



Gestión y política pública

ISSN: 1405-1079

Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.,
División de Administración Pública

Díaz Orueta, Fernando; Lourés Seoane, María Luisa; Martínez Lorea, Ion
Los espacios públicos de gestión ciudadana Nuevas formas
de gestión público-comunitaria en Zaragoza (España)
Gestión y política pública, vol. XXX, núm. 2, 2021, Julio-Diciembre, pp. 67-100
Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., División de Administración Pública

DOI: <https://doi.org/10.29265/gypp.v30i2.879>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13378516003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Los espacios públicos de gestión ciudadana

Nuevas formas de gestión público-comunitaria en Zaragoza (España)

Citizen Management Public Spaces: New Ways of Public-communitarian Management in Zaragoza (Spain)

Fernando Díaz Orueta, María Luisa Lourés Seoane y Ion Martínez Lorea*

Resumen: El análisis de los modelos de gobernanza urbana evidencia la mayor o menor apertura en cada ciudad ante la posibilidad de experimentar nuevas fórmulas de gestión pública local. Así se constató en diferentes ciudades europeas a partir de la crisis de 2008 cuando un número creciente de actores sociales comenzaron a reivindicar el impulso de lo que se ha denominado como “gestión público-comunitaria”. Uno de los ámbitos donde con mayor frecuencia se ha planteado la puesta en práctica de esta modalidad de gestión es el de los centros sociales. El artículo propone el término “espacios públicos de gestión ciudadana” para referirse a dichas experiencias. La investigación se centra en la ciudad de Zaragoza (España), analizando dos casos particularmente relevantes y está basada en una metodología cualitativa en la que destaca la realización de treinta entrevistas en profundidad durante los años 2017 y 2018 a miembros del equipo de gobierno municipal, concejales de los partidos de la oposición, técnicos municipales y asesores, así como a los distintos actores sociales involucrados en la gestión de los centros. Las conclusiones destacan que si bien la apertura a esta fórmula de gestión plantea tensiones y problemas de naturaleza diversa, a la vez supone una

***Fernando Díaz Orueta** es catedrático de la Universidad de La Rioja, Departamento de Ciencias Humanas, C/ Luis de Ulloa, 2, 26004, Logroño, España. Tel: +34 941299789. Correo-e: fernando.diaz@unirioja.es. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1681-6181>. **María Luisa Lourés Seoane** es profesora titular de la Universidad de Zaragoza, Departamento de Psicología y Sociología, Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo, C/ Violante de Hungría, 23, 50009, Zaragoza, España. Tel: +34 867554536. Correo-e: mlloures@unizar.es. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4729-1576>. **Ion Martínez Lorea** es profesor ayudante doctor, Departamento de Sociología y Trabajo Social, Universidad Pública de Navarra, Edificio Los Magnolios, Campus de Arrosadía, 31006, Pamplona, España. Tel: +34 948169685. Correo-e: ion.martinez@unavarra.es. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1208-8380>. Este artículo se basa en parte de los resultados obtenidos en la investigación “De la protesta a la propuesta: Ayuntamientos del cambio, políticas urbanas y movimientos sociales” (CSO2015-68314-P) financiada por el Programa Estatal de Investigación Científica y Técnica de Excelencia. Proyectos I+D 2015 (Ministerio de Economía y Competitividad). Agradecemos a los revisores anónimos sus sugerencias y comentarios.

Artículo recibido el 4 de abril de 2019 y aceptado para su publicación el 30 de noviembre de 2020.
doi: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v30i2.879>

oportunidad para incorporar a la agenda de la reforma estatal la reivindicación ciudadana de mayor participación y de democratización de las instituciones locales.

Palabras clave: gobernanza, gestión público-comunitaria, centros sociales comunitarios, espacios públicos.

Abstract: Analysis of urban governance models becomes evident the different attitude among cities in light of the possibility of meeting new ways of local public management. Most notably since the crisis of 2008 this was made clear in different European cities when several social actors began to claim the so-called “public-communitarian management”. One of the fields where the implementation of this type of management has been raised most frequently is that of the social centres. The article proposes the term “citizen management public spaces” in referring to these experiences. The research focuses in the city of Zaragoza (Spain) analysing two particularly relevant cases and based in a qualitative methodology including the conduct of 30 in-depth interviews with members of the local government team, councillors of the opposition parties, municipal technicians and advisers as well as the different social actors involved in the centres management. Conclusions highlight that while the opening to this management typology raises tensions and problems of varied nature, it does mean an opportunity to bring in the reform of the state agenda the citizen demand of greater participation and local institutions democratization.

Keywords: governance, public-communitarian management, community social centres, public spaces.

INTRODUCCIÓN: GESTIÓN PÚBLICO-COMUNITARIA Y GOBERNANZA URBANA

En las dos primeras décadas del siglo **XXI** las ciudades, aun sometidas a tendencias globales que condicionan sus márgenes de actuación, han ido dando forma a esquemas diferenciados de gobernanza local (Savitch y Kantor, 2010). Por ello, si bien es posible identificar tendencias generales en cuanto a las respuestas adoptadas frente a los problemas de diversa naturaleza que afrontan las ciudades o al diseño de estructuras organizativas gubernamentales, cada urbe conforma articulaciones específicas en términos de gobernanza. Como señala Pierre (2005), los modelos pueden caracterizarse a partir de una serie de dimensiones, entre las que destacarían las referidas a la composición de las coaliciones de gobierno, las estructuras institucionales, los objetivos políticos, los resultados alcanzados o la forma en que se relacionan los sectores público y privado.

Asimismo, el análisis de la evolución de los modelos de gobernanza urbana debe tomar en consideración la referencia a un contexto sociopolítico mayor. En ese sentido, el impacto de la crisis de 2008 fue decisivo puesto que contribuyó a profundizar en el cuestionamiento de la democracia representativa-liberal que venía gestándose ya en años anteriores. Las ciudades no se mantuvieron al margen de esta realidad y, de hecho, por una u otra vía los sistemas de gobernan-

za urbana se vieron influidos por dicha dinámica. El nuevo escenario, caracterizado por fuertes incertidumbres de orden sociopolítico y económico, favoreció el surgimiento de nuevos movimientos sociales y de otras iniciativas de acción colectiva de naturaleza muy diversa que vinieron a confirmar la pérdida progresiva de legitimidad de los sistemas políticos y el alejamiento de la ciudadanía respecto a las estructuras institucionales vigentes (Della Porta, 2015). Dichas movilizaciones tuvieron una fuerte incidencia en las ciudades, pudiendo ser interpretadas como una canalización del descontento de amplios sectores sociales con una acción de gobierno que se percibía centrada en los intereses de las élites políticas y económicas y no en las necesidades de una población cada vez más acuciada por los efectos de la crisis (Mayer, 2013).

En España el movimiento 15M fue una expresión de este malestar, presente también en otros países. Nacido en mayo de 2011 en las plazas de un gran número de municipios españoles, expresó la voluntad de participación de la población en la definición y gestión de los asuntos colectivos (Díaz Orueta y Lourés Seoane, 2018: 75-76). En los años siguientes, esta voluntad se materializó a escala local en la proliferación de acciones y propuestas de acción colectiva en espacios tan variados como la vivienda, el empleo, el consumo o la cultura. Pero también, y de forma muy significativa, generó un impacto tangible en el ámbito de la administración pública, incluyendo el desarrollo de propuestas de gestión que trataban de responder a las demandas ciudadanas de participación y con la implementación de nuevas políticas urbanas (Subirats y García Bernardos, 2015; Pradel Miquel y García Cabeza, 2018; Navarro Yáñez *et al.*, 2019).

De entre estas experiencias destaca como una de las más notables las propuestas referidas a la gestión público-comunitaria, con una incidencia directa en la agenda de la reforma estatal a nivel local y, a la vez, estrechamente ligadas a las demandas de democratización de las instituciones y de mayor participación ciudadana en la gestión pública.¹

La gestión público-comunitaria

La propuesta de introducir nuevas formas de gestión público-comunitaria fue tomando forma no solo en el ámbito académico sino también en ciertos espacios del activismo social caracterizados por una actitud autorreflexiva sobre sus propias prácticas. Su punto de partida es la crítica a la expansión de un modelo de gober-

¹ Por tanto, podría entenderse como una apuesta por el fortalecimiento de la democracia a través del “perfeccionamiento de la política”, tal como plantea Canto Sáenz (2012).

nanza urbana calificado como neoliberal, parte constituyente de una reestructuración global no solo económica y sociopolítica sino también de las formas estatales. Tal como planteó tempranamente Harvey (1989), este modelo introdujo en el gobierno de las ciudades un mayor peso de los actores y formas de gestión privados así como una apuesta por el crecimiento y la competitividad. La acción de las coaliciones de gobierno locales se dirigió cada vez más a la promoción del crecimiento económico, más allá de sus efectos sobre el bienestar y la desigualdad social (Brenner y Theodore, 2002). Las nuevas prácticas de gestión pública incorporaron la promoción del mercado y las mentalidades competitivas que, además, se vieron reforzadas por la privatización de los servicios públicos. En definitiva, la ciudad pasó a ser concebida como una entidad más, inmersa en un espacio global de competición (Schipper, 2014).

En el marco del debate sobre este modelo de gobernanza y sus consecuencias sobre las ciudades, han surgido propuestas alternativas que abordan aspectos esenciales en su desarrollo. Entre ellas, al afrontar la discusión sobre la relación entre los sectores público y privado y sobre las estructuras institucionales, destaca la propuesta de nuevas formas de gestión pública y, de manera más específica, de la gestión público-comunitaria.

Esta última encuentra sus raíces en las prácticas comunitarias desarrolladas especialmente a partir de la crisis de 2008 como respuesta al desmantelamiento de los sistemas públicos de bienestar. De acuerdo con Forné (2020), a partir de ellas se habrían “... generado modelos alternativos de gobernanza y procesos de autoprotección social bajo lógicas de cooperación no mercantil”. Frente a las carencias detectadas en otros modelos de gestión de los recursos públicos en el ámbito local, esta opción mejoraría las posibilidades de control ciudadano directo favoreciendo la introducción de mecanismos efectivos de participación ciudadana. En el caso español la experiencia y las propuestas de una parte importante de estas nuevas prácticas comunitarias se incorporaron a los programas de las candidaturas ciudadanas municipalistas que accedieron al poder local en distintas ciudades (Madrid, Barcelona, Zaragoza, etc.) tras las elecciones municipales de mayo de 2015. En otras ciudades europeas, sobre todo en las más castigadas por la crisis de 2008 y sus efectos posteriores, dichas prácticas han contado también con una presencia notable. De manera especial destaca el caso de Atenas, ciudad en la que distintas iniciativas de acción colectiva comunitaria han dado lugar a la reconfiguración del espacio público en diferentes ámbitos (Vaiou y Kalandides, 2016).

El concepto de los “comunes” o de lo “comunitario” se encuentra en la base de esta propuesta de gestión pública. Se trata de un término utilizado con fre-

cuencia tanto en la literatura académica reciente como en numerosos documentos de los propios actores sociales. Pero su utilización generalizada no implica la existencia de un consenso amplio sobre su significado, por lo que a su alrededor se levanta cierta ambigüedad (Ostrom, 2015; Subirats y Rendueles, 2016). De ahí que resulte oportuno precisar la posición adoptada en este artículo, concretando qué se entiende por gestión público-comunitaria. En ese sentido, la obra de Micciarelli (2017) resulta particularmente esclarecedora. El autor define los comunes como aquellos bienes que generan una utilidad funcional en el ejercicio de derechos humanos fundamentales. Dentro de ellos, como una tipología específica, distingue los que denomina como bienes comunes emergentes para referirse al producto de una reclamación surgida desde “abajo”, en la que una comunidad plantea la voluntad de gestionar directamente un bien y las autoridades públicas le reconocen su capacidad autorregulatoria y lo aseguran legalmente.

Entendemos que esta es la clave específica de lo que puede denominarse gestión público-comunitaria puesto que, como plantea Micciarelli (2017), con esta regulación la ciudadanía no solo ve garantizado el acceso al bien sino también la capacidad para definir independientemente las reglas de uso creando nuevos espacios públicos. El autor desarrolla su propuesta a partir de la experiencia de Nápoles, una de las ciudades que más ha avanzado en el reconocimiento legal y en la aplicación de este tipo de instrumentos de gestión.

Desde esta perspectiva, concebidos como expresión de una comunidad que se gestiona a partir de normas compartidas, los centros sociales podrían ser categorizados como espacios públicos de gestión ciudadana (Machuca, 2017):

Los ciudadanos y ciudadanas que integran las asambleas de todas estas iniciativas dejan de ser meros receptores de derechos por parte del Estado, pasando a ser agentes activos que producen y reproducen vida, gestionan bienes comunes y crean comunidad.

Espacios públicos de gestión ciudadana

A menudo las definiciones sobre el espacio público ignoran los rígidos condicionantes de acceso (y permanencia) que impiden asumir su diversidad y pluralidad. Asimismo, suele quedar en un segundo plano el hecho de que la producción de espacio público supone reproducir las relaciones sociales existentes, así como unas normas y valores que ordenan, distribuyen y, por ende, segregan (Di Virgilio y Rodríguez, 2013; Lefebvre, 2017). De acuerdo con Lefebvre (2017), todos esos reduccionismos que se dan en el espacio urbano y que hacen pasar lo particular

por lo general y lo creado en un momento dado como obra definitiva e inmutable no logran anular el carácter eminentemente social del espacio público entendido como un espacio practicado y apropiado por sus habitantes y usuarios, resultado pues de las iniciativas y las impugnaciones permanentes a un ámbito que se considera susceptible de modificación. En este sentido, el espacio público en cuanto tal solo tendría sentido como espacio practicado, si hubiera un público que lo pusiera en práctica. Sin nadie que lo use, lo practique o se lo apropie, el espacio público no existiría (Martínez Lorea, 2015; Delgadillo, 2018).

Así, y en línea con la reflexión que cerraba el apartado anterior, es posible plantear la existencia de un tipo específico de espacio público: el que se definirá genéricamente como espacio público de gestión ciudadana (en adelante, EPGC) y que puede concretarse en diversas formas urbanas. Este artículo se centra en una de ellas, a saber, la de los llamados centros sociales comunitarios, un ejemplo de las posibles modalidades de gestión público-comunitaria.² En contraste con otros, dichos espacios cuentan con una serie de peculiaridades que giran, sobre todo, en torno a su apropiación, uso y gestión, evidenciando las limitaciones que representa la dicotomía clásica entre espacio público y privado. Por otro lado, ocupan un lugar muy destacable en la búsqueda de nuevas formas de gestión municipal y en la redefinición de los modelos de gobernanza hacia formas más participativas.

Por todo ello, su análisis debe plantearse simultáneamente en varios planos, enfatizando las tipologías de gestión y uso y la naturaleza de las vinculaciones con la administración, pero sin perder de vista la necesidad de comprender estos espacios en el contexto sociourbanístico en el que nacen. En definitiva, es preciso tomar en consideración las siguientes dimensiones:

1. Las distintas modalidades de gestión y uso.
2. Su relación con la administración pública y con la propiedad del inmueble.
3. La vinculación entre estos espacios y el entorno social y urbano en que se establecen.

1. Modalidades de gestión y uso. Aunque el impulso inicial de los EPGC parta de una iniciativa comunitaria, su acceso no está vetado a ningún habitante o visitante de la ciudad por motivos de edad, sexo, orientación sexual, etnia, color de

² Los huertos comunitarios urbanos o diversas experiencias de gestión comunitaria de solares y otros “vacíos” urbanos, podrían incluirse también en esta categoría.

la piel, recursos económicos, ideología política, etc. Existen unas normas que regulan tanto el uso como la gestión y, aunque existen experiencias diferentes, las limitaciones referidas al acceso a la gestión y a la toma de decisiones son muy reducidas.

Como ya se ha señalado, los EPGC responden, en gran medida, a una demanda participativa. En tanto ciudadanos-miembros de una comunidad social y política (la ciudad), los actores intervinientes son conscientes de estar implicados activamente (en distintos grados: practican y se apropian del espacio) en la vida del centro social. En él se reconocen como válidas toda una pluralidad y diversidad de usos y opiniones, la horizontalidad en la toma de decisiones suele ser una máxima comúnmente compartida, lo cual no supone dejar de lado la posible conflictividad derivada de diferentes opciones estratégicas, organizativas, políticas e ideológicas.

En el caso español, a partir de 2015, coincidiendo con el acceso a los gobiernos locales de grupos procedentes del ámbito de los EPGC, las modalidades de gestión se han ido ampliando a partir de fórmulas nuevas de reconocimiento y tratamiento legal que presentan puntos en común con la experiencia de otras ciudades europeas. Estas nuevas modalidades de gestión se suman a las clásicas iniciativas autónomas vinculadas a la okupación,³ la gestión directamente pública (administración) o la gestión privada o público-privada (empresas de servicios). Con la gestión público-comunitaria se garantiza, bajo acuerdos establecidos (rendición de cuentas recíproca), una accesibilidad ciudadana máxima. Por otro lado, el rédito económico en clave empresarial o el éxito de público dejan de ser criterios decisivos para garantizar la continuidad de un determinado uso o servicio.

Es preciso aclarar que las formas de gestión público-comunitaria propias de los EPGC se diferencian de las desarrolladas en los edificios calificados, a veces de forma peyorativa, como “contenedores culturales”. Estos, por lo general, son edificios de titularidad pública que cuentan con una gestión ciudadana de sus actividades.⁴ Entre ellos estarían desde edificios recuperados con el fin de responder a las exigencias vecinales y ciudadanas hasta nuevas construcciones que, en sus modalidades más extremas, coinciden con la calificada como arquitectura de

³ En palabras de Hans Pruijt (2004) okupar supone vivir o utilizar de otro modo al previsto inicialmente y durante un periodo relativamente largo inmuebles sin contar con el consentimiento de los propietarios. De este modo, suele distinguirse entre okupar con el fin de encontrar vivienda y okupar con el fin de satisfacer desde la autogestión una necesidad de expresión y realización contracultural o política.

⁴ Lo que no quiere decir que en todos los casos la gestión sea ciudadana sino que puede recalar en empresas de gestión de servicios.

firma. Su objetivo pretendido sería ejercer una labor redentora sobre el espacio en que se sitúan, con el consiguiente riesgo de trasvase de población residente y usuaria: de estratos sociales bajos a estratos sociales medios y altos (Delgado, 2007).

2. Relación con la administración y la propiedad. Dada la vinculación que los EPGC necesariamente deben mantener con la administración pública, en tanto entidad institucional que puede reconocerles legalmente y conferirles un estatus jurídico concreto (González García, 2004), el análisis de la relación entre ambas instancias resulta esencial. Los centros sociales estudiados en este artículo no renuncian a entenderse con la administración pública sino que pretenden que esta les permita desarrollar sus proyectos con la máxima autonomía a partir del establecimiento de cauces de diálogo y reconocimiento.⁵ En ocasiones, puede suceder que algunos centros sociales, en un principio okupados, busquen la garantía de su supervivencia en un reconocimiento legal obtenido a través de acuerdos con las instituciones (Martínez, 2014). En los dos estudios de caso analizados en este artículo dicha cuestión resulta significativa puesto que en la esfera institucional se sitúan actores que proceden del mismo ámbito de los EPGC y que, por lo tanto, muestran una disposición hacia ellos en principio favorable. Sin embargo, con frecuencia los modelos de gobernanza vigente no son permeables a este tipo de relación lo que da lugar a desalojos que son justificados por sus supuestas prácticas alegales o ilegales o por problemas referidos a la tenencia de los edificios.

Precisamente la cuestión de la titularidad del edificio resulta esencial en cuanto elemento determinante que garantiza la continuidad del EPGC, pero también por lo que se refiere a su reconocimiento como espacio público. Generalmente, un espacio público suele corresponderse con un ámbito de titularidad pública aunque caben también otras opciones: puede haber zonas de titularidad privada que actúen como espacios públicos, aún de uso restringido (una galería comercial) o edificios privados con un uso y gestión público-comunitaria.

En todo caso, la relación entre los actores que participan en el EPGC y los propietarios del inmueble en que se localizan, sea la administración local, regional o central o, incluso, un particular o una empresa (una fábrica, un hotel, pero también una inmobiliaria), es un elemento esencial a considerar en su análisis.

⁵ A diferencia de los EPGC analizados en este artículo, los centros okupados optan por desarrollar sus actividades al margen de las instituciones, impugnando las lógicas de la propiedad privada y el valor de cambio. Plantean una enmienda a la totalidad del sistema económico y político y, por lo tanto, la ilegalidad se asume como un fin (González García, 2004).

3. Relación de los EPGC con su entorno social y urbano. Dado el tipo de experiencias al que dirigimos nuestra atención, los EPGC suelen nacer de iniciativas sociales ligadas, con mayor o menor intensidad, al contexto en el que se ubican. Por ello, para comprenderlas en toda su complejidad, es preciso considerar el enraizamiento local y la legitimidad alcanzada en el entorno en el que se asientan. Los EPGC cuentan con una localización física concreta: en un barrio, una zona deshabitada, una zona industrial, un parque, etc. Además, la procedencia de las personas que lo impulsan y mantienen estará, en mayor o menor medida, ligada a su entorno socioterritorial. Por ello, cabe preguntarse, por un lado, por el nivel de intensidad de la identificación entre el EPGC y el entorno. Y, por otro, por si la dimensión y el alcance del EPGC se reduce a ese entorno o trasciende sus límites y si puede o se propone alcanzar un área de influencia en los barrios aledaños, en el conjunto de la ciudad, a nivel comarcal o, incluso, si hubiera alguna pretensión de generar un punto de referencia (icono cultural, político, comercial) que atrajera usuarios o visitantes de enclaves más alejados.

El estudio de los casos concretos permite valorar la relación de cada EPGC con su entorno social y urbano y en relación con la evolución de los modelos de gobernanza local. En esa línea, no debe perderse de vista el papel protagonista de otros actores implicados de un modo más o menos cercano: por ejemplo, el de determinados colectivos que disputan el espacio a quienes han logrado hacerse con él o también el de grupos de presión y partidos políticos que cuestionan cesiones o acuerdos por parte de particulares pero, en especial, por parte de la administración a aquellos que hacen uso y gestión de los EPGC.

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

A partir de la aproximación teórica desarrollada en las páginas anteriores, el artículo plantea el análisis de las prácticas de gestión público-comunitaria en dos EPGC de la ciudad de Zaragoza (España). En el año 2011 la urbe experimentó un proceso de transformación sociopolítica que produjo cambios de fondo en su modelo de gobernanza, transitando paulatinamente hacia una mayor apertura a la posibilidad de experimentar nuevas propuestas en el ámbito de la gestión pública municipal.

Los dos casos estudiados (el Centro Social Comunitario Luis Buñuel y la Harinera ZGZ) son iniciativas surgidas al calor del movimiento 15M, todavía durante el cuatrienio 2011-2015, previo al acceso al gobierno local de la candidatura ciudadana Zaragoza en Común (en adelante ZEC). Los centros, con historia y objetivos muy diferentes, se ubican en dos barrios de características urbanísticas

distintas, aunque en ambos casos sus poblaciones son fundamentalmente de clase trabajadora. Representan experiencias maduras de EPGC, muy relevantes en la realidad sociopolítica de la ciudad y apuntan las nuevas posibilidades de actuación municipal derivadas del impulso dado a nuevos esquemas de gobernanza. El interés de su análisis se amplía por coincidir entre 2015 y 2019 con un gobierno local comprometido públicamente con el respaldo a este tipo de experiencias y en el que, de hecho, participaron personas implicadas, más o menos intensamente, en ambos proyectos.

Para el estudio de los casos y el de la ciudad en su conjunto, en primer lugar se realizó un análisis detenido de la evolución del modelo de gobernanza y, en particular, del funcionamiento de la administración pública municipal. Dicha aproximación fue completada con un trabajo de documentación referido al reciente devenir sociopolítico y sociodemográfico de Zaragoza. Dado su impacto sobre el modelo de gobernanza urbana y, de manera más concreta, sobre los casos de estudio y el nacimiento de ZeC, el trabajo de investigación se detuvo especialmente en la génesis y evolución del movimiento 15M y sus derivadas posteriores. Durante el año 2017 se realizaron 16 entrevistas en profundidad a miembros del equipo de gobierno municipal, así como a concejales de los distintos partidos de la oposición, técnicos municipales y asesores. En el primer semestre de 2018 se llevó a cabo una segunda tanda de 14 entrevistas a dirigentes y activistas de distintos movimientos sociales de la ciudad y, en especial, a personas participantes en las experiencias analizadas en este artículo.

En el siguiente apartado se sintetizan de forma introductoria los rasgos principales del modelo de gobernanza urbana de Zaragoza y su evolución reciente. Tomando dicho contexto como referencia, a continuación se da cuenta del proceso que favoreció la aparición de la candidatura ciudadana ZeC y, en específico, al papel otorgado en su programa político a las formas de gestión público-comunitaria y a los EPGC. Los dos casos de estudio fueron citados de forma explícita en el programa de gobierno como experiencias a respaldar y desarrollar.

Posteriormente se da paso a dos epígrafes en los que se introducen ambas experiencias y se analizan a la luz del esquema teórico desarrollado, otorgando un carácter central a las tres dimensiones señaladas como fundamentales en el marco interpretativo desarrollado en la introducción en torno a la gestión público-comunitaria.

Por último, en las conclusiones, se resalta la centralidad de la investigación sobre estas propuestas emergentes de gestión pública local y su vinculación con los modelos de gobernanza urbana. Los dos estudios de caso llevados a cabo en

Zaragoza han permitido abordar una serie de cuestiones muy relevantes cuyas implicaciones no se circunscriben a dicha ciudad.

LA CRISIS DEL MODELO DE GOBERNANZA URBANA Y EL SURGIMIENTO DE LA CANDIDATURA CIUDADANA ZARAGOZA EN COMÚN (ZeC)

Del mismo modo que sucedió en otras grandes ciudades españolas, desde los años noventa del siglo xx, Zaragoza⁶ impulsó una agenda urbana empresarialista cuyos objetivos centrales eran el crecimiento económico y la competitividad. El gobierno local fue el protagonista principal en la articulación de un modelo de gobernanza que trató, sin éxito, de hacer compatibles la adaptación a estos objetivos con la pervivencia de ciertas políticas redistributivas.

La Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su área de influencia (Ebrópolis) se constituyó en un agente esencial de la gobernanza urbana, avanzando las estrategias y programas que guiaron el modelo económico y territorial de la ciudad. A pesar de que formalmente contaba con la participación de actores muy diversos (además de las administraciones públicas y de los principales grupos empresariales y financieros, también se incluía a sindicatos, partidos políticos, asociaciones vecinales, universidades, etc.), lo cierto es que el peso efectivo de cada uno de ellos resultaba muy desigual. Así, el protagonismo del sector empresarial de la ciudad resultaba decisivo, encontrando una receptividad y una interlocución muy favorable tanto en la administración local como en la autonómica y la central, en un ejemplo manifiesto de gobernanza multinivel (Díaz Orueta *et al.*, 2018). El eje principal de la nueva agenda urbana (Harris, 2006) fueron los grandes proyectos y, concretamente, los supuestos efectos beneficiosos que conllevaría la realización de la Exposición Internacional Zaragoza 2008.

La celebración de la Expo Zaragoza 2008 coincidió en el tiempo con el estallido de la crisis financiero-inmobiliaria, potenciando sus efectos más devastadores. Al calor de la Expo se pusieron en marcha grandes operaciones urbanísticas que preveían la construcción de varias decenas de miles de nuevas viviendas. Fueron años en los que se hablaba de la futura Zaragoza de un millón de habitantes, sembrando unas expectativas de crecimiento muy por encima de cualquier previsión razonable y que, de cumplirse, habrían agravado todavía más los desequilibrios sociourbanísticos de la ciudad (Escolano Utrilla *et al.*, 2018). La alianza del poder político local con los sectores inmobiliario y financiero resultó determinante.

⁶ El 1 de enero de 2019, la población de Zaragoza ascendía a 674 997 habitantes (Cifras Oficiales Padrón Municipal de Habitantes, INE).

Finalmente, el estallido de la burbuja inmobiliaria alcanzó a Zaragoza, la crisis impactó duramente en el conjunto de la ciudad, en particular en los barrios de clase trabajadora. El crecimiento del número de desahucios, la pérdida de miles de puestos de trabajo o el desbordamiento de los servicios sociales municipales fueron algunas de sus manifestaciones (A_Zofra, 2013). De acuerdo con las cifras oficiales del Padrón Municipal de Habitantes (INE), entre 2013 y 2016 la ciudad perdió más de 20 mil habitantes, pasando de 682 004 a 661 108.

Por lo tanto, si bien la gobernanza de la ciudad parecía sostenerse sobre unos pilares institucionales sólidos, entre amplios grupos de población se fue asentando progresivamente la percepción de que las decisiones estratégicas para el desarrollo futuro de Zaragoza se tomaban al margen de la opinión de sus habitantes. Por ejemplo, en referencia a la Expo Zaragoza 2008, Ecologistas en Acción planteaba:

Lejos de una dinámica participativa en la que la ciudadanía definiese qué emplazamientos o qué modelo de exposición internacional deseaba, lejos de aclarar a la ciudadanía lo que exactamente se pretende realizar sobre el meandro, los promotores de la Expo 2008 han impulsado un proyecto que ha evitado el debate ciudadano y político (Lucía Gimeno, 2008: 23).

Este hecho resulta particularmente llamativo en una ciudad como Zaragoza que, tras la recuperación de la democracia municipal en España en 1979, había destacado por la incorporación de mecanismos de participación ciudadana a su estructura organizativa de gobierno. En su día estas herramientas pretendieron ser una respuesta a las reivindicaciones planteadas por los movimientos urbanos (FABZ, 2013). Zaragoza ha contado históricamente con un tejido asociativo denso y muy diverso y una dinámica participativa que, con vaivenes, se ha mantenido en el tiempo (Zaragoza Rebelde, 2009).

La estructura institucional participativa que había ido tomando forma a lo largo de varias décadas pasó a ser vista como inútil o al menos insuficiente por una parte significativa del tejido asociativo de la ciudad que se inclinó a explorar otras vías y crear nuevos espacios públicos de confluencia y participación. En unos casos, no se rechazaba por principio la posibilidad de colaborar con la administración municipal pero se consideraba que la normativa existente limitaba su autonomía y regulaba en exceso los cauces de actuación. En otros, directamente se apostó por un funcionamiento totalmente independiente respecto a las instituciones. Muestra de ello es la existencia, más o menos efímera según los casos, de diversos centros sociales okupados o autogestionados (Senabre y Holst, 2017: 162).

A partir de mayo de 2011 la distancia creciente entre las instituciones y la calle se hizo todavía mayor. Las movilizaciones sociales afectaron a ámbitos tan diversos como la vivienda, la educación, la sanidad, los servicios sociales o la movilidad, mientras a la vez confluían en la exigencia de mayor democracia y participación ciudadana. Cuando a finales de mayo de 2011 tuvieron lugar nuevas elecciones municipales, la erosión del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que llevaba gobernando la ciudad desde 2003 con mayorías simples pero sin grandes problemas, se hizo evidente. En un consistorio donde la mayoría absoluta es de 16 concejales, tan solo obtuvo diez, consiguiendo mantener en la alcaldía a su candidato, Juan Antonio Belloch, sumando el apoyo de dos fuerzas a su izquierda: Izquierda Unida (IU) y Chunta Aragonesista (en adelante CHA)⁷ (con tres concejales cada uno). Los 15 concejales restantes recayeron en el Partido Popular (PP).⁸ Las elecciones coincidieron en el tiempo con la eclosión del movimiento 15M que en Zaragoza tuvo una incidencia muy especial.

A partir de ese momento el malestar político y económico larvado estalló y el descontento tomó las calles. En los años posteriores surgieron nuevas organizaciones sociales, creándose espacios de confluencia ciudadana que evidenciaron la profundidad de la crisis en el plano político. En Zaragoza el movimiento 15M generó un auténtico terremoto: a los movimientos “tradicionales” (vecinal, ecologista, etc.), se añadieron las mareas ciudadanas (Verde, Blanca),⁹ Stop Desahucios, etc. Se crearon asambleas en los barrios, lo que produjo sinergias que alimentaron una creciente articulación del tejido social, organizado para afrontar sobre el terreno las consecuencias derivadas de la crisis y las políticas de ajuste. El modelo de gobernanza urbana, sólidamente asentado en Zaragoza durante más de una década, mostraba síntomas evidentes de agotamiento.

La candidatura ciudadana Zaragoza en Común (zeC)

Como indica Mir García (2018), si bien la movilización surgida a partir del 15M no se había planteado la opción electoral como un objetivo, paulatinamente entre diversos sectores se abrió paso la idea de que la constitución de candidaturas ciudadanas para presentarse a las elecciones municipales de 2015 podía ser una vía efectiva de transformación social y democratización de las ciudades. En la segunda mitad de 2014 esta posibilidad había arraigado con fuerza. Finalmente,

⁷ Se trata de una fuerza política de izquierdas y aragonesista.

⁸ Fuerza política de orientación conservadora.

⁹ Marea Verde, en defensa de la educación pública; Blanca, en defensa de la sanidad pública.

las candidaturas presentadas a las elecciones fueron muy numerosas: “lo que vemos en 2015 es la creación de nuevos proyectos pensados directamente para presentarse a las elecciones y trasladar a las instituciones la política hecha o reivindicada desde espacios ciudadanos y activistas” (Mir García, 2018: 121).

En Zaragoza, con el nombre Ganemos Zaragoza, a finales del verano de 2014 un nutrido grupo de actores sociales, políticos, vecinales y culturales de la ciudad puso en marcha un proceso que, finalmente, terminaría por dar forma a la candidatura ciudadana municipalista ZeC (Díaz Orueta *et al.*, 2018). Ganemos Zaragoza se presentaba a sí misma con las siguientes palabras:

Ganemos Zaragoza nace para el autogobierno de la ciudadanía, medida común de nuestra dignidad. Vamos a autogobernarnos para habitar juntos una Zaragoza digna. Esto implica mandar obedeciendo y desobedecer cuando, habiendo ganado, quieran volver a arrinconarnos y aplastar nuestros sueños. Ayer soñamos Zaragoza. Y es que por miles de Zaragozas soñadas, una Zaragoza ganada.

Aunque ZeC no fue el partido más votado en las elecciones de mayo de 2015,¹⁰ sí consiguió acceder al gobierno de la ciudad. En la investidura su candidato a alcalde, Pedro Santistevé, contó con el apoyo del PSOE y CHA. Se abrió así una etapa inédita en el Ayuntamiento de Zaragoza en la que por primera vez desde 1979 una candidatura ciudadana rompía el monopolio de los grandes partidos en el gobierno de la ciudad.

Por lo tanto, el anhelo principal que alimentó esta candidatura fue el de transformar un modelo de gobernanza que, a su juicio, había dejado fuera del gobierno local a la mayoría de los habitantes de la ciudad. La apuesta por la regeneración democrática y la participación ciudadana permeó todo su programa electoral como un planteamiento global, pero también se hacía explícita en las propuestas específicas para diferentes áreas: la cobertura de necesidades básicas, la vivienda, los servicios sociales, los planes de desarrollo comunitario, las políticas de igualdad, el medio ambiente, la cultura, etcétera.

Dichos compromisos se extendieron al campo de la gestión de los espacios públicos y, más concretamente, a las diversas experiencias de EPGC que se desarrollaban en la ciudad. De hecho, personas y grupos procedentes de estos espacios se habían involucrado de manera activa en el proceso de construcción de ZeC.

¹⁰ El PP ganó las elecciones con diez concejales, seguido de ZeC (9), PSOE (6), Ciudadanos (4) y CHA (2). En ZeC se integró IU, que en las elecciones anteriores había obtenido tres concejales, así como Podemos y diferentes partidos minoritarios (Equo, Puyalón, etcétera).

Concretamente, en la página 101 del Programa Electoral Colaborativo de ZeC se recogía la siguiente propuesta:

Dedicar una atención especial a los espacios de gestión comunitaria como el Centro Social Comunitario Luis Buñuel o La Harinera de San José y abrir el diálogo institucional con otro tipo de modelos de gestión y de proyectos culturales independientes respetuosos con los derechos humanos, como los centros autogestionados, para facilitar su desarrollo en condiciones materiales dignas.

Todas estas actuaciones compartidas deberán regirse siempre por criterios de impacto social, transparencia y control público del sector (Zaragoza en Común, 2015).

EL CENTRO SOCIAL COMUNITARIO LUIS BUÑUEL

Vinculado a las movilizaciones y asambleas barriales generadas a partir del 15M en Zaragoza, el Centro Social Comunitario Luis Buñuel (en adelante, Luis Buñuel) nació de la confluencia entre las demandas de la Asociación de Vecinos Lanuza-Casco Viejo y las asambleas barriales del Gancho (San Pablo) y la Almozara, agrupadas en el colectivo Dale Vida al Luis Buñuel. El edificio se ubica en el barrio de San Pablo, en el noroeste del casco histórico de la ciudad, un área urbana habitada mayoritariamente por sectores populares, sometida a un incipiente proceso de gentrificación. El barrio forma parte del distrito del Centro Histórico, cuya población en 2018 ascendía a 45 681 habitantes.¹¹ En un estudio específico, ASSI (2015) estimó en 24 785 personas la población de San Pablo en el año 2014. Tanto los informes municipales como el análisis de ASSI dan cuenta de un territorio con indicadores socioeconómicos situados por debajo de la media de la ciudad y un porcentaje de población de nacionalidad extranjera mucho más elevado.¹²

El edificio, que data del siglo XIX, fue Casa Consistorial y más tarde un equipamiento educativo de titularidad pública que albergó un instituto de educación secundaria hasta 2004, quedando en desuso cuando este se trasladó a otro lugar. En 2012, sería ocupado por las organizaciones que estaban dando forma al proyecto comunitario barrial.

¹¹ Padrón Municipal de Habitantes (datos provisionales, 1 de enero de 2018). Observatorio Municipal de Estadística de Zaragoza. El Ayuntamiento de Zaragoza publica anualmente los datos sociodemográficos por Juntas Municipales, órganos de gestión descentralizada de cada uno de los distritos, pero no para cada uno de los barrios que los conforman.

¹² En 2018, en el distrito Centro Histórico 21.75 por ciento frente a 12.8 por ciento del conjunto de la ciudad (Observatorio Municipal de Estadística de Zaragoza). En 2014, en San Pablo 22.23 por ciento frente a 10.75 por ciento de Zaragoza (ASSI, 2015: 62).

Desde un primer momento, los grupos involucrados comenzaron a trabajar en un proyecto inspirado en un modelo de gestión compartida de espacios públicos que, en cierta manera, suponía un enfoque disruptivo con los modelos anteriores de gestión de centros cívicos en Zaragoza. Bajo la superficie se percibe un aliento democratizador y de repolitización ciudadana que toma el lugar para crear y recrear el espacio público. Una propuesta que, en un contexto dominado por las políticas de austeridad, abordaba la gestión de lo común desde una perspectiva comunitaria, participativa y en colaboración con las instituciones públicas. En este caso, el Ayuntamiento cedería el uso y la gestión del Centro a la vez que, manteniendo su titularidad, se haría corresponsable de su sostenimiento.¹³

Las propuestas socioculturales abarcan un repertorio múltiple de actividades que expresan la pluralidad de intereses, desde la celebración de actividades culturales hasta la utilización de espacios para reuniones de asociaciones como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca o de Zaragoza Acoge-Bienvenidos Refugiados.

Modalidades de gestión y uso

La experiencia del Luis Buñuel se encuadra netamente en el marco de la gestión público-comunitaria. Desde su formación se autopercibió como un proyecto comunitario, abierto, participativo, liderado y gestionado desde las bases, aunque al mismo tiempo abierto a la colaboración con la administración pública. Así quedó contemplado en 2013 al registrarse como Asociación Centro Social Comunitario Luis Buñuel con el objetivo de establecer un diálogo con la administración sin necesidad de mediaciones y también en los contenidos del propio proyecto de Centro Social de Gestión Compartida (2013). En este último se contemplaba que el acuerdo con el Ayuntamiento, propietario del edificio, y la Dirección General de Aragón (DGA), en ese momento usuaria del inmueble, supondría:

[...] un reconocimiento de la capacidad de la ciudadanía para gestionar espacios públicos de uso común, y por otro lado se establecería una retroalimentación entre las necesidades de la sociedad y las instituciones y viceversa (Colectivo Dale Vida al Luis Buñuel y Asociación de Vecinos Lanuza-Casco Viejo, 2013: 10).

¹³ El inmueble tiene forma de U, albergando en los lados planta baja y dos alturas y en la parte central planta baja y una altura, siendo la superficie total construida de 5 439 m². El proyecto proponía para su utilización una superficie útil de 3.862,31 m² (planta baja y patio) (Colectivo Dale Vida al Luis Buñuel y Asociación de Vecinos Lanuza-Casco Viejo, 2013).

En 2018 la firma del convenio señalado supuso la incorporación de un modo de relación con la ciudadanía autoorganizada que aportaba ciertas singularidades a la gestión municipal clásica. Se reconocía un estatuto legal a un proyecto que desde hacía años contaba con una fuerte legitimación derivada de un amplio reconocimiento social y político.

La voluntad de cooperación quedó también manifiesta en el Plan Integral del Casco Histórico (PICH 2013-2020) que, emulando experiencias similares en otras latitudes, recogía la posibilidad de coordinación entre el Ayuntamiento y entidades de esta naturaleza, más allá de la forma jurídica que eventualmente pudieran adoptar. El reconocimiento de esta posibilidad serviría para alimentar, con argumentos renovados, la confrontación política que a propósito de este espacio venía manteniendo el PP con el gobierno municipal.

El núcleo del enfrentamiento ha descansado fundamentalmente en la forma de gestión, siendo la línea divisoria del conflicto la gestión público-privada o público-comunitaria. Desde el PP se ha venido planteando que el uso del Buñuel debía ajustarse al de un centro cívico más. Por otro lado, una vez superada la situación jurídica incierta en la que se desenvolvió el Luis Buñuel durante años, la presunción de irregularidad en la tramitación del convenio de cesión se convirtió en otro eje de oposición manifiesta. De hecho, la Asociación Plataforma Social y Cultural Escuela y Despensa, bajo el amparo de un dictamen jurídico encargado por el PP, según el cual se habría producido una cesión de uso incondicional y arbitraria, presentó ante los tribunales un recurso contencioso administrativo solicitando la paralización cautelar de dicha cesión y del propio convenio.

La apelación al juicio experto, en este caso a los tribunales, ha sido utilizada como un elemento incontestable que, junto a otros, busca favorecer la deslegitimación del proyecto. Al respecto, desde el Luis Buñuel se estima que, en realidad, este centro no sería más que una disculpa o un arma arrojada utilizada para desacreditar al gobierno municipal.

Relación con la administración y la propiedad

La doble condición del Ayuntamiento de Zaragoza, en tanto propietaria del edificio e institución encargada del reconocimiento legal de las actividades que puedan desarrollarse en él, da forma al vínculo que se establece con el Luis Buñuel que podría ser calificado como ambiguo. En efecto, habría que distinguir dos etapas.

En la primera, con el PSOE a la cabeza del gobierno local, se consintió por la vía de los hechos el uso del inmueble Luis Buñuel, si bien no se dotó de una

cobertura legal que amparase dicha utilización.¹⁴ En ese sentido, la inseguridad jurídica fue uno de los argumentos utilizados contra el gobierno municipal por la principal fuerza de la oposición, el PP, aplazando *sine die* cualquier posibilidad de alcanzar un acuerdo estable encaminado a desarrollar el proyecto del Luis Buñuel. Este partido siempre mostró su rechazo ante la posibilidad de regularizar el Centro:

Se han pedido procesos participativos para la utilización del espacio Luis Buñuel, para ellos un centro social y para nosotros un centro ocupado alegadamente, lo digo así de claro, un centro ocupado alegadamente (presidenta del Distrito Centro y concejala del grupo municipal del PP, entrevista realizada el 5 de julio de 2017).

La segunda etapa, ya bajo el gobierno de ZeC, se caracterizó por la demora en llevar a término la cesión de uso que se venía reivindicando por las organizaciones sociales y que siendo una apuesta central en la candidatura ciudadana al gobierno de la ciudad, no acababa de cristalizar. De hecho, en enero de 2018 el Luis Buñuel fue multado por el propio Ayuntamiento provocando una amarga reflexión pública de la asamblea del centro sobre el continuo aplazamiento de la cesión de uso por parte del gobierno local (Asamblea CSC Luis Buñuel, 2018). Finalmente, tras la celebración de un concurso público, el 28 de marzo de 2018 se regularizó el uso del espacio a través de la firma del convenio de colaboración entre el Ayuntamiento y la Asociación Centro Social Comunitario Luis Buñuel.¹⁵

Desde el Luis Buñuel se admitía que el acceso de ZeC al gobierno local, más próximo a sus planteamientos, supuso un cambio a mejor, si bien menos intenso del esperado. A pesar de la firma del convenio, no dejaron de percibir una cierta reticencia para aceptar unas nuevas formas de gestión lideradas de abajo a arriba.

Para el Luis Buñuel el vínculo ideal con la administración debería implicar una visión superadora de las relaciones distantes con la ciudadanía autoorganizada:

[...] podamos establecer un diálogo, porque, evidentemente, los recursos los tiene la administración y no nosotras y que, de alguna forma, esto nos sirva para redistribuir y poder apostar y apoyar iniciativas ciudadanas. Sería como esa idea de que no es el Ayuntamiento

¹⁴ En la primavera de 2013, PSOE, IU y CHA aprobaron en un Pleno del Ayuntamiento su apoyo al proyecto del Luis Buñuel.

¹⁵ El gobierno municipal aprobó el 9 de febrero de 2018 el expediente de regulación de usos del antiguo Luis Buñuel. La cesión se limitó a la planta baja-calle del edificio durante cuatro años prorrogables.

el que entra en el Buñuel, sino que es el Buñuel el que entra en el Ayuntamiento. Sería como intentar cambiar la lógica. Es un poco nuestra intención (presidenta de la Asociación Centro Social Comunitario Luis Buñuel, entrevista realizada el 16 de mayo de 2018).

Relación con el entorno social y urbano

El barrio de San Pablo cuenta con una honda trayectoria popular y asociativa y, en ese sentido, el Proyecto de Gestión Compartida aglutinó fuerzas que, de una u otra forma, ya estaban presentes en luchas previas (Zaragoza Rebelde, 2009). De hecho, desde que cayó en desuso, la vindicación del Luis Buñuel como espacio para uso colectivo formó parte de las demandas barriales. Más de treinta organizaciones se involucraron a través de los foros participativos en la elaboración del Proyecto de Gestión Compartida.¹⁶ En un proceso participativo abierto, el Luis Buñuel se conformó como eje vertebrador alrededor del cual se aglutinaron las voluntades y objetivos vecinales.

Por otra parte, se definió de forma explícita un empeño por generar procesos de cooperación con otras organizaciones barriales expresada en una triple dimensión. En primer lugar, la estrecha colaboración entre las asambleas barriales y la asociación de vecinos. Una relación que en otros barrios no fue fácil y que en el caso que nos ocupa es inseparable del propio proyecto. En segundo lugar, el contacto regular con entidades u organizaciones barriales tales como el Centro de Salud o la Casa de Juventud San Pablo, lo que confiere un arraigo territorial cercano y vinculado al espacio en el que se despliega el Buñuel. Y, por último, la vinculación con grupos de otras zonas de la ciudad que han participado en el día a día construyendo el espacio Luis Buñuel. En ese sentido y haciendo referencia a la doble vertiente barrial/extrabarrial:

[...] aquí, ahora mismo, hay 25 colectivos permanentes de toda la ciudad y por aquí, ahora mismo, pasan cientos de personas cada semana de toda la ciudad y, en la asamblea, hay gente de toda la ciudad [...] no es real que la participación del Buñuel sean solamente peñas del barrio pero que desde el Buñuel siempre ha habido una clara intención o una apuesta intencionada de que haya una relación fuerte con el barrio, de lazos de cuidados y de lazos vecinales, eso sí que es real [...] las asociaciones del barrio utilizan esto como sede, como espacio, para hacer sus actividades y las vecinas vienen a las actividades (presidenta de la Asociación Centro Social Comunitario Luis Buñuel, entrevista realizada el 16 de mayo de 2018).

¹⁶ Entre los meses de marzo y julio de 2012, el Colectivo Dale Vida al Luis Buñuel organizó tres encuentros encaminados a dar forma al Proyecto Comunitario.

No obstante, esta doble vinculación territorial no resulta incompatible con una manifiesta intención de convertir el Luis Buñuel en un modelo de gestión comunitaria que bebe de las fuentes de las movilizaciones del 15M. En ese sentido, dicho modelo trasciende el nivel barrial y se proyecta como un arquetipo generalizable al conjunto de la ciudad.

Desde otro punto de vista, en relación con el entorno social y urbano ampliado, es decir más allá del barrio, cabe considerar el nexo que se establece entre organizaciones que si bien responden a esquemas de funcionamiento y planteamientos muy diferentes entre sí, mantienen una relación que podría ser calificada de respeto mutuo. En ese sentido, así se perciben las diferencias y puntos en común con otros centros sociales como la Harinera ZGZ y el Centro Social Okupado Kike Mur:¹⁷

[...] los tres son espacios de participación ciudadana [...] creo que hay personas para cada uno de los tres espacios [...] ¿Hace falta un espacio como el Kike Mur que niegue a la administración? Para mí sí [...] y necesitas una voz como la de la Harinera que diga: ¡eh!, que desde el Ayuntamiento también se puede hacer de otra manera, y se puede hacer bien y pensando en cómo colaborar con artistas creativos. ¡Genial!, ¡sí es que necesitamos todo! (presidenta de la Asociación Centro Social Comunitario Luis Buñuel, entrevista realizada el 16 de mayo de 2018).

EL CENTRO CULTURAL COMUNITARIO LA HARINERA ZGZ

La Harinera de Zaragoza abrió sus puertas en el año 2016 en una antigua fábrica de harinas situada en el barrio de San José. Aunque inicialmente se barajó la opción de derribar el edificio y destinar el solar a la construcción de viviendas, la iniciativa vecinal (a través de campañas como “Salvemos la Harinera”), logró evitar el derribo anteponiendo el valor patrimonial e identitario del edificio y proponiendo su reutilización como espacio cultural. Desde el Ayuntamiento se asumió esta propuesta vecinal y se acordó una permuta con la empresa propietaria para convertirlo en dotación municipal. Si bien entre 2006 y 2011 se logró la consolidación del edificio (estructura, fachada y cubierta) e, incluso, en 2007, se planteó un primer uso para el mismo, durante varios años más no contó con un proyecto de actividades definido ni con uso alguno.¹⁸

¹⁷ Ubicado en el zaragozano barrio de Torrero, este CSO desarrolla desde hace años una actividad intensa y muy diversa, con una orientación libertaria y autogestionaria.

¹⁸ El edificio se divide en una planta baja más tres alturas y, además, un sótano, un almacén y un jardín anexo. Este último espacio posee 400 m², mientras que el almacén cuenta con una doble planta de 370 m². En la tercera fase de intervención sobre el edificio, concluida en 2015, se habilitó el espacio del jardín y la

En 2010 confluyó la reivindicación vecinal con la propuesta institucional de creación y rehabilitación de infraestructuras municipales para fines culturales en el marco de la candidatura de Zaragoza como Capital Europea de la Cultura 2016. Tal planteamiento se encuadraba en las clásicas propuestas institucionales de búsqueda de edificios que actuaran como contenedores culturales destinados a actividades de índole artística y creativa. Sin embargo, como se podrá comprobar, su uso no pudo entenderse como el de un mero generador de productos culturales en busca de consumidores sino como un ejercicio de reformulación de los modelos de gestión cultural donde, incidiendo en lógicas horizontales y comunitarias, se encuentra implicada la administración local y la ciudadanía de Zaragoza.

Modalidades de gestión y uso

Al comienzo de la segunda década del siglo *xxi* el Ayuntamiento de Zaragoza encargó a la sociedad Zaragoza Cultural la redacción de un proyecto de usos para el edificio de La Harinera. En el mismo, presentado en 2013, se vislumbraban ya algunas diferencias respecto a la gestión de los clásicos ejemplos de dotaciones-contenedores culturales. Para empezar, en 2014 se propuso un concurso para llevar a cabo el proceso participativo sobre los usos y actividades de este espacio público, el cual recayó en la denominada Oficina de Innovación Urbana Paisaje Transversal que dinamizó el proceso entre septiembre y diciembre de 2014 (Paisaje Transversal, 2015). Este proceso sirvió para poner en contacto a colectivos del barrio de San José y a agentes culturales de la ciudad, dando lugar a un “grupo motor” estable compuesto por 30 personas participantes a título individual y como miembros de distintas asociaciones que acabaron integrándose en el colectivo (primero informal y posteriormente como asociación con personalidad jurídica propia) denominado Llámallo H. Fue entonces cuando se definió el proyecto como un “espacio de producción cultural”.

En 2015 surgió la Asamblea de Harinera como órgano decisor sustentado en tres pilares: *a)* el colectivo Llámallo H, *b)* la Asociación de Vecinos San José y otras entidades como la Asociación de Madres y Padres de Alumnos (AMPA) del Colegio María Moliner, y, finalmente, *c)* la sociedad municipal Zaragoza Cultural. Desde su inicio, la coordinación del proyecto Harinera ZGZ incidió en el objetivo de trascender la relación de este espacio público con la cultura a modo de mero

planta baja, de 500 m² que posibilitó el inicio de actividad del mismo al año siguiente. Posteriormente, durante el año 2017, en la cuarta fase de intervención, se procedió a la rehabilitación de la primera y segunda plantas, con 737 m² cada una. El edificio dispone de salas polivalentes, residencias creativas, salas de usos privados (sedes de entidades culturales), así como espacios reservados para talleres.

consumo y por ello se destacó la posibilidad que ofrece Harinera ZGZ de producir, decidir y validar la cultura:

Para mí Harinera es hacia donde deberíamos tender [como espacios públicos de gestión comunitaria, donde] la institución está ofreciendo a toda la ciudadanía en condiciones de igualdad la posibilidad de producir y validar la cultura. [En Harinera] todo el proceso es participado [...]. A mí como representante del Ayuntamiento me convocan a las asambleas las distintas comisiones [...]. Yo, como Ayuntamiento participo, pero convengo o pierdo la votación (técnico del Ayuntamiento, Gestor Cultural de Harineza ZGZ, entrevista realizada el 14 de mayo de 2018).

Con el cambio de gobierno municipal en 2015 y el acceso a la alcaldía de ZeC se ampliaron las posibilidades de gestión de los espacios públicos como ámbitos comunitarios de tomas de decisiones.

Lo público ya no [es] solo lo estatal, lo funcional, no solo lo público municipal, sino lo público es cuando hay una estructura de gestión social [...]. Para mí, lo público tiene que ver con lo social, con lo social comunitario. Es decir, cuando no hay interés privado, es público (consejero de Urbanismo y Sostenibilidad, Ayuntamiento de Zaragoza, entrevista realizada el 13 de julio de 2017).

Este enfoque fue asumido por Harinera ZGZ desde el inicio de su andadura en 2016 como “dotación municipal de gestión comunitaria”. En este sentido, el término comunitario ha venido funcionando como una suerte de comodín acompañado también por los términos cultura y creatividad: “proyecto comunitario”, “espacio cultural comunitario”, “espacio creativo de gestión comunitaria”, etc.¹⁹ Y aunque es cierto que no se ha terminado de clarificar la definición de “lo comunitario”, sí se encuentran diferencias con procesos participativos institucionales que han tendido a limitarse en no pocas ocasiones a meras prácticas consultivas o informativas. En el caso de Harinera ZGZ, la propuesta era clara al asumir el marco normativo institucional pero con la vocación de ensanchar las posibilidades de participación y cogestión ciudadana.

Pero a pesar de que, como se decía anteriormente, la sociedad Zaragoza Cultural cuenta con una relativa autonomía respecto al pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, en tanto que entidad pública no puede abstraerse al juego de fuerzas políticas que existe en el consistorio y, por ello, como sucede en el Luis Buñuel, la profundización en las dinámicas de gestión público-comunitaria está condicionada por posibles cambios en el gobierno de la ciudad.

¹⁹ Véase <https://harinerazgz.files.wordpress.com>.

Relación con la administración y la propiedad

Una vez que la propiedad del edificio de La Harinera zgz pasó a manos del Ayuntamiento de Zaragoza, su destino quedó vinculado a un proyecto cultural. En este caso la situación de la propiedad, la administración y la gestión del inmueble diferían de las de otras dotaciones municipales. Mientras era habitual que los edificios públicos tuvieran una misma figura como responsable de la administración y la gestión del mismo, en La Harinera zgz se produjo una variación, ya que después de que la Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana lo acondicionara fue entregado al Ayuntamiento y la gestión de sus contenidos se encargó a la sociedad municipal Zaragoza Cultural. Así, el consistorio se hizo responsable del mantenimiento, gastos corrientes, apertura, cierre y seguridad del edificio, mientras que era la sociedad Zaragoza Cultural la que se encargaba de gestionar la programación, producción y difusión de los contenidos.

Por lo tanto, el marco institucional en el que se situaba La Harinera zgz fue asumido desde los gestores y usuarios como una garantía respecto al funcionamiento y las actividades que ofrecía. Esto es, permitía una proyección en el tiempo sin eventualidades jurídicas respecto a la propiedad y confería a los usuarios autonomía respecto a la administración y al mantenimiento, los cuales se entendían como una rémora que en caso contrario podían impedir centrar los esfuerzos estrictamente en las labores creativas y de gestión cultural.

Esta garantía y autonomía se refleja también en la dotación económica estable con que cuenta este espacio público de 150 mil euros anuales. Si bien los gastos deben ser justificados, el objeto de los mismos no es impuesto por parte del Ayuntamiento. Ahondando más si cabe en la autonomía de Harinera zgz cabe recordar cómo la conformación del Consejo de Administración de Zaragoza Cultural difería de otros entes y patronatos municipales, en los cuales la representación era análoga a la del pleno municipal y donde se venían produciendo situaciones de bloqueo y parálisis en la administración y gestión debido a la minoría del equipo de gobierno.

Relación con el entorno social y urbano

Como ya se ha señalado, La Harinera zgz se ubica en el barrio de San José cuya población en enero de 2018 ascendía a 65.659 habitantes.²⁰ Se trata de un área

²⁰ Padrón Municipal de Habitantes (datos provisionales, 1 de enero de 2018). Observatorio Municipal de Estadística de Zaragoza. En este caso, distrito y barrio prácticamente pueden considerarse como coincidentes, aunque existen algunas áreas dentro del distrito como Miraflores que mantienen cierta identidad diferenciada.

más envejecida que la media de la ciudad (en 2017 la edad media era 46.8 años, frente a los 44.4 de Zaragoza),²¹ una presencia significativa de población extranjera (17.32 por ciento, frente a 12.8 por ciento del conjunto de la ciudad) y una menor renta media por habitante (10.500 euros, 1.000 por debajo de la media).

El barrio, de origen agrícola, fue transformándose a lo largo del siglo xx en un enclave de fuerte presencia industrial como lo ejemplifican la cervecera La Zaragozana o la propia Fábrica de Harinas San José, aunque hoy esta actividad se encuentra en declive. Su crecimiento urbano, especialmente en las décadas de 1960 y 1970, fue intenso y con ello el proceso de densificación (Garrido Palacios y Cabeza Amada, 2004). Por lo tanto, se trata de un barrio de extracción social trabajadora, con un entramado urbano consolidado en lo sustancial hace prácticamente cuatro décadas.

San José se encuadra también entre los barrios con un mayor tejido asociativo. Ejemplo de ello es la labor realizada por la Asociación de Vecinos San José que surgida en la década de 1970 centró sus esfuerzos en la obtención de servicios y dotaciones (educativas, culturales, deportivas) y, particularmente, en lograr la permuta de los edificios o terrenos de las industrias que fueron cerrando, pasando así a propiedad municipal y convirtiéndose a la postre en servicios para el barrio.

Esto es lo que de hecho acabaría sucediendo con La Harinera ZGZ. La Asociación de Vecinos San José llevaba años reclamando que el edificio de la fábrica de harinas que cerró en 2001 no fuera derruido. Se buscaba conservar el valor patrimonial del edificio pero en este caso se pensó en llevar sus posibilidades más allá de la mera dotación social y cultural barrial. De hecho ya existía en el entorno un centro cívico, una biblioteca municipal, una casa de la juventud o un centro de convivencia para mayores. Por ello, se incidió en que, sin olvidar su enraizamiento en el barrio, La Harinera ZGZ tuviera una dimensión de ciudad. En esta línea, el propio Plan Director Zaragoza Cultura 2020, que se estaba redactando desde 2010, anunciaba la función de Harinera ZGZ como “polo de atracción de la ciudad” (Ayuntamiento de Zaragoza, 2010).

En este sentido, esta puede ser una de las grandes tensiones que ha sobrellevado La Harinera ZGZ puesto que, dadas sus características como espacio de creación cultural con una gestión novedosa, durante sus más de cuatro años de vida se ha convertido en un referente tanto dentro de la ciudad como para otras ciudades que se han interesado en conocer la experiencia de este espacio público

²¹ Según datos del Observatorio Urbano (2018).

(Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao, Sevilla, Pamplona, Santiago de Chile, etc.). Todo ello sin olvidar su imbricación en un enclave concreto como el barrio de San José. En resumen, son varias las dimensiones a destacar:

En primer lugar, Harinera se considera parte de una red más amplia de espacios culturales zaragozanos de rango urbano: eTopía, Azucarera, Centro Musical Las Armas, El Túnel, Teatro de Las Esquinas, Teatro de la Estación, etcétera.

En segundo lugar, se ha convertido en sede de actividades referenciales para la ciudad como el Festival de Jazz de Zaragoza, la Muestra Internacional de Cine realizado por Mujeres, o de otras iniciativas suprabarriales realizadas por entidades como la Federación Aragonesa de Radios Libres o la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Zaragoza.

En tercer lugar, ha sido sede de eventos y experiencias que buscaban una reflexión sobre la intervención en el espacio urbano. El interés por mirar al espacio inmediato del barrio y a pensarse como agente transformador de ese barrio, se ha combinado con una cierta condición transurbana o interurbana de La Harinera como receptora de actividades promovidas por colectivos o espacios como Basurama o el Campo de Cebada en Madrid, La Casa Invisible en Málaga, Zemos 98 en Sevilla, Cabanyal Íntim en Valencia, Col·lectiu Punt 6 o Can Batlló en Barcelona.

En cuarto lugar, aunque ya se recordaba genéricamente que el espacio de La Harinera estaba abierto al barrio, debe subrayarse la realización de una serie de actividades que interpelaban directamente a su dimensión barrial: por ejemplo, las actividades destinadas a niñas y niños “Desayúnate el barrio/Meriéndate el barrio” o “Los domingos jugamos en Harinera”. Por otra parte, la Asociación de Vecinos San José y la propia Harinera zgz han realizado actividades conjuntas como la celebración del aniversario del parque de la Memoria (sito junto al edificio de este espacio público de gestión comunitaria), coincidente con la fecha de apertura de Harinera zgz. Asimismo una de las comisiones con que cuenta Harinera zgz se llama Enlace Vecinal y se centra en buscar colaboración con las actividades que se realizan en el barrio.

CONCLUSIONES: GESTIÓN PÚBLICO-COMUNITARIA DE LOS EPGC Y GOBERNANZA URBANA

La consideración de las características de los modelos de gobernanza urbana resulta crucial al analizar las nuevas formas de gestión pública planteadas por diversos sectores sociales. La respuesta favorable de los gobiernos locales a estas demandas puede contribuir a recuperar parte del déficit democrático percibido

por estos sectores de la ciudadanía en el funcionamiento de las instituciones. Sin embargo, este no es un camino sencillo ni exento de tensiones. En gran medida, estas se derivan de unas lógicas operativas muy diferentes: por un lado, la de la administración, habituada a unos procedimientos reglamentados y previsibles; por otra, la de los nuevos actores, obligados a ajustarse a herramientas jurídicas y organizativas con las que no están familiarizados y que consideran en sí mismas problemáticas.

Todo esto se complica cuando, como en Zaragoza, durante años el modelo de gobernanza urbana se había sustentado en una distribución de poder inclinada a favor de los intereses de un número reducido de actores, con unos mecanismos obsoletos de participación ciudadana y orientado de forma prácticamente exclusiva al crecimiento económico y la competitividad. Un modelo ya muy cuestionado antes de la crisis de 2008 pero que, como sucedió en otras ciudades europeas, con esta se vio todavía más erosionado (Bayirbarg y Penpecioglu, 2017).

En Zaragoza, con el acceso de ZeC al gobierno local en 2015, se abrió la posibilidad de un cambio sustancial. Dicha candidatura ciudadana nació precisamente del descontento con ese modelo de gobernanza y con las políticas urbanas que de él se derivaban, planteando una apuesta decidida por la participación ciudadana. Entre sus propuestas figuraba explícitamente el apoyo al desarrollo de nuevas formas de gestión público-comunitaria y, más concretamente, a los que en este texto hemos denominado como EPGC. La investigación de los dos casos de estudio permite extraer conclusiones no solo sobre estas experiencias concretas y su interpretación a la luz de realidad de la gobernanza multinivel en Zaragoza, sino también otras de naturaleza más general referidas a las condiciones que las consolidan o las limitan.

Tanto el Luis Buñuel como la Harinera ZGZ nacieron de abajo a arriba, de proyectos comunitarios que, con matices propios, reivindicaban su desarrollo de forma autónoma, construyendo conjuntamente nuevos espacios públicos, pero buscando la complicidad y la colaboración de la administración local. Ambos surgieron en espacios urbanos habitados mayoritariamente por población de clase trabajadora, con un fuerte tejido asociativo vecinal, barrios históricamente deficitarios en equipamientos públicos. Estos edificios sin uso suponían una oportunidad para resolver parte de estas carencias, aunque los procesos que impulsaron su reivindicación fueran diferentes. En el Luis Buñuel se produjo una primera ocupación del edificio para el que se planteó un proyecto de gestión público-comunitaria, facilitado por el hecho de que la administración pública era la propietaria del edificio. En la Harinera ZGZ la iniciativa Salvemos La Ha-

rinera identificó en este edificio una oportunidad para generar un espacio fundamentalmente cultural. Su desarrollo posterior, aunque no le hizo perder la imbricación barrial, significó una ampliación de su ámbito de influencia.

El programa electoral de ZeC recogía el reconocimiento institucional de ambos centros desde el respeto a los procesos participativos en marcha. Por lo tanto, al menos discursivamente, las dos iniciativas contaron, desde mayo de 2015, con el respaldo de las autoridades municipales. Sin embargo, la materialización de dicho apoyo resultó más evidente y completo en La Harinera ZGZ que en el Luis Buñuel. En este último no fue sino hacia el final de la legislatura cuando se produjo la firma del esperado convenio. En La Harinera ZGZ dicho problema pareció quedar resuelto con anterioridad, tras la aprobación de un proyecto de usos que, aunque contempla amplias dosis de autonomía para los agentes culturales participantes, sin embargo, reconoce un rol más relevante a la administración municipal.

Al profundizar en las modalidades de gestión y las relaciones con la administración municipal, surgen matices importantes. En los dos casos las opciones parten del diseño elegido por los actores participantes. Sin embargo, en La Harinera ZGZ el marco normativo y un diseño organizativo en el que la presencia institucional del Ayuntamiento es más fuerte parecen más fáciles de encajar en la estructura municipal. De hecho, el papel del gestor municipal, con una fuerte implicación en el proyecto, resulta esencial en su funcionamiento.

Contrastando con lo ocurrido en La Harinera ZGZ, la experiencia del Luis Buñuel resultó más problemática, y eso a pesar de que en su gestación participaron personas del que luego sería equipo de gobierno de ZeC. En la dinámica interna de funcionamiento del centro la opción por la autogestión es más intensa, no se renuncia a la colaboración con la administración pero se busca que quede reducida al mínimo imprescindible. Sus prácticas y propuestas situaban al Luis Buñuel en el entorno de lo que en la introducción caracterizábamos como discurso de los comunes.²² Durante la legislatura 2015-2019 los partidos de la oposición no dejaron de cuestionarlo al entender que esta forma de gestión permitía el desarrollo de actividades incontroladas a las que el ayuntamiento debía poner fin. De hecho, su permanencia se convirtió en un elemento utilizado para desgastar al equipo de gobierno municipal. En contraste, los ataques a la Harinera ZGZ fueron mucho menos frecuentes e intensos, llegando en algunos casos a contraponerse ambas experiencias:

²² Aunque en el trabajo de campo realizado en el Luis Buñuel se constató una cierta prevención hacia el uso de este término, destacando su carácter extremadamente polisémico.

La Harinera es otra cosa, pero el Luis Buñuel, eso es algo completamente anómalo. [Luis Buñuel] es un espacio público que se está usando sin ningún tipo de control [...] Los que están ahí no están [...] porque hay otras organizaciones a las que les gustaría estar ahí, de entrada, los primeros los propios vecinos [...] Y los grupos que están ahí están sin ningún tipo de adjudicación pública. No ha habido ninguna licitación, no hay contrato, no hay nada [...]. Con la Harinera sí que hay estructurado un uso licitado para determinadas cuestiones. Hay un concurso en el que se autoriza determinadas cuestiones de forma ordenada y legal (asesor técnico del grupo municipal del PP, entrevista realizada el 1 de diciembre de 2017).

Frente a ello, el fuerte arraigo barrial con el que cuenta el Luis Buñuel ha resultado determinante. Su imbricación en el tejido asociativo vecinal, así como la variedad e intensidad de sus actividades en un barrio con muchas carencias, unido al apoyo de otros grupos de la ciudad, le aseguran un respaldo social importante. En cierto sentido, el Centro representaba el espíritu del 15M en Zaragoza, reuniendo regularmente a grupos de muy diversa naturaleza que encontraban allí un espacio en el que poder organizarse y programar sus actividades.

Cuando el enfoque se amplía, relacionando los casos investigados con otras experiencias internacionales, las conclusiones se enriquecen abriendo la puerta a nuevos aprendizajes potencialmente útiles en términos institucionales y de mejora de las políticas públicas.

Como ya se señalaba, uno de los ejemplos más consolidados en términos de gestión público-comunitaria es el de la ciudad de Nápoles cuyo ayuntamiento, fruto de un madurado proceso de reflexión y participación, aprobó en 2016 una resolución para la recuperación y el uso colectivo de edificios públicos abandonados. Los edificios acogidos a esta figura pasan a tener la consideración de bienes comunes emergentes (de acuerdo con la categorización explicada en la introducción de este artículo), por lo que se establecen pactos de colaboración en los que la ciudadanía se convierte en copartícipe de la gestión y cuidado de la ciudad y la asamblea del centro se constituye en sujeto protagonista de la toma de decisiones (Cillero, 2017).

A diferencia de los dos estudios de caso, en Nápoles la existencia de un marco jurídico aprobado por la administración local ha dotado de una mayor estabilidad a los centros sociales acogidos a dicha modalidad de gestión. Por el contrario en Zaragoza, tal como ocurre en el Luis Buñuel, y también en otras ciudades españolas, el reconocimiento legal es más precario y pasa por la firma de un convenio de cesión de uso acordado entre la administración y una asociación formal constituida al efecto (Díaz Orueta y Lourés, 2018). Desde luego, en el Luis Buñuel la firma del convenio de colaboración de cesión de uso en 2018 mejoró

la situación del centro pero no resolvió de forma estructural la precariedad y fragilidad ante los vaivenes políticos. De hecho, el nuevo equipo de gobierno municipal que asumió tras las elecciones municipales de mayo de 2019,²³ manifestó su voluntad de anular esta experiencia de gestión público-comunitaria, optando por otros modelos de gestión de los centros sociales, bien gestión público-privada o totalmente externalizada.²⁴ Este camino se allanó todavía más tras la sentencia judicial de noviembre de 2019 declarando nulo el convenio de cesión de uso. El Luis Buñuel recurrió dicha sentencia pero, aun en el improbable caso de que la resolución fuera favorable, las posibilidades de continuidad son muy escasas ante la inequívoca voluntad municipal de acabar con el convenio.²⁵

Esta serie de evidencias conduce de nuevo a remarcar la importancia de los modelos de gobernanza y las posibilidades de incorporar nuevas prácticas que enriquezcan las opciones de reforma del Estado, en este caso en el nivel de la administración local. Desde ciertos enfoques sobre lo que debe ser el gobierno de la ciudad y quién y cómo debe participar en él, se niega la posibilidad de explorar nuevos acuerdos que permitan no descartar a priori unas propuestas de gestión que cuentan con un notable respaldo social y barrial. La negativa siquiera a valorarlas aleja de las instituciones a una parte de la ciudadanía que demanda legítimamente una mayor participación e implicación en los asuntos colectivos.

Además, a las dificultades mencionadas de naturaleza fundamentalmente política, habría que añadir las derivadas del funcionamiento de las administraciones públicas. Las inercias burocráticas tienden a obstruir la incorporación de propuestas novedosas que, si bien contribuyen a democratizar la administración, ciertamente convierten en más complejos y dilatados los procedimientos de toma de decisiones. 

²³ Tras los cuatro años de gobierno de ZeC, la derecha recuperó el gobierno de la ciudad por un estrecho margen después de 16 años. En la sesión de investidura Jorge Azcón (PP) fue proclamado alcalde de Zaragoza con los votos de sus ocho concejales, más los seis de Ciudadanos y los dos de Vox, fuerza política de extrema derecha que por primera vez obtenía representación en la ciudad. El PSOE volvió a ser el partido más votado, con diez concejales, pero la ruptura de ZeC en dos candidaturas (ZeC; tres concejales; Podemos: dos) anuló cualquier posibilidad de suma alternativa frente al bloque conservador. En términos de proyecto de ciudad y de modelo de gobernanza urbana, el nuevo gobierno puede considerarse prácticamente antagónico al de ZeC, apostando de nuevo por los grandes proyectos urbanos y, en general, por la recuperación de las antiguas estrategias de crecimiento.

²⁴ La externalización ha pasado a constituirse en una fórmula de gestión cada vez más extendida en los ayuntamientos españoles. Al respecto, véase Ramío y Salvador (2012).

²⁵ Sobre La Harinera ZGZ, la posición pública del nuevo equipo de gobierno es menos contundente. Sin embargo, no es descartable que también en este caso el modelo de gestión se vea modificado para pasar a uno público-privado o externalizado.

REFERENCIAS

- ASSI (Acción Social Sindical Internacionalista) (2015), *Urbanismo neoliberal en Zaragoza: Planes de regeneración urbana y efectos socio-económicos en el barrio de San Pablo-El Gancho*, Zaragoza, ASSI, disponible en: <https://ia800507.us.archive.org/18/items/INFORMEELGANCHOASSI/INFORME%20-%20EL%20GANCHO%20-%20ASSI%20%28presentar%29.pdf> [fecha de consulta: 7 de febrero de 2019].
- Asamblea csc Luis Buñuel (2018), “Zaragoza, ciudad de la cultura comunitaria, multa al csc Luis Buñuel”, *AraInfo*, 24 de enero, disponible en: <http://arainfo.org/zaragoza-ciudad-de-la-cultura-comunitaria-multa-al-csc-luis-bunuel/> [fecha de consulta: 31 de marzo de 2019].
- Ayuntamiento de Zaragoza (2010), Documento borrador Plan Director Zaragoza Cultura, Zaragoza, Ayuntamiento de Zaragoza.
- Ayuntamiento de Zaragoza (2014), Plan Integral del Casco Histórico (PICH), 2013-2020, Zaragoza, Ayuntamiento de Zaragoza, disponible en: <https://www.zaragoza.es/contenidos/sectores/pich/pich-2013-2020-completo.pdf> [fecha de consulta: 26 de enero de 2019].
- A_Zofra (2013), “De la euforia del ladrillo a la crisis: Zaragoza puesta a producir en el último ciclo capitalista”, en Observatorio Metropolitano de Madrid (ed.), *Paisajes devastados: Después del ciclo inmobiliario, impactos regionales y urbanos de la crisis*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- Bayirbarg, M.K. y M. Penpecioglu (2017), “Urban Crisis: Limits to Governance of Alienation”, *Urban Studies*, 54(9), pp. 2056-2071.
- Brenner, N. y N. Theodore (eds.) (2002), *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Oxford, Blackwell.
- Canto Sáenz, R. (2012), “Gobernanza y democracia: De vuelta al río turbio de la política”, *Gestión y Política Pública*, XXI(2), pp. 333-374.
- Cillero, M. (2017), “What Makes an Empty Building in Naples a ‘Common Good’?”, *Krytka Politycna & European Alternatives*, disponible en: <http://politicalcritique.org/world/2017/naples-common-good-empty-buildings/> [fecha de consulta: 13 de diciembre de 2018].
- Colectivo Dale Vida al Luis Buñuel y Asociación de Vecinos Lanuza-Casco Viejo (2013), *Proyecto de Conversión del Antiguo Instituto de Educación Secundaria Luis Buñuel de Zaragoza en: Centro Social de Gestión Compartida Luis Buñuel, versión 3.3*, Zaragoza, disponible en: <http://www.cascohistorico.es/20130101.Proyecto-Luis-Bunuel.Ver3.3.web.pdf> [fecha de consulta: 6 de febrero de 2019].
- Delgadillo, V. (2018), “Diez años de políticas de espacio público: La construcción de nuevas desigualdades en la ciudad de México”, *Revista Quid*, 16(9), pp. 168-183.

- Delgado, M. (2007), *Sociedades movedizas: Pasos hacia una antropología de las calles*, Barcelona, Anagrama.
- Della Porta, D. (2015), *Social Movements in Times of Austerity*, Cambridge, Polity Press.
- Díaz Orueta, F. y M.L. Lourés Seoane (2018), “Las grandes ciudades y la crisis de la democracia: Modalidades de articulación entre nuevas iniciativas sociales y gobiernos locales”, en M. Pradel Miquel y M. García Cabeza (eds.), *El momento de la ciudadanía: Innovación social y gobernanza urbana*, Madrid, Catarata, pp. 74-100.
- Díaz Orueta, F., M.L. Lourés Seoane y I. Martínez Lorea (2018), “Zaragoza, retrato de una ciudad en transición: Panorama sociopolítico previo a las elecciones municipales de mayo de 2015”, documento de trabajo 180005, Serie (VII): De la protesta a la propuesta-un diagnóstico de los Ayuntamientos “de cambio” en España, Madrid, disponible en: <http://contested-cities.net/working-papers/2018/zaragoza-retrato-de-una-ciudad-en-transicion-panorama-socio-politico-previo-a-las-elecciones-municipales-de-mayo-de-2015/> [fecha de consulta: 15 de marzo de 2019].
- Di Virgilio, M. y M.C. Rodríguez (2013), *Producción social del hábitat: Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur*, Buenos Aires, Café de las Ciudades.
- Escolano Utrilla, S., C. López Escolano y A. Pueyo Campos (2018), “Urbanismo neoliberal y fragmentación urbana: El caso de Zaragoza (España) en los primeros quince años del siglo XXI”, *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 44(132), pp. 183-210.
- FABZ (Federación de Asociaciones de Barrio de Zaragoza) (2013), “Asociaciones vecinales: Haciendo Zaragoza”, presentado en Asociaciones vecinales: Haciendo Zaragoza, Zaragoza, 20 de junio-15 de septiembre.
- Forné, L. (2020), “La colaboración público-comunitaria para defender lo común”, *La Hidra Cooperativa*, 13 de marzo, disponible en: <http://lahidra.net/la-colaboracion-publico-comunitaria-para-defender-lo-comun/> [fecha de consulta: 17 de agosto de 2020].
- Garrido Palacios J. y E. Cabeza Amada (2004), *Historia y población del barrio de San José (Zaragoza)*, Zaragoza, Geodesma.
- González García, R. (2004), “La okupación y las políticas públicas: Negociación, legalización y gestión local del conflicto urbano”, en R. Adell y M.A. Martínez (eds.), *¿Dónde están las llaves? El movimiento okupa: Prácticas y contextos sociales*, Madrid, Catarata, pp. 151-178.
- Harris, N. (2006), “Globalización y tendencias en la gestión de las ciudades”, *Gestión y Políticas Públicas*, XV(1), pp. 167-199.
- Harvey, D. (1989), “From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism”, *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*,

- 71(1), pp. 3-17.
- Lefebvre, H. (2017), *El derecho a la ciudad*, Madrid, Capitán Swing.
- Le Galès, P. (2002), *European Cities, Social Conflicts and Governance*, Oxford, Blackwell.
- Lucia Gimeno, J. (2005), “Zaragoza Expo 2008”, *El Ecologista*, 42, pp. 22-23.
- Machuca, C. (2017), “La legitimidad de los Centros Sociales. Comunes urbanos y nuevos marcos de posibilidad”, *El Salto Diario*, 17 de octubre, disponible en: <https://www.el-saltodiario.com/palabras-en-movimiento/legitimidad-centros-sociales> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2020].
- Martínez, M.A. (2014), “How Do Squatters Deal with the State? Legalizations and Anomalous Institutionalization in Madrid”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(2), pp. 646-674.
- Martínez Lorea, I. (2015), “Nuevas privatopías urbanas: Estrategias ciudadanistas del espacio público”, *Ciudades*, 18(1), pp. 81-102.
- Mayer, M. (2013), “First World Urban Activism: Beyond Austerity Urbanism and Creative City Politics”, *City*, 17(1), pp. 5-19.
- Micciarelli, G. (2017), “Introduzione all’uso civico e collettivo urbano: La gestione diretta dei beni comuni urbani”, *Munus*, 1, pp. 135-161.
- Mir García, J. (2018), “La ola 15M: De la protesta a las instituciones”, en P. Ibarra Güell, S. Martí i Puig, M. Cortina-Oriol y A. Sribman Mittelman (eds.), *Nuevos movimientos sociales: De la calle a los ayuntamientos*, Barcelona, Icaria.
- Navarro Yáñez, C., M. Parés, M. Martí-Costa, F. Díaz, A. Walliser, M.J. Rodríguez, O. Vázquez (eds.) (2019), *Innovación en políticas urbanas: Perspectivas, metodologías y casos*, Barcelona, Icaria.
- Observatorio Urbano (2018), *Zaragoza en Datos: Informe global sobre la ciudad y sus distritos*, Zaragoza, EbroPolis, Observatorio Urbano.
- Ostrom, E. (2015), *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Paisaje Transversal (2015), *Proyecto ampliado de usos del espacio creativo Harinera*, Zaragoza, Ayuntamiento de Zaragoza.
- Pierre, J. (2005), “Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities”, *Urban Affairs Review*, 40(4), pp. 446-462.
- Pradel Miquel, M. y M. García Cabeza (eds.) (2018), *El momento de la ciudadanía: Innovación social y gobernanza urbana*, Madrid, Catarata.
- Pruijt, H. (2004), “Okupar en Europa”, en R. Adell Argilés y M. Martínez López (coords.), *¿Dónde están las llaves? El movimiento okupa: Prácticas y contextos sociales*, Madrid, Catarata.
- Ramió, C. y C. Salvador (2012), “Provisión de servicios públicos en la administración local

- española: El papel de los factores políticos institucionales y la externalización de los gobiernos locales”, *Gestión y Política Pública*, XXI(2), pp. 375-405.
- Savitch, H.V. y P. Kantor (2010), *Las ciudades en el mercado internacional*, Madrid, Bayer Hermanos y Ayuntamiento de Madrid.
- Schipper, S. (2014), “The Financial Crisis and the Hegemony of Urban Neoliberalism: Lessons from Frankfurt am Main”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(1), pp. 236-255.
- Senabre, D. y J. Holst (2017), “Centros participativos y comunes urbanos en las políticas culturales de Zaragoza”, *Clivatge*, 5, pp. 134-169.
- Subirats, J. y A. García Bernardos (eds.) (2015), *Innovación social y políticas urbanas en España*, Barcelona, Icaria.
- Subirats, J. y C. Rendueles (2016), *Los (bienes) comunes: ¿Oportunidad o espejismo?*, Barcelona, Icaria.
- Vaiou, D. y A. Kalandides (2016), “Practices of Collective Action and Solidarity: Reconfiguration of the Public Space in Crisis-ridden Athens, Greece”, *Journal of Housing and the Built Environment*, 31, pp. 457-470.
- Zaragoza en Común (2015), Programa Electoral Colaborativo, disponible en: <https://zaragozaencomun.com/wp-content/uploads/2018/03/07-Programa-colaborativo-Abierto.pdf> [fecha de consulta: 7 de febrero de 2019].
- Zaragoza Rebelde (2009), *Zaragoza Rebelde: Movimientos sociales y antagonismos, 1975-2000*, Zaragoza, Zaragoza Rebelde.

Fernando Díaz Orueta es catedrático de Sociología en el Departamento de Ciencias Humanas de la Universidad de La Rioja. Ha sido profesor invitado en distintas universidades: University of Kent at Canterbury, Università degli Studi Milano-Bicocca; Universidad de Buenos Aires, entre otras. Su principal área de investigación es la sociología urbana, destacando sus aportaciones al estudio de las políticas urbanas y el impacto de los megaproyectos urbanos; los movimientos sociales urbanos, la participación ciudadana y los gobiernos locales, así como sus trabajos sobre pobreza y segregación urbana. Entre 2010 y 2014, fue vicepresidente del Comité de Investigación 21 (Sociología del Desarrollo Urbano y Regional) de la Asociación Internacional de Sociología. Anteriormente fue secretario de dicho Comité.

María Luisa Lourés Seoane es doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (1996). Profesora titular en la Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo de la Universidad de Zaragoza. Imparte docencia en titulaciones de grado y posgrado, entre ellas en el Máster Universitario en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales de la Universidad de Zaragoza. Sus principales líneas de investigación se centran en: ciudad y cambio social, políticas urbanas y sociales, participación ciudadana y movimientos sociales, y vivienda. Ha sido profesora e investigadora invitada en diversas universidades y centros de investigación internacionales. Asimismo, ha realizado estancias de trabajo en centros de investigación tanto latinoamericanos como europeos, entre otros: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo de Buenos Aires (IIED-AL); Instituto de Investigaciones Sociales (Universidad de Costa Rica); Faculty of Social Sciences, Open University (Milton Keynes, Reino Unido); Dipartimento di Sociologia dell' Università degli Studi di Milano.

Ion Martínez Lorea es doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Sociología con Premio Extraordinario Fin de Carrera por la Universidad Pública de Navarra. Es profesor ayudante doctor del Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra. Sus principales líneas de investigación giran en torno a la producción de espacios públicos, el patrimonio urbano, las movilidades rurales y urbanas, las políticas urbanas y la vivienda social. Asimismo, centra su trabajo investigador en la obra del sociólogo y filósofo francés Henri Lefebvre. Es miembro del Institute for Advanced Social Research I-Communitas. Ha realizado estancias de investigación en el Institut Français d'Urbanisme de París, École des Hautes Études en Sciences Sociales de París y en el Instituto de Investigación Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.