flujo de crédito que las hace posibles. Junto a los pingües beneficios del mundo financiero, este nuevo modelo ha generado turbulencias frecuentes en la economía global: burbujas inmobiliarias y pánicos en 1987 a nivel internacional, en 1990 en Japón, entre 1990-1993 en Finlandia y Suecia, en 1994 en México, en 1997-1998 en Rusia, el este y sureste de Asia y entre 1999-2001 a nivel global, entre otros (Harvey, 2012, p. 30-32). Finalmente el desarrollo conjunto de complejos productos financieros derivados de la propia masa de capital en circulación en mercados hipotecarios de alto riesgo condujo al colapso de 2007-2008, a la larga recesión y efectos colaterales subsiguientes.

Podemos de hecho rastrear los pasos de ese capital excedente en su desesperada búsqueda de nuevos beneficios en la última década y media. La cadena de crisis en la primera mitad de los 90 y el posterior estallido de la burbuja tecnológica en el año 2000 liberó una gran masa de capital global que buscaría mejor suerte en el mercado inmobiliario. En EE.UU. las administraciones de Clinton y George W. Bush implementaron diversos mecanismos dirigidos a incentivar la construcción mediante un estímulo inédito a la demanda privada. Puesta en marcha en 1995, la iniciativa *National Homeownership Strategy: Partners in the American Dream*⁴ pretendía producir ocho millones de nuevos propietarios en 5 años, entre otros suprimiendo las limitaciones que Fannie Mae y Freddie Mac –controladoras de servicios financieros patrocinadas por el gobierno– imponían a los préstamos hipotecarios a las rentas bajas. En 1999 estas agencias financian por primera vez una compañía especializada en hipotecas *subprime*. La reducción de los tipos de interés por la FED (Reserva Federal de Estados Unidos) para enfrentarse al colapso de las *dotcom* y el empeño redoblado de la administración Bush van a profundizar esta senda, proliferando los préstamos a ciudadanos de muy bajos recursos –los famosos NINJA, acrónimo de *No Income, No Job, No Assets*– y la titulización masiva de estos activos financieros en el mercado bursátil hasta el estallido de la burbuja en 2007-2008 (Aalbers, 2012).

Menos conocida, aunque de naturaleza similar, es la senda que conduce a la debacle en España. También aquí la circulación de grandes masas de capital excedente influye en la formación de la burbuja inmobiliaria, al alimentar irracionalmente una escalada de precios que terminará movilizandando la inversión de las clases medias de todo el país y la afluencia de capital foráneo, tanto para adquisición directa de paquetes de inmuebles como a través de fondos de inversión. La Ley 6/1998 de Régimen de Suelo y Valoraciones y posteriores desarrollos autonómicos impulsaron la liberalización del proceso urbanizador. Con este nuevo

⁴ http://www.globalurban.org/National_Homeownership_Strategy.pdf (acceso: 25/7/2014).

marco (des)regulador la administración Aznar promovía el sector de la construcción y la inversión de los hogares como principal punto de pivote para la recuperación económica; una inclinación histórica hacia este tipo de arreglos y la preexistencia de incentivos fiscales a la adquisición de vivienda, en vigor desde el Decreto Boyer de 1985, hacían de esta estrategia un movimiento tan factible como carente de imaginación (Naredo, 1996; Montiel Márquez y Naredo, 2011).

Pero, por sí solos, estos factores no son suficientes para explicar la exuberancia irracional del proceso urbanizador y los mercados hipotecarios en nuestro país en los años siguientes. A pesar de su actual actitud aleccionadora, los países líderes en la UE, especialmente Alemania, son parte del problema de la burbuja española por activa y por pasiva. Recién estrenado el siglo XXI, Francia y Alemania atraviesan una recesión y presionan al Banco Central Europeo para que baje los tipos de interés a niveles históricos. Al mismo tiempo el capital prestado por bancos europeos –Bélgica, Reino Unido, Holanda y, sobre todo, Francia y Alemania– a entidades españolas lubrica el flujo de crédito a los hogares, relajándose sustancialmente los requisitos al prestatario y aumentando el importe de las hipotecas al 100% –o más– del valor de los inmuebles en plazos superiores a 30 años. La irresponsabilidad del capital financiero centroeuropeo y la banca española alimentará las ensoñaciones de una nación que, además de propietaria, se desea ahora inversora. Sin los ingredientes foráneos la economía española habría vuelto a tropezar con su tozuda confianza en la construcción y el suelo, creando una nueva burbuja inmobiliaria de dimensiones regionales. Pero esta vez las condiciones de los mercados financieros fijadas por el BCE y la inversión extranjera condujeron a un cataclismo.

Aunque no hay espacio aquí para un análisis en profundidad, sería interesante conocer en detalle la relación del ciclo español con la entrada de crédito y la inversión extranjera durante estos años. Siguiendo las indicaciones del profesor Vicens Navarro (2012), me limitaré a dar un par de apuntes para la investigación posterior. La escalada de precios sin precedentes y el endeudamiento progresivo de las familias corrió en paralelo al incremento de los préstamos extranjeros a España. El caso alemán es especialmente significativo. El despegue del crédito alemán coincide en el tiempo con el arranque del nuevo marco legislativo para el proceso urbanizador en 1998. Tras una década de ascenso imparable, las concesiones de la banca de Alemania se elevaban a 192.711 millones de euros (casi un 8% de su PIB ese año, un 17,7% del PIB español) en agosto de 2008, justo antes del desplome. La cifra va a caer en picado inmediatamente. Ha saltado la voz de alarma: los bancos alemanes han depositado cuantiosas sumas en los productos tóxicos asociados a las hipotecas *subprime* y se ven arrastrados por la crisis en EE.UU. El flujo de crédito se congela. El pánico alemán es el principio del fin de la burbuja española. La entrada de capital en España no va a estabilizarse hasta el rescate en septiembre de 2012, una vez que el nuevo mecanismo de disciplina financiera y austeridad asegura a los acreedores alemanes –con especial relevancia de los planes de pensiones– la estabilidad de su inversión.

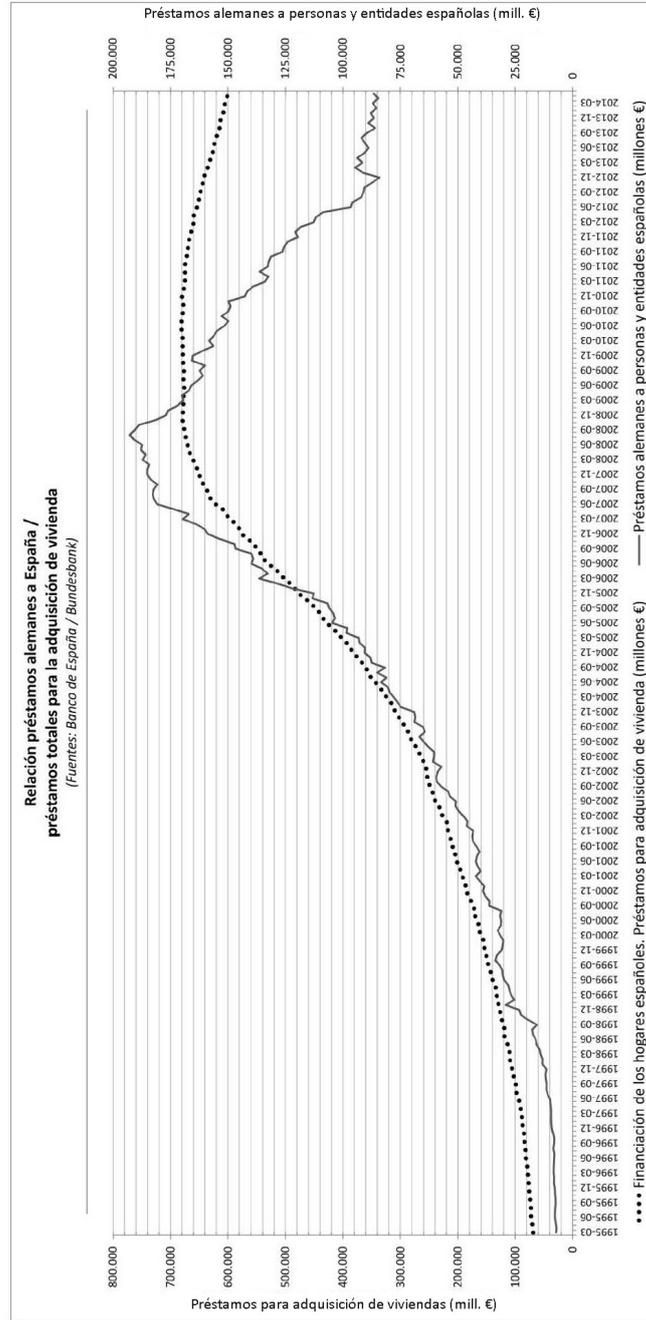


Fig. 2. Relación préstamos alemanes a España / préstamos totales para la adquisición de vivienda (valores absolutos).
Fuente: Banco de España y Bundesbank.

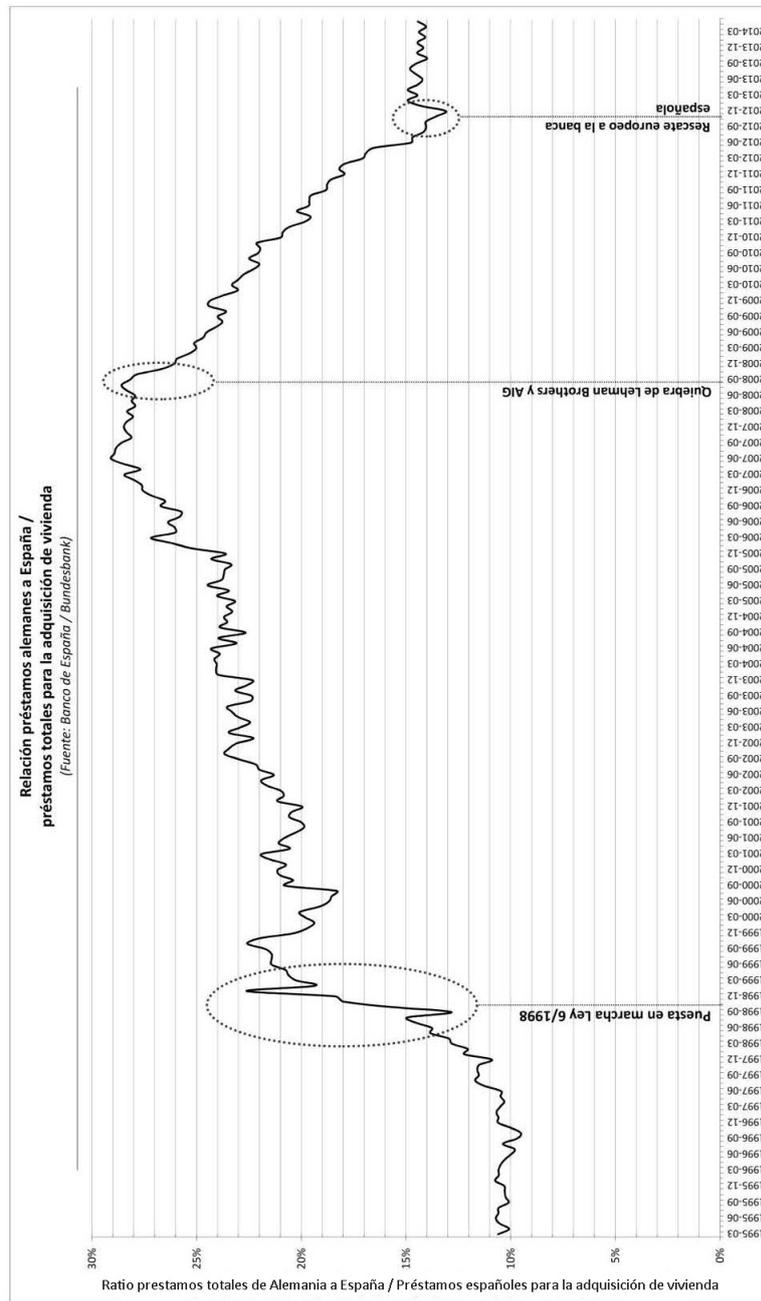


Fig. 3. Relación préstamos alemanes a España / préstamos totales para la adquisición de vivienda (valores relativos).
 Fuente: Banco de España y Bundesbank.

El rescate consumará el trasvase paulatino del problema de la deuda del sector privado al público, asegurando la satisfacción de las cantidades prestadas a los bancos europeos y empujando al Estado a una espiral alimentada por la especulación internacional contra la deuda soberana. Por supuesto, ni el déficit ni la deuda pública crearon la crisis inmobiliaria – más bien le suceden. Sin embargo este escenario se convertirá en la excusa ideal para el despliegue de un proceso de neoliberalización sin precedentes bajo el marchamo de la austeridad. Como afirma Paul Krugman (2012), “la recuperación económica nunca ha sido el objetivo; la defensa de la austeridad siempre ha pretendido utilizar la crisis, no resolverla”.

4. Austeridad, planificación y crisis de reproducción social

Hasta la fecha el resultado de la crisis en términos de política regulatoria en Europa es un esfuerzo redoblado para ampliar la agenda neoliberal (Hall *et al.*, 2013). La recesión de la década de 1970 y las transformaciones posteriores en los modos de gobernanza urbana son especialmente relevantes. De hecho muchos autores sugieren que estamos atravesando una etapa de neoliberalización profundizada (por ejemplo, ver Callinicos, 2012; Peck *et al.*, 2012). Pero la distribución de este programa es espacialmente compleja, socialmente desigual y profundiza las pautas de desarrollo previas: el impacto es más severo para ciertos grupos de población que residen en zonas vulnerables en ciudades ubicadas en regiones y países con debilidades estructurales previas. En EE.UU., el epicentro de la crisis, son las ciudades del deprimido Rustbelt las que más están sufriendo, a pesar de que la proliferación de hipotecas *subprime* y la especulación fueron mucho menores que en el Sunbelt (Aalbers, 2012, p. 7). Por ejemplo, en vista de la emergencia fiscal en el ámbito local, el estado de Michigan ha rescatado a un grupo de ciudades, imponiendo un programa de gestión externa de las políticas locales a muchos niveles, incluyendo la planificación (Peck, 2012, p. 635). La situación es más dramática en Europa. Como sugiere Costis Hadjimichalis (2011, p. 255), la crisis de deuda soberana se desarrolla en un marco de desarrollo regional desigual previo en el que las regiones del sur de Europa, más débiles históricamente y en vulnerabilidad monetaria y comercial frente a Europa central, tenían todas las de perder. La imposición de medidas de austeridad extremas al dictado de Alemania ha reactivado la divergencia regional, ignorando los supuestos objetivos de cohesión territorial de la UE y reforzando la hegemonía económica y política de ciertas regiones y ciertas formas de capital.

La desigualdad espacial en la distribución de la crisis también incorpora una dimensión escalar. Las ciudades se convierten en las principales víctimas en el medio y largo plazo por varias razones. En primer lugar, los núcleos urbanos experimentan un mayor impacto de la desaceleración en la construcción ante la escasez de crédito por el rol que este sector juega en sus economías, incluyendo la recaudación de ingresos públicos a través de tasas; el estado general de consumo deprimido impacta también en sectores fundamentales de la economía urbana, como el turismo y el consumo conspicuo. Por otra parte, las ciudades son más vulnerables a la crisis de reproducción social desencadenada por los recortes en el sector público; a diferencia de las zonas rurales, donde las redes sociales de apoyo pueden ser más estrechas, las poblaciones urbanas son más dependientes de los mecanismos formales de reproducción social proporcionados por los servicios

públicos (Matsaganis, 2011; Hall *et al.*, 2013). Por último, existe una tendencia a desplazar hacia abajo la gestión de los conflictos sociales producidos por los recortes, lo que Jamie Peck (2012, p. 647) ha llamado *dumping escalar*. En conjunto, estos fenómenos crean las condiciones para el surgimiento de un “urbanismo de la austeridad” con manifestaciones diversas pero características comunes relacionadas no sólo con los elementos estructurales compartidos por las ciudades, sino también con su rol como espacio de oportunidad para superar la crisis.

Este doble movimiento de condensación de conflictos y reestructuración regulatoria en la escala urbana prolonga la senda abierta en la década de 1970 y podemos esperar que las nuevas formas de urbanismo intensifiquen las medidas de anteriores rondas de transformación política e institucional. Por el momento estamos presenciando sólo el momento “destructivo” de esta neoliberalización profunda de las agendas urbanas, desarrollando el desmantelamiento previo del urbanismo público característico del período fordista. Los bienes, servicios y equipamientos públicos están en el frente de este nuevo ataque contra las ya de por sí escuetas formas de bienestar, especialmente en nuestro país: el patrimonio y las empresas públicas se venden, ceden o desmantelan como parte de la estrategia para reducir el tamaño de la administración; los servicios y bienes potencialmente rentables tales como la salud, la educación, la seguridad e incluso el espacio público en sí mismo se privatizan, se someten a gestión privada y/o adoptan formas de copago por los usuarios; los gobiernos locales ceden prerrogativas normativas y económicas a agentes empresariales y promotores, etc. El resultado es un proceso de erosión paulatina del bienestar que traslada la crisis de reproducción social –hasta ahora impuesto y administrada por Occidente en el Sur Global– al seno de los países “avanzados”, profundizando las desigualdades y la desestructuración social (Caffentzis, 1999; Papadopoulos y Roumpakis, 2013).

Aunque aún incipiente, el momento “creativo” del proceso de reestructuración urbana y regulatoria volverá, con toda seguridad, a los aspectos de urbanismo empresarial frecuentes en la últimas décadas, reforzándolos (Harvey, 1989). Entre ellos:

- Lucha por la captación de capital.- En un contexto de inversión y crédito limitados, las ciudades y las regiones urbanas intensificarán sus estrategias para atraer capital a través de una feroz competencia interurbana. En ausencia de medidas de reequilibrio, esta tendencia ampliará la brecha entre ciudades y regiones, agravando la situación de los núcleos ya aquejados de conflictos estructurales de carácter económico y social.
- Liberalización de la gobernanza local.- Los desarrollos estructurales adoptarán probablemente la fórmula de partenariado público-privado más frecuentemente, con la inversión empresarial guiando las iniciativas en busca de beneficios y el sector público asumiendo el riesgo y los gastos no recuperables.
- Urbanismo del espectáculo.- Los grandes proyectos e iniciativas para megaeventos efímeros galvanizarán el sector público de aquellas ciudades que puedan permitirse aspirar a este tipo de propuestas. Es previsible un mayor liderazgo del capital privado en estos proyectos y un agravamiento de la deuda local sin una contrapartida duradera para los ciudadanos.

- Mercantilización del urbanismo progresista.- La promoción privada abrazará los principios de urbanismos previamente progresistas y los convertirá en nuevos nichos de acumulación, incluyendo la gestión medioambiental y las zonas verdes, la gestión del espacio público, la renovación urbana y la regeneración de los centros de las ciudades y las periferias históricas.
- Soft-urbanismo.- Mientras se mantenga el contexto de caída de la construcción los “urbanismos blandos” privilegiarán la reorganización del entorno construido como oportunidad para la generación de valor; es el caso obvio de las iniciativas de *smart-cities* y la movilización urbana de *big data* para convertir la ciudad en un contenedor de dispositivos electrónicos y servicios de comunicación.
- Ladrillo 2.0.- Con la recuperación económica y ante la pobreza general en la búsqueda de modelos económicos alternativos, asistiremos a una reactivación de los mercados inmobiliarios que, especialmente en el caso de los países del sur de Europa, podrían dirigirse cada vez más a la inversión foránea en zonas *premium* en las capitales y en áreas turísticas de gama alta. Los recientes movimientos en iniciativas hoteleras y otros servicios especializados anticipan ya esta dinámica.
- Aumento de la brecha socioespacial.- A nivel cotidiano los servicios públicos tradicionales sufrirán un proceso de segmentación en líneas de clase en función de la capacidad de los usuarios para pagar tasas adicionales que mejoren la asistencia, equipamientos o la propia conservación del espacio público. Partiendo de la división social del espacio previa, esta situación aumentará las diferencias entre barrios y el riesgo de estigmatización territorial.
- Gentrificación y revanchismo urbano.- El deterioro paulatino de ciertos barrios aumentará la posibilidad de explotación del *rent gap* a través de nuevos procesos de gentrificación ligados a una perspectiva mercantilizada de la regeneración urbana. En ausencia de una administración que promueva activamente una recualificación socialmente justa, los operadores inmobiliarios aprovecharán el potencial de una “clase creativa” subempleada para reimaginar la ciudad a bajo coste, deshaciéndose de ella una vez consumada la transformación de los ámbitos.

5. Marcos de acción para un urbanismo alternativo

Con todo, esta visión sombría de nuestros futuros urbanos no dibuja, ni mucho menos, el peor de los escenarios. De hecho, los aspectos mencionados presuponen un logro preliminar que está por demostrar: la capacidad del neoliberalismo para solucionar las crecientes contradicciones resultantes de la crisis y para gobernar la intensificación del desarrollo desigual sin provocar más trastornos sociales, desastres ambientales, conflictos armados y, por supuesto, nuevos colapsos económicos en un escenario de turbulencia e inestabilidad global. Dado lo indeseable de cualquiera de estos horizontes, es extremadamente urgente que pensemos en alternativas posibles

para revivir el aliento social de la planificación y la política urbana. Cuatro niveles y escalas de compromiso deberían articular este esfuerzo:

- Urbanismo activista.- La crisis ha provocado un archipiélago de pequeñas intervenciones y ocupaciones del espacio público en respuesta directa a la retirada del Estado de su tradicional labor de regulación socio-espacial. Junto a los movimientos sociales urbanos tradicionales, estas nuevas experiencias muestran el potencial de lo transitorio para refigurar la ciudad (Tonkiss, 2013), pero también y especialmente la importancia de la reapropiación del espacio público y la autogestión colectiva de la ciudad (Harvey, 2012; Sevilla-Buitrago, 2015). Tanto el uso cotidiano de la calle como su ocupación en protestas urbanas masivas pueden articularse en torno a urbanismos activistas para generar nuevas formas de comunes urbanos.
- Alianza por la ciudad social.- Sobre una base más formal, necesitamos una alianza que aliente una nueva alternativa progresista a la planificación neoliberal y las políticas urbanas, incluyendo a los líderes cívicos, los técnicos, el sector sin ánimo de lucro y académicos de la izquierda. Estos actores deben operar como un órgano de mediación, apoyar y dar forma discursiva a las demandas de los movimientos sociales para su penetración en las agendas gubernamentales, promoviendo la renovación de la función social del urbanismo y construyendo una posición crítica contra los recientes enfoques empresarialistas. Al mismo tiempo, deben desarrollar un discurso convincente para justificar las nuevas formas de urbanismo, apelando a la justicia social y la democratización para contrarrestar el efecto devastador del “sentido común” de la ideología neoliberal.
- Solidaridad urbana-regional.- Los esfuerzos a nivel local deberían ser paralelos a la creación de una red de solidaridad interurbana a escala regional, nacional e internacional capaz de reducir los efectos nocivos de la competencia espacial. Esas redes deberían intercambiar experiencias de experimentación reguladora progresista, establecer agendas políticas comunes y protocolos elaborados para resistir y apoyarse unas a otras en caso de sufrir problemas fiscales o ataques por parte de instituciones corporativas. En Europa esta red debe incluir no sólo las ciudades del sur, sino también aquellas que sufren conflictos estructurales endémicos y vulnerabilidad social en zonas deprimidas del norte y el este.
- El papel de las ciudades en el reescalamiento de la lucha social.- La ciudad no es suficiente. Las pautas actuales de desarrollo geográfico desigual intensificado muestran la urgente necesidad de un reajuste de los niveles de gobernanza nacional y supranacional para reequilibrar las desigualdades sociales y territoriales. Ciertos aspectos de la regulación de las formaciones sociales contemporáneas requieren la escala nacional e internacional para caminar hacia una resolución progresista de los conflictos. En Europa las principales líneas de las agendas de austeridad son impuestas por organismos supranacionales y nacionales, mientras que la resolución de los conflictos derivados se delega en el nivel regional y local. Aunque los intentos de reversión de esta dinámica están ya en

marcha a ciertas escalas –por ejemplo en la recuperación/reivindicación de una soberanía nacional-popular en Grecia y España– ha de definirse aún un canal por el que las ciudades y regiones mismas puedan contribuir a ese nuevo reescalamiento hacia arriba de la lucha social para la consecución de una verdadera democracia política y económica.

En definitiva, la situación actual es lo suficientemente urgente como para invitar a trabajar en todas las escalas y a través de alianzas nuevas entre todos los sectores que busquen una producción del espacio más justa y democrática, dentro y fuera de la disciplina, dentro y fuera de la academia. Fundamental, en este esfuerzo, es que seamos capaces de construir argumentos convincentes para releer la crisis y su actual gestión de un modo productivo para el interés de la mayoría de ciudadanos. Aún más necesaria, en todo caso, será la formación de un programa alternativo que recupere lo que aún sea útil de los valores perdidos de la vieja “urbanística reformista” pero, sobre todo, que alumbré un tiempo y una imaginación urbana nuevos, en los que la gestión estatal de servicios y espacios públicos ceda poco a poco prerrogativas a la creación en común de nuestras ciudades.

6. Bibliografía

- AALBERS, M. (2012): “Subprime cities and the twin crises”, en Aalbers, M. –ed.– *Subprime cities. The political economy of mortgage markets*. Wiley-Blackwell, Chichester, West Sussex, pp. 3-22.
- AGLIETTA, M. (1979): *Crisis y regulación del capitalismo. La experiencia de los EE. UU.* Siglo XXI, Madrid.
- BERGER, H. y SPOERER, M. (2001): “Economic crises and the European revolutions of 1848” en *The Journal of Economic History*, núm. 61, pp. 293-326.
- BRENNER, N. (2004): *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press, Nueva York.
- BRENNER, N. y THEODORE, N. (2002): “Cities and the geographies of ‘actually existing neoliberalism’” en *Antipode*, núm. 34, pp. 349-379.
- CAFFENTZIS, G. (1999): “On the notion of a crisis of social reproduction. A theoretical review”, en DALLA COSTA, M. y DALLA COSTA, G. F. –eds.– *Women, development, and labor of reproduction: struggles and movements*. Africa World Press, Trenton (NJ) pp. 153-188.
- CALLINICOS, A. (2012): “Contradictions of austerity” en *Cambridge Journal of Economics*, núm. 36, pp. 65-77.
- FRAZER, W. y GUTHRIE Jr., J. J. (1995): *The Florida Land Boom. Speculation, money and the banks*. Quorum, Westport.
- GIROUARD, M. (1985): *Cities and people. A social and architectural history*. Yale University Press, New Haven.

- GREENBERG, M. (2003): "The limits of branding: the World Trade Center, fiscal crisis and the marketing of recovery" en *International Journal of Urban and Regional Research*, núm. 27, pp. 386-416.
- HADJIMICHALIS, C. (2011): "Uneven geographical development and socio-spatial justice and solidarity: European regions after the 2009 financial crisis" en *European Urban and Regional Studies*, núm. 18, pp. 254-274.
- HALL, S.; MASSEY, D. y RUSTIN, M. (2013): "After neoliberalism: analysing the present" en *Soundings: A Journal of Politics and Culture*, núm. 53, pp. 8-22.
- HARVEY, D. (1989): "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism" en *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, núm. 71, pp. 3-17.
- HARVEY, D. (2003): *Paris, capital of modernity*. Routledge, Nueva York.
- HARVEY, D. (2005): *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press, Nueva York.
- HARVEY, D. (2006): *The limits to capital*. Verso, Nueva York.
- HARVEY, D. (2012): *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*. Verso, Londres.
- HARVEY, D. (2014): *Seventeen contradictions and the end of capitalism*. Profile Books, Londres.
- HAYDEN, D. (2003): *Building suburbia. Green fields and urban growth, 1820-2000*. Pantheon, Nueva York.
- HOBSBAWM, E. (1975): *The age of capital. 1848-1875*. Abacus, Londres.
- IRVIN, G. (2013): *The Super Rich: the rise of inequality in Britain and the United States*. Polity, Cambridge.
- KRUGMAN, P. (2012): "El programa de la austeridad" en *El País*, 3/6/2012, fecha de referencia: 28/07/2014, disponible en: http://economia.elpais.com/economia/2012/06/01/actualidad/1338579110_686001.html
- LEFEBVRE, H. (1976): *The survival of capitalism*. St. Martin's Press, Nueva York.
- LEFEBVRE, H. (2013): *La producción del espacio*. Capitán Swing, Madrid.
- MARTÍ-HENNEBERG, J. (2013): "European integration and national models for railway networks (1840-2010)" en *Journal of Transport Geography*, núm. 26, pp. 126-138.
- MATSAGANIS, M. (2011): "The welfare state and the crisis: the case of Greece" en *Journal of European Social Policy*, núm. 21, pp. 501-512.
- MONTIEL MÁRQUEZ, Antonio y NAREDO, J. M. (2011): *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*. Icaria, Barcelona.
- NAREDO, J. M. (1996): *La burbuja inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)*. Siglo XXI, Madrid.

- NAVARRO, V. (2012): “La causa real de la crisis financiera” en *Público*, 19-04-2012, fecha de referencia: 25-07-2014, disponible en: <http://www.vnavarro.org/?p=7178>
- NAVARRO, V. (2013): “Capital-trabajo: el origen de la crisis actual” en *Le Monde diplomatique en español*, núm. 213, pp. 1-4.
- NAVARRO, V. (2014): “Lo que no se dice sobre las causas de la Gran Recesión” en *Público*, 28-01-2014, fecha de referencia: 25-07-2014, disponible en: <http://www.vnavarro.org/?p=10360>
- NIXON, R. (1972): “Radio Address on Urban Affairs, November 1, 1972”, en *The American Presidency Project*, fecha de referencia: 28-07-14, disponible en: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3681>
- PAPADOPOULOS, T. y ROUMPAKIS, A. (2013): “Familistic welfare capitalism in crisis: Social reproduction and anti-social policy in Greece” en *Journal of International and Comparative Social Policy*, núm. 29(3), pp. 204-224.
- PECK, J. (2012): “Austerity urbanism: American cities under extreme economy” en *City*, núm. 16, pp. 626-655.
- PECK, J.; THEODORE, N. y BRENNER, N. (2012): “Neoliberalism resurgent? Market rule after the Great Recession” en *South Atlantic Quarterly*, núm. 111, pp. 265-288.
- SEVILLA-BUITRAGO, A. (2015): “Outraged spatialities: the production of public space in the #spanishrevolution” en *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, núm. 14(1), en prensa.
- TABB, W. (1982): *The Long Default. New York City and the urban fiscal crisis*. Monthly Review, Nueva York.
- TONKISS, F. (2013): “Austerity urbanism and the makeshift city” en *City*, núm. 17, pp. 312-324.
- TRAUGOTT, M. (1983): “The Mid-Nineteenth-Century crisis in France and England” en *Theory and Society*, núm. 12, pp. 455-468.
- WHITE, E. N. (2009): “Lessons from the Great American Real Estate Boom and Bust of the 1920s” en *National Bureau of Economic Research Working Paper* núm. 15573, fecha de referencia: 28-07-14, disponible en: <http://www.nber.org/papers/w15573>
- ZEVIN, R. (1977): “New York City crisis: first act in a new age of reaction”, en R.E. ALCALY and D. MERMELSTEIN –eds.– *The fiscal crisis of American cities. Essays on the political economy of urban America with special reference to New York*. Vintage Books, Nueva York, pp. 11-29.