

2

GLOBALIZACIÓN, NEOLIBERALISMO Y DINÁMICAS METROPOLITANAS EN MADRID¹

Ricardo Méndez (*)

Instituto de Economía, Geografía y Demografía
Centro de Ciencias Humanas y Sociales
(CSIC, España)

RESUMEN

Madrid ha sido en décadas pasadas exponente de las «buenas prácticas» políticas que deberían caracterizar a una metrópolis de tipo neoliberal, sin embargo recientemente se ha convertido en ejemplo de su antítesis, con una profunda crisis y numerosos costes sociales y ambientales. En ese contexto, este trabajo discute tres aspectos relacionados. En primer lugar, se revisa la literatura sobre las características de los procesos de urbanización guiados por la lógica neoliberal y se delinean las especificidades del caso madrileño. En segundo lugar, se caracteriza la inserción de Madrid en el proceso de globalización y su impacto en el territorio metropolitano. Y en tercer lugar, se analiza la crisis reciente y se interpretan sus causales, adoptando una mirada que supere la simple localización de los fenómenos en el territorio y permita observar las dinámicas urbanas desde una perspectiva multiescalar, dando cuenta del rol del Estado y de las vinculaciones transescalares que dan forma al proceso de neoliberalización y su crisis.

PALABRAS CLAVE:

Madrid, crisis, neoliberalismo, multiescalaridad.

ABSTRACT

Madrid and its policies have been in the last decades, an model of best practices as a metropolitan city of a neoliberal type. However, more recently it became an example of the opposite, with a crisis of deep social and environmental costs. In that context, this work discusses three interrelated aspects. Firstly, it revises the literature on the characteristics of urban processes led by neoliberal logic, and it specified the case of Madrid. Secondly, it characterizes Madrid insertion in globalization process and its impacts over the metropolitan territory. Thirdly, it analyze the current crisis and its causes, by adopting a view to go beyond simple localization of phenomena on the territory and to allow seeing urban dynamics from a multiscalar approach, given sense to the role of the state and the transcalar links that perform the neoliberal process and its crisis.

KEY WORDS:

Madrid, crisis, neoliberalism, multiscalar.

(*) E-mail: ricardo.mendez@cchs.csic.es

RECEPCIÓN: 01/09/12

ACEPTACIÓN FINAL: 28/11/12

1 INTRODUCCIÓN

La región metropolitana de Madrid, que con más de seis millones de habitantes es la principal aglomeración urbana de la Europa meridional, se convirtió durante más de una década en exponente destacado del intenso crecimiento que experimentó la economía española, con un fuerte aumento de la producción, el empleo y la renta como reflejo de su capacidad para atraer un elevado volumen de inversión exterior y un importante contingente migratorio. Al mismo tiempo, Madrid reforzó su posición en la red de ciudades mundiales hasta ser considerada por diversos organismos internacionales como caso de éxito en su proceso de inserción en la globalización neoliberal, que parecía asegurarle crecimiento, empleo y prosperidad, mientras se ignoraban ciertos costes e inequidades del proceso apenas incorporados a un discurso institucional netamente optimista.

De manera brusca, la crisis financiera internacional iniciada en 2008 y su impacto directo sobre el estallido de la *burbuja inmobiliaria* española supuso el final de esa fase expansiva, iniciándose una recesión que más de cuatro años después aún persiste. De pretendido ejemplo de buenas prácticas y exponente de las supuestas virtudes de la metrópoli neoliberal, Madrid parece haberse convertido en su antítesis, con situaciones de particular gravedad en

aspectos como el empleo, la vivienda o la cohesión social. Las coaliciones de actores que lideraron el proceso anterior mantienen su primacía y eso frena la posibilidad de articular respuestas a corto plazo para atender las situaciones de urgencia y, menos aún, estrategias a mediano plazo para definir un proyecto de futuro más sostenible y participativo, pues los movimientos de protesta y resistencia surgidos en estos años suponen por el momento una respuesta ciudadana todavía insuficientemente articulada como para transformar el régimen urbano heredado.

Con ese contexto general, el artículo aborda de forma sucesiva tres aspectos interrelacionados. En primer lugar, una breve revisión bibliográfica sobre las principales características inherentes a los procesos de urbanización guiados por la lógica neoliberal, que pretende destacar algunos de sus rasgos esenciales también presentes, con matices, en la aglomeración madrileña. Tras esa esquemática reflexión teórica, se analiza el proceso de crecimiento e inserción en el capitalismo global registrado por Madrid durante más de una década y se señala su impacto sobre el territorio metropolitano y los numerosos costes sociales y ambientales asociados. En el último apartado se describe la profunda crisis padecida en estos últimos años y se propone una interpretación de sus posibles causas en clave multiescalar pues, además de considerar procesos estructurales ligados al agotamiento de la globalización neoliberal, se considera la importancia de los desencadenados en el ámbito estatal, incorporando también la influencia de algunos factores específicos asociados a la específica trayectoria local y las relaciones transescalares entre esos tres planos de análisis aquí apenas esbozados. El análisis se basa en diversas fuentes estadísticas y documentales que se estimaron útiles para cimentar lo que pretende ser tan sólo una panorámica inicial que sirva, sobre todo, para presentar un esquema de trabajo extrapolable a otros territorios y sugerir algunas cuestiones a debatir en investigaciones futuras.

2 AGENDA NEOLIBERAL Y CIUDADES MUNDIALES: TENDENCIAS COMUNES VS. TRAYECTORIAS LOCALES

Hace algo más de tres décadas el capitalismo se encontraba sumido en una de sus crisis cíclicas que, como en anteriores ocasiones, se saldó con un profundo cambio en el régimen de acumulación y otro paralelo en el modo de regulación, junto a nuevas *soluciones espaciales* que afectaron la lógica territorial predominante hasta entonces.

En el primero de esos aspectos, el agotamiento del fordismo dio paso a formas de producción flexibles y segmentadas, compatibles con una creciente concentración empresarial, así como a la progresiva globalización de todo tipo de mercados, apoyada en una revolución tecnológica que también sirvió como soporte para el acelerado proceso de financiarización de la economía. En el plano de la regulación, la crisis favoreció el asalto del pensamiento neoliberal al Estado keynesiano dominante en décadas anteriores. El supuesto utópico de que los mercados abiertos y sin una regulación capaz de limitar la competencia entre desiguales son el mejor soporte para promover el desarrollo económico frente a cualquier tipo de intervencionismo estatal se fue abriendo paso con el apoyo de importantes grupos de interés que utilizaron esa crisis para alterar las relaciones de poder. En el plano territorial, junto a la profundización multiescalar en la división espacial del trabajo, que supuso un incremento de las desigualdades en términos tanto cuantitativos como cualitativos, se asistió a la progresiva densificación de todo tipo de redes por las que circulan los flujos esenciales para la reproducción del sistema, lo que acentuó el valor estratégico de las grandes ciudades–región como nodos principales que las articulan y donde se localizan los principales centros de decisión.

En ese contexto, el protagonismo que una parte de los estudios territoriales y urbanos concede al neoliberalismo como ideología, teoría y práctica que ha transformado las condiciones para la acumulación y redistribuido socialmente el poder en la reciente fase de desarrollo capitalista, justifica la abundante bibliografía destinada a analizar su génesis, componentes e impactos (Peck, 2004; Harvey, 2005). También a caracterizar la llamada *ciudad neoliberal* como su principal expresión material, en términos tanto morfológicos y funcionales como sociales o políticos (Hackworth, 2006; Theodore, Peck y Brenner, 2009). Sin pretender aquí una revisión pormenorizada de esa literatura, ajena a los objetivos del texto, sí pueden recordarse algunos de los rasgos esenciales y comunes de esa nueva lógica que ha marcado la evolución de los espacios metropolitanos en las últimas décadas al afectar a la influencia de los diferentes actores, los procesos dominantes y las formas resultantes, por lo que servirá para contextualizar el caso analizado.

El primer rasgo a destacar tiene que ver con la progresiva financiarización de las economías metropolitanas y el acrecentado protagonismo de las inversiones inmobiliarias. La creciente movilidad del capital, favorecida por la progresiva desregulación de los mercados financieros, su mundialización y su interconexión permanente mediante el uso intensivo de las tecnologías de información, así como la multiplicación de productos derivados, han dado lugar a crecientes

flujos de inversión que tuvieron como principal destino a algunas de las grandes ciudades mundiales. Una de sus manifestaciones fundamentales fue el aumento de las inversiones inmobiliarias (De Mattos, 2007), que contribuyeron tanto a la aparición de *burbujas* especulativas y la progresiva mercantilización del desarrollo urbano como al crecimiento de bancos, entidades de seguros y todo tipo de empresas dedicadas a la intermediación financiera en unos mercados bursátiles que hasta 2008 se expandían con mucha mayor rapidez que los relacionados con bienes materiales y servicios. Pese a la vulnerabilidad asociada a un capital *migrante* caracterizado por un anclaje cada vez menor a territorios concretos, la atracción de una cuota creciente de ese capital en circulación y del *talento* asociado a profesionales de alta cualificación se convirtió en objetivo declarado por un número cada vez mayor de grandes metrópolis. Ese mismo ambiente también justificó el atractivo ejercido sobre numerosos gobiernos locales por los múltiples *rankings* urbanos que pretendían medir y comparar su capacidad competitiva ante potenciales inversores transnacionales. Los grandes operadores financieros e inmobiliarios se convirtieron así en actores con influencia ascendente para orientar las estrategias de desarrollo urbano, en posición a menudo ventajosa respecto de unos gobiernos locales o metropolitanos que, como resultado de los frecuentes procesos de descentralización, contaban con más competencias que recursos para llevar a cabo sus funciones.

Como complemento de este proceso, las grandes ciudades y sus entornos metropolitanos transformaron su base económica en el sentido de una progresiva *desmaterialización* de sus actividades y empleos, a medida que las deslocalizaciones minaban buena parte de su anterior importancia manufacturera en beneficio de todo tipo de servicios y del consumo, convertido para algunos en motor esencial del dinamismo urbano (Glaeser y Gottlieb, 2006). La aceptación acrítica de la narrativa *posindustrial* convirtió a la industria en parte del pasado, pero apenas del futuro de esas áreas urbanas, desplazando el foco de atención hacia otro tipo de actividades, en especial las integradas en la denominada *economía del conocimiento* (Windén et al., 2007), en su mayoría pertenecientes al sector terciario (servicios avanzados, finanzas y seguros, educación e investigación, sanidad, servicios culturales y creativos). A su vez, el aumento de la competencia reforzó las anteriores tendencias hacia una especialización y jerarquización en el interior de ese sistema de ciudades mundiales crecientemente interconectadas y menos dependientes de su entorno próximo, lo que aumentó también sus niveles de incertidumbre frente a decisiones tomadas en ámbitos cada vez más alejados y ajenos.

En tanto, desde sus orígenes la ideología neoliberal dirigió una parte im-

portante de sus argumentos contra unos mercados de trabajo regulados y con fuerte presencia sindical como causantes de todo tipo de rigideces que limitaban su capacidad de adaptación a un entorno cada vez más competitivo y sometido a rápidos cambios tecnológicos. La intervención pública en materia de salarios mínimos, condiciones de trabajo, protección al empleo y al desempleo, o la acción sindical fueron culpados como principales causantes del paro pese a las numerosas evidencias en su contra. La defensa de reformas estructurales tendientes a lograr mayor flexibilidad sirvió de excusa para atacar ese sistema de relaciones laborales en beneficio de otro con mayores cotas de inestabilidad y diferentes formas de precariedad. En las grandes ciudades–región, territorios donde la fuerza laboral organizada tuvo mayor presencia y capacidad de acción durante el período anterior, esos cambios fueron de especial significación y consolidaron un mercado de trabajo secundario dominado por el mal llamado «empleo atípico» (contratos temporales, a tiempo parcial, autónomos precarios, empleo informal...) y transitado de forma particularmente intensa por los denominados *grupos de riesgo* (mujeres, jóvenes, inmigrantes), muy presentes en lo que la OIT califica eufemísticamente como «empleo vulnerable», contrapunto de esa supuesta «clase creativa» (Florida, 2002) que tanta atención suscitó en medios académicos y entre gestores urbanos.

En el ámbito de la gestión, el progresivo sometimiento del Estado en sus múltiples niveles o escalas de gobierno a una función subsidiaria, de soporte y estímulo al capital privado, tuvo diversas manifestaciones en el plano metropolitano. Por un lado, generalizó formas de gobernanza público–privada dominadas por una visión *empresarialista* (Harvey, 2001), que centraron sus objetivos en mejorar la competitividad y la imagen exterior mediante estrategias de *city–marketing*, impulso del crecimiento a través de la inversión pública en infraestructuras, y de su posicionamiento en el mapa de ciudades mundiales a partir de megaproyectos, con frecuentes impactos negativos en materia de nuevas formas de segregación urbana (Swyngedouw, Moulaert y Rodríguez, 2002). Por otro lado, eliminó formas de planeamiento urbanístico consideradas demasiado rígidas para los cambiantes intereses del capital y las sustituyó por otras más flexibles en las que el proyecto, y no tanto el plan, se convirtió en la fórmula más eficaz y utilizada.

También pretendió justificar un progresivo trasvase de bienes y servicios públicos, o su externalización parcial, hacia el sector privado ante la supuesta mayor racionalidad de una gestión basada en la lógica del mercado, ignorando la frecuente aparición en esos sectores de situaciones oligopólicas y cuestionando el significado del espacio público.

Finalmente, la sustitución de una lógica regulatoria y parcialmente redistributiva, derivada del *pacto fordista–keynesiano*, por otra competitiva que sometió las consideraciones sociales o ambientales a las estrictamente económicas, se tradujo en un aumento de la polarización, la distancia entre los extremos de la pirámide social metropolitana y las tensiones sociales derivadas (Díaz Orueta, 2006). La generalización de esos *daños colaterales* (Bauman, 2011) multiplicó la presencia de personas y grupos excluidos, con frecuencia concentrados en determinadas áreas y sometidos a diferentes tipos de riesgos.

En este sentido, los procesos apuntados resultaron indisociables de una profunda reestructuración del territorio metropolitano, coherente con la lógica neoliberal que, en primer lugar, amplió de manera rápida los espacios sometidos a la lógica del mercado inmobiliario y valorizados como potencialmente urbanizables, generadores de elevadas plusvalías. La atomización de operaciones llevadas a cabo por la iniciativa privada y sometidas a una decreciente regulación urbanística desdibujó también los límites externos de las aglomeraciones y dio origen a neologismos que pretendían definir esas nuevas formas y, en especial, las dinámicas de las nuevas periferias metropolitanas (metrópolis difusa, metapolis, postsuburbia...). Al mismo tiempo, tuvo lugar una progresiva segmentación socioespacial en la que los precios del suelo y la vivienda actuaron como principal —aunque no exclusivo— factor de diferenciación entre quienes residen donde quieren y quienes lo hacen donde pueden, con las urbanizaciones cerradas como principal exponente del proceso. A su vez, aquellos espacios sometidos a procesos de marginación se convirtieron, en ocasiones, en germen de contestación y resistencias locales al modelo social y de urbanización impuesto.

Pero junto a la posibilidad de identificar tendencias generales en la evolución metropolitana que responden a una lógica común y que suponen «una expansión de las relaciones capitalistas que atraviesa escalas, territorios y lugares concretos» (Janoschka, 2011:119), el grado de incorporación de esta agenda neoliberal estuvo igualmente mediatizado por las condiciones definidas por cada Estado para la acumulación (marco normativo y regulatorio, instituciones, estructuras y relaciones sociales...) y por la trayectoria histórica de cada área urbana (Fernández y Brandão, 2010). En tal sentido, los programas neoliberales «siempre se introducen en contextos político–institucionales que han sido moldeados significativamente por regulaciones, prácticas institucionalizadas y acuerdos políticos establecidos con anterioridad» (Brenner y Theodore, 2002:361). Eso supone que el *neoliberalismo realmente existente* presenta modalidades y formas de materialización diversas según características locales

vinculadas a la relación de fuerzas entre los distintos actores o al marco institucional consolidado en el tiempo, por lo que sus efectos resultan también variables según los casos (Brenner, Peck y Theodore, 2010).

En consecuencia, si las grandes ciudades y las regiones metropolitanas son lugares estratégicos para el proyecto neoliberal, el análisis de lo ocurrido en una de las que mejor ha reflejado en Europa el auge y declive de este modelo en las dos últimas décadas puede servir de base a reflexiones que vayan más allá de sus propias circunstancias y límites espacio-temporales concretos y aportar elementos para un debate que se hace más urgente en situaciones de crisis como la actual.

3 MADRID EN LA ONDA EXPANSIVA DE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL

Apenas en 2007, en uno de los informes monográficos publicados por la OCDE sobre regiones metropolitanas del mundo, los expertos de esa institución afirmaban:

«Madrid ha capturado los beneficios de la globalización hasta convertirse en una región metropolitana de seis millones de habitantes que atrae empresas y trabajadores del exterior. (...) El área metropolitana de Madrid alcanzó un elevado nivel de internacionalización durante la pasada década. De ser una capital con una función central en España, pero relativamente aislada del resto de Europa, Madrid se ha convertido en un destacado centro de poder dentro de la economía global... Durante más de ocho años el crecimiento económico de la región metropolitana duplicó con creces el promedio de la zona euro». (OCDE, 2007:28–29)

Para deducir, luego, que «el reciente éxito económico de Madrid demuestra que, junto a un favorable entorno macroeconómico, la competitividad regional puede verse reforzada por la implementación de políticas públicas orientadas a poner en valor los recursos locales y proporcionar bienes colectivos». Un diagnóstico como éste, que como diagnóstico colateral ratificaba las posibilidades abiertas para muchas otras metrópolis por el proceso de globalización, se apoyaba en numerosos indicadores que no sólo mostraban tasas de crecimiento superiores a las registradas en la mayoría de grandes áreas urbanas europeas sino que también confirmaban su buen posicionamiento dentro del sistema de

ciudades mundiales, como origen y/o destino de los múltiples flujos materiales e inmateriales que tejen la densa red del capitalismo global.

Por una parte, pese al escaso crecimiento vegetativo de su población, Madrid reactivó en esos años su expansión demográfica, pues los 5 millones de habitantes censados en la región metropolitana en 1991 aumentaron a 6,5 millones en 2010 gracias a la atracción de una masiva inmigración exterior en busca de empleo que, de suponer apenas 60 163 residentes en 1991, alcanzó 1 118 991 de extranjeros empadronados de forma legal dos décadas después, el 17,3 % de los residentes en el área urbana y una quinta parte de los que viven en España. Madrid se convirtió así en un potente polo de atracción gracias a sus altas tasas de crecimiento económico, que generaron una elevada oferta de trabajo al sumarse un contexto internacional expansivo con los efectos de la *burbuja inmobiliaria* española y las ventajas competitivas de una aglomeración metropolitana con una importante acumulación de recursos financieros, materiales y humanos. Mientras su PIB aumentó a tasas anuales acumulativas del 3,7 % entre 1995 y 2008, la población ocupada pasó de 2,1 a 3,4 millones, y esa masiva creación de puestos de trabajo permitió reducir una tasa de desempleo situada en el 20,5 % al finalizar 1995 —reflejo de la crisis vivida al inicio de esa década— hasta el 6,3 % tan sólo doce años después. Madrid reforzó así su secular primacía como principal centro demográfico (13,7 % de la población), laboral (14,2 % del empleo) y económico (17,8 % del PIB) en España, con una renta media por habitante bastante superior al promedio de las regiones españolas e incluso de la Unión Europea, lo que incrementó un consumo estimulado también por el crédito fácil, las bajas tasas de interés y la estabilidad monetaria tras la incorporación al euro.

Por otra, Madrid mejoró su posición en los numerosos *rankings* internacionales de ciudades a que tan aficionados son muchos gestores urbanos, como supuesta demostración de su carácter de *territorio ganador* en el marco de la globalización y lugar atractivo para numerosos inversores transnacionales. Así, por ejemplo, en los estudios de la red *Globalization and World Cities (GaWC)* llegó a ocupar el décimo lugar del mundo y tercero de Europa por el número de sedes pertenecientes a las dos mil mayores firmas transnacionales y una posición similar al considerar su índice de conectividad, a partir del volumen y rango de los establecimientos pertenecientes a las 175 mayores empresas transnacionales de servicios avanzados y las 75 principales entidades financieras. Por otra parte, según el *MasterCard Worldwide* Madrid se posicionó como sexta área urbana de Europa por su volumen de intercambios comerciales internacionales, mientras el aeropuerto de Barajas pasó a ser el quinto del

continente por tráfico de pasajeros con 48,3 millones (32,9 millones en 2000). Finalmente, la región también concentró más de la mitad de las inversiones internacionales directas recibidas en España desde el año 2000 y hasta el final del ciclo, haciéndola cada vez más permeable a unos flujos financieros en donde creció la importancia de los de carácter especulativo frente a la inversión directa en activos localizados en su territorio.

En definitiva, dentro de un marco dominado por principios neoliberales que cifraban el éxito de las ciudades en función de una competitividad entendida exclusivamente como capacidad de crecimiento económico, mayor inserción internacional e imagen confiable, capaz de atraer inversiones, empresas y talentos, Madrid parecía contar con muchos elementos que conducían a ese diagnóstico. Para hacer posible ese intenso proceso de acumulación tuvo una rápida y profunda reestructuración de su territorio, que Harvey (2001) entiende como solución espacial (*spatial fix*) inherente a cada fase del desarrollo capitalista, de la que pueden recordarse algunos de sus rasgos más significativos.

El primero fue la intensificación del ritmo a que se extendía la *mancha urbana*, con la paralela sustitución del modelo de ciudad compacta propio de la Europa mediterránea por otro de ciudad-región policéntrica que desbordó y desdibujó sus anteriores límites para ofrecer una imagen mucho más discontinua y fragmentada. El proceso supuso un rápido crecimiento del número de viviendas, reflejo de un *boom* inmobiliario en el que las grandes empresas constructoras, el sector financiero y las políticas públicas liberalizadoras (*Ley del Suelo* de 1998) o de promoción directa (ayudas fiscales a la compra de vivienda, calificación masiva de suelo urbanizable en el planeamiento urbanístico...) sumaron sus estrategias (Naredo, 2009). Las 15 000 viviendas anuales construidas en la región en 1995 superaron ya las 61 000 once años después y en apenas dos décadas el *stock* de viviendas familiares aumentó en casi un millón, aunque más de 200 000 permanecían desocupadas en 2007. Aunque la ciudad de Madrid aún concentra la mitad de la población y casi dos tercios del empleo, el mayor crecimiento desde 1990 correspondió a las ciudades localizadas en un radio de 30 kilómetros, confirmando así unas tendencias difusoras en busca de nuevos espacios que someter a la lógica del mercado para su rentabilización. El desarrollo de una urbanización de baja densidad identificable con el denominado *urban sprawl*, con alto consumo de suelo, provocó que la superficie artificializada en la región metropolitana creciese entre 1990 y 2006 a razón de un 5 % anual.

En la justificación de un proceso tan intenso como el vivido en esos años, la creciente coincidencia entre los intereses privados y los defendidos por numero-

Los *gobiernos de proximidad* favoreció formas de gobernanza en que los objetivos de promoción económica y creación de empleo primaron sobre cualquier otra consideración. Las grandes empresas constructoras e inmobiliarias se constituyeron en principales agentes urbanizadores que movilizaron gran cantidad de suelo para su conversión en urbanizaciones residenciales o áreas empresariales, mientras el sector financiero aportó el crédito barato y abundante que era necesario para alimentar la *burbuja*, aumentando hasta límites extremos el endeudamiento privado, mucho más elevado que el público en esos momentos. Más allá de las necesidades objetivas de vivienda (aumento de la población, reducción del tamaño medio de los hogares...), esa demanda privada se vio impulsada por un discurso oficial que destacaba los beneficios de una *sociedad de propietarios* (López y Rodríguez, 2010), la multiplicación de créditos hipotecarios a 30–40 años, la escasez y carestía de la vivienda en alquiler y, sobre todo, la conversión del producto inmobiliario en un bien de inversión aparentemente seguro y de muy alta rentabilidad ante el rápido aumento de los precios.

El proceso contó con el apoyo directo del gobierno regional, de inspiración declaradamente neoliberal, que evitó aprobar unas *Directrices de Ordenación Territorial* que pusieran trabas a la urbanización mientras contribuía de forma activa a impulsarla mediante fuertes inversiones en infraestructuras (ampliación de la red de metro y metro ligero, desdoblamiento de carreteras regionales en autovías, concesión de autopistas radiales de peaje...), que complementaron las realizadas por un gobierno central (ampliación del aeropuerto, AVE, autovías radiales, ferrocarriles de cercanías...), que ya en 1998 había comenzado por desregular el mercado del suelo. Finalmente, la mayoría de gobiernos locales aprobó un planeamiento urbanístico que ampliaba notablemente la superficie urbanizable para usos residenciales y favoreció una actividad constructiva fundamental para aumentar sus ingresos (licencias de obras, venta de suelo público, impuestos sobre bienes inmuebles...). Aunque tal afirmación genérica ignora las diferencias locales, incluso los Ayuntamientos de izquierdas —sobre todo del Sur Metropolitano—, que en principio eran menos favorables al proceso, acabaron integrándose en él para no perder unos recursos con que financiar su desarrollo local en beneficio de otras ciudades próximas, multiplicándose de paso los fenómenos de corrupción para favorecer intereses privados.

En suma, una densa malla compuesta por flujos transescalares de capital, información e influencias y tejida por múltiples actores públicos y privados sirvió como soporte necesario a un proceso del que Madrid fue uno de los exponentes más destacados, aunque ni mucho menos único, dentro de España. Como contrapunto, los actores integrantes de las coaliciones hegemónicas prestaron

muy escasa atención a toda una serie de contradicciones y costes derivados de esos procesos que cuestionaban su sostenibilidad económica, social y ambiental a medio plazo, sólo denunciados desde determinados foros académicos o desde movimientos sociales (Observatorio Metropolitano, 2009).

En primer lugar, se produjo una evidente distorsión de la estructura económica metropolitana, con la progresiva hipertrofia del sector terciario (79 % de los ocupados en 2007), en especial de las actividades destinadas a distribuir bienes y servicios entre la población (51 %), todas ellas con bajos niveles de productividad, frente al constante retroceso de la industria (9 %). El rasgo más anómalo lo supuso el rápido aumento de la construcción, que llegó a representar el 12 % de la ocupación, como principal exponente de un *tsunami urbanizador* (Fernández Durán, 2006) sin precedentes que la convirtió en núcleos de un potente *cluster* compuesto por numerosas industrias y servicios complementarios. Esto conllevó una elevada presencia de empleo poco cualificado y precario, con una tasa de temporalidad que era aún del 24,4 % en 2007 (Méndez, 2008), lo que contribuyó a que tampoco aumentase la proporción de los ingresos salariales en la renta global.

Por último, desde la perspectiva de la cohesión, el proceso acentuó la fragmentación socioespacial preexistente. El cociente entre los ingresos del quintil de población con mayores rentas y los del extremo opuesto pasó de 4,3 en 2000 a 5,5 en 2007, mientras la población en riesgo de pobreza (menos del 60 % de la renta mediana por habitante) se estabilizó en valores cercanos al 14 %, sin reducirse apenas pese al contexto de bonanza económica general. El precio de la vivienda, que en promedio pasó de 1.081 euros/m² construido (1996) a 3.001 euros (2007), favoreció una relocalización de los grupos sociales, lo que acentuó el contraste entre los ingresos medios familiares en las ciudades del sector noroeste (más de 20 000 euros) frente a poco más de 13 000 en las del sureste. Dentro de la capital (19 390 euros) también se intensificaron los contrastes, con una acusada gentrificación de algunos barrios centrales y septentrionales de la ciudad frente a procesos de sustitución por población inmigrante en otros de perfil popular desde sus orígenes (Lavapiés, Usera, Tetuán, Puente de Vallecas...). También se dibujó una nueva geografía empresarial, pues la acumulación de capital simbólico mantuvo los mayores precios para oficinas en el centro de negocios tradicional, en torno al paseo de la Castellana, y su prolongación hacia el norte (*Cuatro Torres Business Area*) y este (*Aeropuerto de Barajas*), generando presiones especulativas para densificar las áreas industriales o recalificarlas para usos residenciales, mucho más rentables para los promotores privados.

4 DE LA CRISIS FINANCIERA A LA CRISIS URBANA:

IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS Y NUEVAS FORMAS DE SEGMENTACIÓN TERRITORIAL

Tras un largo período de expansión, desde 2007 comenzó a hacerse patente el agotamiento de ese modelo de crecimiento, pero no fue hasta el estallido de crisis financiera internacional con epicentro en Estados Unidos que la crisis alcanzó de lleno a la economía española y madrileña y provocó un brusco final de ciclo del que aún no se vislumbra la salida. En una primera fase (2008), conllevó una fuerte restricción del crédito disponible que cerró la fuente de alimentación del desarrollo inmobiliario y se tradujo en una pérdida masiva de empleo en la construcción. En una segunda fase (2009), el impacto se difundió al resto de actividades económicas y al consumo interno, mientras la débil capacidad exportadora no permitió compensar esa caída. Desde 2010, el rápido endeudamiento público y las medidas de austeridad impuestas por la *troika* formada por el Banco Central Europeo, la Comisión Europea y el FMI acabaron por agravar la recesión. La progresiva liberalización de los mercados de capital, suelo y trabajo, junto a la debilidad de las políticas estructurales orientadas a transformar la base económica en beneficio de actividades más intensivas en conocimiento y más sostenibles, así como de un capital humano más cualificado y un empleo de más calidad, intensificó y prolongó aquí los efectos de la crisis internacional demostrando la importancia que mantiene la escala estatal para definir marcos regulatorios específicos, con incidencia directa sobre el proceso de acumulación, dentro del sistema mundial (Recio, 2010).

Pero, tal como plantea Martín (2011), la interpretación de las crisis capitalistas debe ser multiescalar e incluir también la influencia de determinadas características locales que ayudan a comprender su diversa intensidad y duración según regiones o ciudades en función de su diferente grado de vulnerabilidad. En el caso de Madrid, la hipertrofia del sector inmobiliario y el debilitamiento de la base productiva metropolitana, la excesiva dependencia de una inversión exterior que migró al cambiar la coyuntura internacional, el fuerte peso relativo de servicios al consumo de baja productividad, una elevada precariedad laboral que se difundió incluso a ocupaciones cualificadas, junto a la insostenibilidad del modelo urbanizador, son algunas claves de esa patente fragilidad.

Las herencias del modelo neoliberal, ahora convertidas en otras tantas debilidades, se combinaron con un régimen urbano donde la acción política se mantuvo alineada con la de los grupos inmobiliarios y financieros, integrantes principales aunque no exclusivos del bloque hegemónico que hizo valer sus objetivos e intereses, al tiempo que el discurso postindustrial dominante dio por buenas esas tendencias. La incorporación del discurso sobre la necesaria

inserción de Madrid en la sociedad del conocimiento se tradujo en un limitado número de estrategias activas en esa dirección y la modesta presencia de este tipo de actividades no compensó apenas el impacto de la crisis. La ausencia de un proyecto metropolitano discutido y mínimamente compartido entre los actores implicados, junto a la frecuente descoordinación de sentido vertical entre los diferentes niveles de gobierno, propició una fuerte competencia intermunicipal, causante de ineficiencias en la gestión del territorio que se hicieron patentes en este nuevo contexto.

La crisis económica, convertida ya en una crisis urbana que afecta a múltiples dimensiones de la realidad territorial, parece ahora el contrapunto de la etapa anterior ante la ruptura en la tendencia seguida por muchos de los indicadores que pretendieron avalar su positiva inserción en la globalización neoliberal. Con objeto de ofrecer una panorámica que permita contrastar la situación actual con la del período anterior, pueden resumirse aquí algunos de sus rasgos esenciales.

Entre el cuarto trimestre de 2007 y el de 2011, la ocupación en la región metropolitana se redujo en 330 400 trabajadores según la *Encuesta de Población Activa*, (-10,7 %), lo que unido al persistente incremento de la población activa provocó que el volumen de desempleados creciera en 413 900 personas, multiplicando por tres su cifra inicial (de 210 000 a 623 300). De este modo, la tasa de desempleo se elevó del 6,4 % al 18,5 % en tan sólo cuatro años, y se duplicó esa cifra entre los jóvenes menores de 25 años mientras superó también el 25 % entre los inmigrantes.

Por su parte, las cifras del paro registrado en las oficinas del Servicio Público de Empleo Estatal, que comenzaron ya a aumentar en 2007, no han dejado de hacerlo desde los 211 558 iniciales hasta 488 709 al finalizar 2011, lo que agrava el desempleo de larga duración y eleva de forma progresiva el número de trabajadores que han agotado el subsidio. El ritmo de incremento resultó muy desigual según sectores, pues si bien fue muy superior al resto en el caso de la construcción (+254,5 %), los servicios tuvieron un mejor comportamiento inicial pero han seguido destruyendo empleo hasta hoy (+118,5 %), mientras la industria es la actividad que mejor parece resistir en términos comparativos (+106,7 %), lo que debería suponer una llamada de atención para los discursos posindustrialistas. También creció con fuerza (+126,3 %) el paro que registran demandantes de empleo sin actividad anterior, exponente de las graves dificultades de inserción a que se enfrentan hoy muchos jóvenes.

Pero un aspecto no demasiado considerado hasta el momento es que el impacto sobre el desempleo resultó notoriamente desigual en el interior de la

propia aglomeración, lo que cuestiona el mantra habitual —repetido hasta la saciedad desde posiciones neoliberales— según el cual la clave de su rápido aumento en el caso español se deriva de la rigidez de su mercado de trabajo, puesto que la normativa laboral es la misma en todas las regiones y, en este caso, en todas las ciudades de la región (Méndez, 2012). Pese a ello, el paro entre diciembre de 2006 y 2011 creció bastante menos entre los residentes en la ciudad de Madrid (+115,6 %) que entre los del resto de la región metropolitana (+145,6 %). Pero, si se aproxima el foco, se comprueba que los máximos incrementos del paro se han registrado en ciudades del sureste (Arganda del Rey, 230,8 %; Parla, 212,9 %), donde residen los grupos de menor renta y cualificación, frente al menor impacto relativo en las del sector noroccidental (Villaviciosa de Odón, 88,7; Pozuelo de Alarcón, 101,7 %). Tal como también ocurrió en el periodo de fuerte crecimiento, los efectos de la recesión económica generan ahora nuevas formas de segmentación que se añaden a las anteriores y permiten definir la crisis como un fenómeno geográficamente desigual (Hadjimichalis, 2011).

A la destrucción de empleos se suma una creciente precarización de los que permanecen, acorde con la progresiva desregulación del sistema de relaciones laborales que los argumentos neoliberales defienden con el argumento de una excesiva rigidez del mercado laboral y que tiene su reflejo en una profunda reforma laboral aprobada a comienzos de 2012 por el nuevo gobierno conservador, con el patrocinio de las instituciones europeas. Así, la cifra total de contratos firmados entre 2007 y 2011 fue de 9,8 millones, con un máximo en 2007 (2,55 millones) y una caída hasta (mínimo de 1,66 millones en 2009, estabilizándose desde entonces (1,73 millones en 2011). En el año inicial, los contratos temporales ya representaron un 80,7 % del total, pero la *presión a la baja* que sobre las condiciones laborales ejerce la propia crisis elevó la temporalidad hasta el 86,4 % en 2011. La *geografía de la precariedad* parece también bastante definida, pues la temporalidad llegó a proporciones máximas en los municipios sudorientales situados entre 10–30 kilómetros de la capital que envuelven a la ciudad de Madrid, como parte de un arco que sólo excluye a los del sector noroeste, ya señalados como los de mayor valoración social y presencia de sectores intensivos en conocimiento.

El hundimiento del mercado inmobiliario es otro reflejo de la profundidad que alcanza esta crisis. Mientras en 2006, momento culminante del auge inmobiliario, el volumen de viviendas terminadas alcanzó las 61 620, cayó luego de forma brusca hasta las 13 332 de 2010 (–62,8 %), aunque fue mucho mayor la disminución de las iniciadas anualmente (de 51 588 a 4716, un –90,9 %), ante

el excedente acumulado y la falta expectativas. Las graves dificultades actuales para conseguir créditos hipotecarios por parte de los compradores potenciales también redujeron la venta de viviendas desde 108 468 en 2006 a 62 800 en 2010 (-42,1 %), pese a una rebaja del precio que en promedio se situó en el 15 %. También en este caso la crisis inmobiliaria golpeó con más fuerza a los sectores sociales y urbanos más desprotegidos, multiplicando los desahucios por impago hipotecario, que afectan tanto a nuevos compradores que pudieron acceder a una vivienda ante las facilidades ofrecidas en su día por el sector financiero, como a familias en donde el desempleo de larga duración impide hacer frente ahora a la deuda contraída. Según el informe anual del Consejo General del Poder Judicial, las órdenes de desahucio dictadas por los tribunales en Madrid entre 2008-2011 se elevaron a 27 479, lo que equivale a una veintena desalojos diarios que han promovido una creciente movilización social.

Este tipo de datos pone de manifiesto una de las caras más visibles del creciente déficit de cohesión social asociado al desigual reparto de los costes provocados por la crisis, pero pueden considerarse algunas pinceladas complementarias. Así, por ejemplo, el cociente que mide la desigualdad de rentas entre el primer y último quintil de la pirámide social madrileña, que era ya de 5,5 en 2007, se elevó hasta 7,8 en 2010 como resultado del aumento registrado por el desempleo y la precariedad en el estrato inferior de la sociedad local. Al mismo tiempo, según la *Red Europea contra la Pobreza*, la población en riesgo de pobreza y exclusión se elevó al 18,1 % en 2010, casi cuatro puntos por encima de la registrada al inicio de esta etapa recesiva. En el extremo más vulnerable de la estructura social madrileña, la asistencia diaria a los 52 centros para personas sin hogar existentes en la Comunidad de Madrid (42 de ellos en la capital), que alcanzaba un promedio diario de 1125 en 2006 (89,5 % de su capacidad), llegó a 1679 en 2010 (92,6 %), alcanzándose así una ocupación casi plena, según la *Encuesta sobre Personas sin Hogar* (INE). La actual reducción de las prestaciones sociales que conlleva el objetivo prioritario de reducción del déficit público por parte de las diferentes administraciones amenaza con ahondar aún más la *brecha social* en el futuro inmediato de no existir un cambio de rumbo en las políticas aplicadas que por el momento no se vislumbra.

5 COMENTARIOS FINALES

Son numerosas las ciudades españolas que se encuentran en una encrucijada, con un modelo de crecimiento que hoy parece agotado y un horizonte plagado de incertidumbres respecto de las alternativas que puedan hacer viable su recuperación. La región metropolitana de Madrid reúne buena parte de los costes derivados de ese modelo y también de las incertidumbres sobre la viabilidad de un cambio que pueda suponer una verdadera ruptura con la trayectoria seguida en las dos últimas décadas.

Un primer problema relevante es la creciente fragilidad de las ciudades en el marco de una globalización guiada por principios neoliberales que acentúan la competencia interterritorial y someten el desarrollo urbano a las presiones y amenazas de un capital financiero crecientemente móvil. En este *capitalismo del corto plazo*, que normaliza el «vivir en continuo estado de vulnerabilidad» (Sennett, 2006:86), la inestabilidad se convierte en una constante, por lo que un mayor éxito en la integración de las ciudades dentro de esa (i)lógica competitiva no parece reducir sino, al contrario, aumentar tales incertidumbres. Madrid es un buen exponente de esa fragilidad, pues una región metropolitana que parecía ejemplificar las supuestas virtudes del proceso de inserción ha invertido de forma brusca esa trayectoria y hoy padece un agudo declive, sin que se atisbe por el momento una estrategia definida de recuperación.

La crisis demuestra también la necesidad de observar las dinámicas urbanas desde una perspectiva multiescalar. Las crisis capitalistas son procesos estructurales y todas las grandes aglomeraciones metropolitanas se vieron sacudidas, en mayor o menor medida, por el *shock* financiero de 2008. Pero el marco regulatorio, las coaliciones hegemónicas y el tipo de políticas aplicadas en cada caso introducen diferencias significativas entre las metrópolis de los diferentes países, pues el Estado sigue siendo esencial en la estrategia de implantación de la agenda neoliberal. La trayectoria local y el tipo de recursos, actores y formas de gobernanza presentes en cada área urbana, que han supuesto diversos grados de incorporación de esa agenda, condicionan también su grado de exposición a la crisis actual. Por esa razón, un análisis geográfico que supere la simple localización de los fenómenos en el territorio puede aportar una mejor comprensión de esas claves locales que ayudan a explicar lo ocurrido en cada caso y permite aproximarnos a las relaciones transescalares que se establecen entre los diferentes actores implicados en estos procesos.

Por último, más allá de las especificidades propias de cada lugar, lo analizado en Madrid también puede ayudar a comprender las dificultades actuales para un cambio de rumbo que transforme modelos metropolitanos heredados por

otros más justos y sostenibles. En el plano social, aquí persiste el mismo bloque hegemónico que lideró la etapa anterior y que parece estar a la expectativa de que se recuperen la economía internacional y el crédito para impulsar el inicio de un nuevo ciclo. En el plano económico, la progresiva debilidad de la economía productiva madrileña y las insuficiencias de su sistema de innovación hacen difícil imaginar qué sectores liderarán esa recuperación en un futuro próximo, pues una parte de los servicios intensivos en conocimiento —en especial los relacionados con la intermediación financiera— ha mostrado también cierta fragilidad ante la crisis. Al mismo tiempo, la actual imposición del objetivo prioritario de reducción del gasto público desde instancias cada vez más alejadas de los ciudadanos, en detrimento de los servicios esenciales para mantener el Estado de bienestar con todas sus limitaciones, frena posibles estrategias de crecimiento de corte nekeynesiano y marca los límites de la actual democracia. En este mismo plano, la actual hegemonía neoliberal-conservadora en los gobiernos central y autonómico, así como en la mayoría de gobiernos locales de la región, es otro obstáculo para la búsqueda de soluciones distintas a las ya aplicadas y fracasadas, que sólo una movilización social más articulada que la existente hasta el momento parece capaz de promover.

46

Tal como afirma Recio (2009:114), «la profundidad de la crisis económica y sus características ponen en cuestión todas las justificaciones del modelo neoliberal. No sólo ha fracasado en su pretensión de ofrecer una sustancial mejora del bienestar social, sino que resulta ineficiente aún en los limitados términos del funcionamiento normal de los mercados», por lo que «constituye una de las mejores plasmaciones de su ineficiencia e impudicia». No obstante, como el propio autor reconoce, «hay demasiados intereses en juego y grupos de poder demasiado consolidados como para esperar que las cosas cambien intensamente a corto plazo».

Para ese objetivo, de que los tiempos cambien, comprender mejor lo que ocurre en nuestro entorno inmediato e incorporar, por lo tanto, a ese diagnóstico una dimensión territorial que no se limite a una mera localización de los acontecimientos puede ser de utilidad para actuar de manera más eficaz en esa necesaria construcción de un futuro posible.

NOTA

¹ El presente texto se integra en el proyecto del Plan Nacional de I+D+I del Gobierno de España sobre Efectos socioterritoriales de la crisis económica en las áreas urbanas de España: políticas públicas y estrategias de resiliencia (CSO2012-36170).

BIBLIOGRAFÍA

Baumann, Z. (2011). *Collateral damage. Social inequalities in a global age*. Londres: Polity Press. Traducción española: *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*. Madrid: FCE, 2011).

Brenner, N. y Theodore, N. (2002). *Spaces of neoliberalism : urban restructuring in north America and Western Europe*. Londres: Blackwell.

Brenner, N.; Peck, J. y Theodore, N. (2010). «Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways.» *Global Networks*, Vol. 10.2, pp. 182-222.

De Mattos, C. (2011). «Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana.» *Nueva Sociedad*, nº 212, pp. 82-96.

Díaz Orueta, F. (2006). «Ciudad neoliberal, desigualdad y nuevas movilizaciones.» En G. Ferrero y M.Ll.Gómez Torres (eds.). *Pobreza, cultura y ciudadanía*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia, pp. 25-40.

Fernández, V.R. y Brandão, C. (dirs.) (2010). *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Fernández Durán, R. (2006). *El tsunami urbanizador español y mundial*. Madrid: Virus Editorial.

Florida, R. (2002). *The rise of the creative class*. Nueva York: Basic Books.

Glaeser, E. y Gottlieb, J. (2006). «Urban resurgence and the consumer city.» *Urban Studies*, Vol. 43.8, pp. 1275-1299.

Hackworth, J. (2006). *The neoliberal city. Governance, ideology and development in American urbanism*. Ithaca: Cornell University Press.

Hadjimichalis, C. (2011). «Uneven geographical development and socio-spatial justice and solidarity: European regions after 2009 financial crisis.» *European Urban and Regional Studies*, Vol. 18(3), pp. 254–274.

Harvey, D. (2001). *Spaces of capital. Towards a critical geography*. Nueva York: Routledge (traducción española: *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal, 2007).

——— (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press (traducción española: *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal, 2005).

Janoschka, M. (2011). «Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana.» *Investigaciones Geográficas*, nº 76, UNAM, pp. 118–132.

López, I. y Rodríguez, E. (2010). *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959–2010)*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Martin, R. (2011). «The local geographies of the financial crisis: from the housing bubble to economic recession and beyond.» *Journal of Economic Geography*, Vol. 11(4), pp. 587–618.

Méndez, R. (2008). «Inmigración y mercados de trabajo urbanos: tendencias recientes en la región metropolitana de Madrid.» *Scripta Nova*, Vol. XII, nº 257 (<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-257.htm>).

——— (2012). «Ciudades, crisis y desempleo en España.» *Revista de Estudios*, nº 43, Fundación 1º de Mayo, pp. 13–15 (<http://www.1mayo.ccoo.es/nova/>).

Naredo, J.M. (2009). «La cara oculta de la crisis. El fin del boom inmobiliario y sus consecuencias.» *Revista de Economía Crítica*, nº 7, pp. 313–340.

Observatorio Metropolitano (2009). *Manifiesto por Madrid. Crítica y crisis del modelo metropolitano*. Traficantes de Sueños, Madrid.

OCDE (2007). *OECD Territorial Reviews. Madrid, Spain*. OCDE, París.

Peck, J. (2004). «Geography and public policy: constructions of neoliberalism.» *Progress in Human Geography*, nº 28, pp. 392–405.

Recio, A. (2009). «La crisis del neoliberalismo.» *Revista de Economía Crítica*, nº 7, pp. 96–117.

——— (2010). «Capitalismo español: la inevitable crisis de un modelo insostenible.» *Revista de Economía Crítica*, nº 9, pp. 198–222.

Sennett, R. (1998). *The Corrosion of Character. The Personal Consequences of Work in the New Capitalism*. Nueva York: Norton&Company. Traducción española: *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama, 9ª edic., 2006.

Swyngedouw, E.; Moulaert, F. y Rodríguez, A. (2002). «Neoliberal urbanization in Europe: large-scale urban development projects and the new urban policy.» *Antipode*, Vol. 34(3), pp. 542–577.

Theodore, N.; Peck, J. y Brenner, N. (2009). «Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados.» *Temas Sociales*, nº 66, pp. 1–11.

Winden, W. van; Berg, L. van den y Pol, P. (2007). «European cities in the knowledge economy: towards a typology.» *Urban Studies*, Vol. 44(3), pp. 525–549.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Méndez, Ricardo (2012). «Globalización, neoliberalismo y dinámicas metropolitanas en Madrid.» *DAAPGE*, año 12, N° 19, pp. 29-49. Santa Fe, Argentina: UNL.
