

Palabras clave: gestión urbana / grupos de interés / necesidades / participación / propuestas.

*Keywords: urban management / interest groups / needs / participation / proposals.*

# La Innovación Social en Las Políticas Urbanas. La Importancia de un Modelo Participativo <sup>1</sup>

## Abstract

Esta investigación realizada en torno a la innovación de las políticas urbanas pretende analizar el modelo de gestión urbana de una ciudad media y su adaptación a las necesidades de los grupos de interés, además de identificar propuestas para el desarrollo de un modelo alternativo al existente.

Diversos autores han criticado el término *Smart City*, principalmente por su visión tecnológica, una ciudad no depende exclusivamente de dicho uso o de una innovación de arquitectura y diseño. En el caso de las ciudades de tamaño medio donde el modelo de gestión urbana no se adapta a las necesidades ciudadanas, se presenta como alternativa un modelo de gestión urbana donde la innovación reside en la participación ciudadana, canalizando sus intereses y demandas.

---

a. Rubén Calero Del Valle. Graduado en Trabajo Social, con Máster Oficial en Investigación e Intervención en Trabajo Social. Doctorando en Ciencias Sociales y de la Educación de la Universidad de Huelva. [ruben.calero@alu.uhu.es](mailto:ruben.calero@alu.uhu.es), [ruben.calero.del.valle@gmail.com](mailto:ruben.calero.del.valle@gmail.com)

b. Teresa González Gómez. Doctorado Europeo en Sociología- Universidad de Huelva en 2014. Master en Ciencias Sociales por la Universidad de Tartu (Estonia) en 2007. Lic. en CC.PP y Sociología y Diplomada en Trabajo Social. Prof. en la Universidad de Huelva. [teresa.gonzalez@dstso.uhu.es](mailto:teresa.gonzalez@dstso.uhu.es)

1. Se presentan los resultados de un proyecto de investigación elaborado en la ciudad de Huelva, considerándose la innovación en políticas urbanas de ciudades pequeñas como relevante para comprender el paradigma sobre la Smart City.

*This research carried out around the innovation of urban policies aims to analyze the urban management model of a middle city and its adaptation to the needs of interest groups, in addition to identifying proposals for the development of an alternative model to the existing one.*

*Several authors have criticized the term Smart City, mainly for its technological vision, a city does not depend exclusively on said use or on an innovation of architecture and design. In the case of medium-sized cities where the urban management model does not adapt to citizen needs. An innovative model is presented as an alternative where citizens participate in development, reflecting their interests and their demands being resolved.*

## **Introducción**

En los orígenes del concepto de *gobernanza*, se conceptualizaba y englobaba en la noción de *governabilidad* y se asociaba al exceso de demandas de la ciudadanía y a la creciente incapacidad del sistema político para satisfacerlas (Closa, 2003). De la misma forma, Peters (2005) rescata los conceptos de *gobierno* y *gobernanza* para reflejar cierta implicación de conducción y control de un sistema político cuando se piensa en la *gobernanza*; en consecuencia, resulta razonable pensar en la *gobernanza* como capacidad conductora de un sistema político, la *gobernanza* aparece cada vez más alineada con el nuevo acño de la *innovación social*. En ese sentido, el

concepto se ha empleado para mencionar los cambios en el sector público (más concretamente la administración pública) pero también con denominaciones como *empoderamiento* y *gobierno participativo*; desde la premisa de que un incremento de la participación ciudadana va ligado a un incremento de la calidad de gobernar y a la reducción de la jerarquía del sistema.

Las administraciones locales recibieron una visión bastante atractiva sobre la influencia de las Tecnologías de la Información y Comunicación (en adelante, TIC) en las ciudades, promovida por el desarrollo tecnológico de empresas privadas, y por los avances y profundos cambios derivados del desarrollo de las TIC debido

a la revolución digital (Greenfield, 2013). Las políticas urbanas han sido orientadas con esas connotaciones hacia el modelo de *Smart City* (Hollands, 2008) caracterizándose por fuertes inversiones tecnológicas en las grandes ciudades y, como contraste, por escasas inversiones en ciudades pequeñas y medianas (Fernández, 2015).

Frente a este modelo, se han realizado innovaciones sociales del concepto de *Smart City* y poniéndose de manifiesto diferentes versiones o alternativas desde un enfoque más holístico, sostenible y participativo, con diferentes denominaciones (Hollands, 2008; Fernández, 2015).

El objetivo de este trabajo consiste en analizar las principales necesidades en políticas urbanas, dificultades y demandas ciudadanas respecto al gobierno local, indicándose los aspectos del modelo *Smart City* que se incorporan en la agenda política de la ciudad de tamaño medio y revisándose desde la *innovación social*. Se trata de aportar con un estudio de caso sobre la ciudad de Huelva, el análisis sobre las principales necesidades y propuestas para mejorar la gestión urbana y por tanto la calidad

de vida de la población de una ciudad de tamaño medio.

Para este artículo se han analizado diez entrevistas semiestructuradas realizadas en Huelva, con un perfil de muestreo heterogéneo y siguiendo el criterio *Penta-Helix*. La ciudad de Huelva cuenta con 143.663 habitantes de población (Instituto Nacional de Estadística, 2019) y se caracteriza por incentivar el modelo de *Smart City* como la mayoría de ciudades andaluzas, siguiendo los pasos del Plan de Acción Andalucía Smart 2020 (Junta de Andalucía, 2016).

## **La Ciudad Inteligente o Smart City: paradigmas y modelos innovadores.**

La *Ciudad Inteligente* ganó interés alrededor de principios de la década de los noventa, cuando las TIC llegaron por primera vez a una amplia audiencia de los Países europeos (Caragliu, Del Bo y Nijkamp, 2011). Pese a que las tecnologías están presentes en nuestro quehacer cotidiano (transferencias con Smartphone, envío de paquetes con drones, transporte público o privado con automóviles hí-

bridos o eléctricos, etc.) y la ciudad contemporánea está impregnada con la tecnología de la información en red (Greenfield, 2013), no existe una definición específica de *Ciudad Inteligente*. Se debe a la falta de consenso para unificar el concepto (Hollands, 2008; Fernández, 2015). Según Hollands (2008), dicho problema reside en el término *Smart*, empleado para la innovación tecnológica urbanística o utilizándose en relación al gobierno electrónico, las comunidades y el aprendizaje social. No obstante, las *Smart Cities* pueden ser contempladas como aquellas ciudades que aprovechan las TIC para hacer más eficiente el uso de recursos, ahorro de energía, mejora de los servicios y promoviendo la sostenibilidad (Espigado, 2015).

Independientemente de su conceptualización, la exclusividad del uso de las TIC en las ciudades es cuestionable y rebatible frente a otras concepciones. Progresivamente, los autores de diferentes disciplinas incorporan otra visión de *Ciudad Inteligente* que va más allá de esa visión estrictamente tecnológica. Un modelo que tenga en cuenta las peculiaridades de las personas en sus diferentes situaciones (Hollands, 2008).

Desde esa visión crítica, Fernández (2015) postula que la confusión del concepto *Smart* se traslada a la ciudadanía, no siendo capaz de diferenciar entre sus pros y sus contras. A grandes rasgos, los nuevos paradigmas ligados a la revolución digital suelen enfocarse desde dos perspectivas:

a) Una perspectiva sobre las potencialidades de las *Smart Cities*, que se basan en los discursos centrados en la promoción de un desarrollo sostenible mediante el uso de las aplicaciones de la tecnología en sus diferentes ámbitos, también en cuanto a la eficiencia del uso de sus recursos, ahorrando energía, mejorando los servicios entregados (Espigado, 2015; Fernández, 2015).

b) Otra perspectiva centrada en los inconvenientes o el escepticismo que genera, con discursos enfocados entorno a la baja rentabilidad social, las actuaciones concretas sin carácter integral, la vigilancia no consentida por la ciudadanía, la no evaluación del impacto que puede tener en las ciudades, los modelos de *gobernanza* poco participativos, etc. Autores como Espinas (2002), Harvey (2005), Hollands (2008), Greenfield, (2013), Espigado (2015), Fernández (2015)

coinciden en esta visión escéptica sobre las *Ciudades Inteligentes*.

A finales de la década pasada, Hollands (2008) ya apelaba por un equilibrio entre tecnología, gobierno, comunidades, personas y sostenibilidad. Postulaba que la esencia de una ciudad radicaría en su capacidad para arriesgarse con los avances tecnológicos, delegar el poder hacia una ciudadanía más participativa, luchar contra las desigualdades y reducir el impacto ambiental; y a partir de ahí reflexionar sobre el término *Inteligente* si realmente quieren conservarlo.

Desde este enfoque crítico las ciudades contemporáneas como sistemas funcionales, abiertos, diversos y complejos van a requerir de enfoques integrados para sus retos actuales y del futuro. Lugares donde la ciudadanía sea la principal protagonista que impulse la promoción y desarrollo de aplicaciones inteligentes desde un modelo colaborativo entre la ciudadanía, las empresas y los organismos públicos (Fernández, 2015). Las áreas urbanas que han experimentado un aumento significativo de su tamaño promedio, lo han conseguido gracias a los avances en TIC, pero sobre todo a la resolución

de sus problemas mediante la creatividad, el capital humano, la cooperación (en ocasiones por negociación) entre partes interesadas e ideas científicas brillantes (Caragliu, Del Bo y Nijkamp, 2011). En esa misma línea, autores como Calzada y Cobo (2015) integran el concepto de *innovación social* y otros como Grim et al (2013) consideran de-construir *Smart City*, como concepto y modelo, para crear otro innovador que mejor se adapte a la configuración del modelo de *Smart City*. Bajo la propuesta de este nuevo enfoque subyacen conceptos como el *capital social*, *innovación social*, *gobernanza* y *bottom-up*, que elevan a primera línea de la gestión urbana la participación de los actores implicados, incorporándolos a la agenda política municipal. Precisamente el concepto de *capital social*, entendido como procesos relacionales entre actores que les permiten la activación o uso de recursos disponibles (Lin, 2008; Portes; 2010), ayudaría a entender la *gobernanza* y la gestión urbana como redes de actores capaces de alcanzar recursos o beneficios, teniendo en cuenta que no todos los actores están al mismo nivel de alcance de determinados recursos existiendo,

por tanto, diferentes niveles en escalas de poder, y en grado de conexión entre unos y otros.

Esta perspectiva concibe la gestión urbana como una política en la que intervienen distintos actores sociales con distintas posiciones de poder en el proceso de toma de decisiones y aplicación. Un gobierno, tendría que establecer relaciones con la ciudadanía (top-down) para escuchar sus necesidades y preferencias, tomar las decisiones en base a las mismas y así fomentar la colaboración entre la ciudadanía y el funcionario en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide transparente y abiertamente (Llinares, 2007). En esa línea de implicar a la ciudadanía, se considera que el modelo *Penta-Helixo* multi-interesados (implicación de los actores en una problemática determinada que les afecta en un lugar concreto) debería sustituir el modelo clásico de *gobernanza* basado en las asociaciones público y privado (Calzada, 2013).

No obstante, la incorporación de estos conceptos como elementos claves para la *gobernanza* y gestión de políticas urbanas plantea un gran

desafío metodológico y operativo: cómo integrar la participación ciudadana, cómo calibrar la participación de los distintos actores o *stakeholders*, cómo hacer efectiva la toma de decisiones y cómo medir el impacto de esta inclusión en una *gobernanza* que al menos sea considerada más satisfactoria para la ciudadanía en general. La ciudadanía puede verse sobrecargada con datos interminables que pueden generar absentismo participativo por ansiedad en la información o interferencias con la misma (Wurman, Leifer, Sume y Whitehouse, 2001) y aunque existan muchas incógnitas sobre la dimensión de la *gobernanza* y muchos autores no consigan ponerse de acuerdo, la *ciudadanía inteligente* al parecer no tiene dudas y sí interés por transitar de la minería de datos con sistemas cerrados a sistemas de acceso más abiertos y centrados en ellos mismos mediante transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración (Calzada y Cobo, 2015).

Bajo estos planteamientos la diseminación de la *Smart City*, como fuente de innovación para los gobiernos locales, se trasladaría a las relaciones sociales en la ciudad donde la

importancia del *capital social* recae sobre las interacciones de los actores *cara a cara*, creando vínculos interpersonales y sociales (Putnam, 2003). La interacción *offline* debería servir como medio que permite la conexión entre los dispositivos de información digital y la ciudadanía intentando superar las brechas sociales entre actores online y actores offline (Hollands, 2008; Calzada y Cobo, 2015; Fernández, 2015). Según estos autores, el *capital social* resulta relevante en las políticas urbanas debido a que genera confianza hacia las instituciones y hacia la configuración de redes, asociacionismo y organizaciones de la sociedad civil.

Pero también resulta necesario un cambio de actitud por parte de los organismos públicos. Cobra especial relevancia el rol de los ayuntamientos, estar presentes y velar por controlar las dimensiones digitales y sociales, abordando o fomentando una transición hacia una ciudad más inteligente o una Ciudad Inteligente más progresista (Hollands, 2008), con un gobierno colaborativo con la ciudadanía (Llinares, 2007) o desde el modelo multi-interesados (Calzada, 2013).

La *innovación social* se plantea como instrumento para revertir las políticas urbanas con origen en una *gobernanza* jerarquizada y tradicional que pueden proporcionar un trato preferencial a grupos concretos de la sociedad civil e incluso particulares formas de implicarse los *stakeholders*, y en consecuencia pueden presentar un carácter sectorial (Baker y Mehmood, 2015). La *innovación social* se entiende como proceso, focalizando la atención en la creatividad individual, las estructuras organizativas y el contexto ambiental; y también como producto, donde la atención está centrada en el resultado que produce y en cómo esto se manifiesta en el cambio social. Concretamente, en las políticas urbanas suele entenderse como producto centrado en el resultado de la *gobernanza* y en sus repercusiones en la gestión urbana, entendiéndose este enfoque como un cambio significativo, creativo y sostenible que ofrece acuerdos sociales para tratar problemas profundos y complejos (Nilsson 2003). Esto es denominado por algunos autores/as como *modelo bottom-up* o *modelo ascendente*, donde el

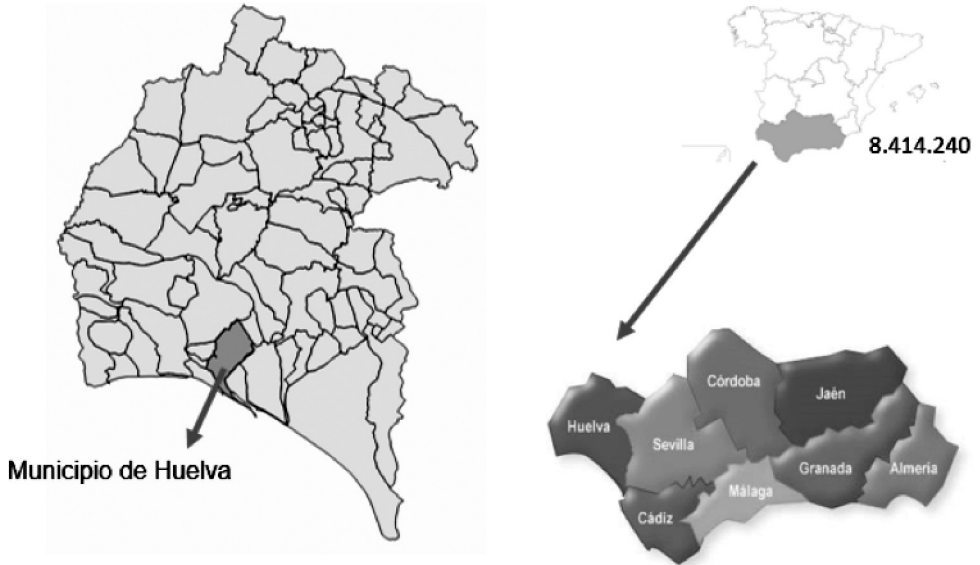
proceso de toma de decisiones parte desde abajo hacia arriba, desde la ciudadanía hasta el gobierno. El criterio *Penta-Helix* o *multi-interesados* parte de la *Teoría de los Stakeholders* (Clarkson, 1995) y se propone como sustitución al modelo clásico de *gobernanza* basado en las asociaciones público y privado.

En esta investigación se defiende primero la *innovación social* aplicada a las políticas urbanas en la gestión urbana como proceso y producto, realizando una investigación previa y aportando la contribución *multi-stakeholders* como principio de la *gobernanza y modelo bottom-up*. Es necesario aplicar la *innovación social* en el estudio de la realidad social de cada ciudad (económico, político, ambiental, social) antes que pensar en la *innovación social* como producto en la gestión urbana. En esta línea, el artículo contribuye aportando el análisis sobre la gestión urbana en la ciudad de Huelva como punto de partida para proponer un modelo apoyado en la *innovación social* y el *capital social* para superar el determinismo metodológico de la gestión urbana *Smart* o *Smart City*.

## **La ciudad de Huelva: ¿Smart City o Ciudad más inteligente?**

Tal como recoge el Ayuntamiento de Huelva en el Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) de 2014, la delimitación geográfica del municipio de Huelva en el contexto nacional español, situada al suroeste de la Península Ibérica, en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Además, es una de las capitales de provincia de la región andaluza (figura 1). La provincia de Huelva recibe el mismo nombre del municipio y cuya delimitación provincial se encuentra establecida por cuatro zonas: al norte por la provincia de Badajoz, al sur por el Océano Atlántico, al este por la provincia de Sevilla y al oeste por el país Portugal. En cambio, como capital de provincia, se encuentra situada al sur de la provincia, en la denominada *Tierra Llana* y en la confluencia de los Ríos Tinto y Odiel.

La ciudad de Huelva está situada en la llanura litoral perteneciente a la depresión bética, en la confluencia de los ríos Tinto y Odiel. Con una extensión de 151,33 km<sup>2</sup>.



**Figura 1** Situación geográfica del municipio de Huelva en la Comunidad Autónoma de Andalucía.  
Fuente: Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (2019).

representa un 1,46% de la provincia (Huelva Estrategia 2025, 2018). La ciudad cuenta con 143.663 habitantes (tabla 1) perteneciente a la Comunidad Autónoma de Andalucía (figura 1), una región que cuenta con 8.414.240 habitantes (la comunidad autónoma con el mayor número de habitantes de España). De las ocho capitales de provincia andaluzas, Huelva ocupa la sexta posición en términos absolutos de población demográfica (Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, 2019).

Capitales de provincia	Total
Sevilla	688.592
Málaga	574.654
Córdoba	325.701
Granada	232.462
Almería	198.533
<b>Huelva</b>	<b>143.663</b>
Cádiz	116.027
Jaén	112.999

**Tabla 1** Población por capitales de provincia de la comunidad autónoma andaluza en 2019.  
Fuente: Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (2019).

Desde septiembre de 2016, el Ayuntamiento de Huelva tiene la aprobación para ejecutar su Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado para la ciudad (EDUSI Huelva PVPS). El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) de la Unión Europea cofinancia la Estrategia mediante el Programa Operativo Pluri-regional de España 2014-2020. Esta Estrategia constituye el marco vertebrador de la gestión urbana y que recoge básicamente cuatro objetivos: 1) mejorar el acceso, el uso y la calidad de las TIC; 2) favorecer el tránsito a una economía de niveles reducidos de emisiones de carbono; 3) promover la eficiencia de los recursos, y conservar y proteger el medio ambiente; y 4) potenciar la inclusión social y combatir la pobreza. En cuanto a los objetivos estratégicos, siguen las directrices de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. En ese sentido, las actuaciones financiadas con fondos europeos están vinculadas principalmente a tres ejes de crecimiento: inteligente, sostenible e integrador.

Se trata además de una Estrategia que guarda coherencia con planes y proyectos sectoriales previos o para-

lelos que afectan ya a la ciudad de Huelva, como:

- Agenda 21 Local de Huelva: un manifiesto global para el desarrollo sostenible que contempla los asuntos económicos, sociales, culturales y de protección ambiental. Dirigido por poderes locales con carácter abierto y que pretende fomentar la calidad de vida.
- Plan Generación de Ordenación Urbanística (PGOU) de Huelva, desde 1999 en vigor, aunque con algunas sucesivas modificaciones. Un instrumento de planificación urbanística con estrategias a largo plazo que genera un modelo de organización y crecimiento de espacios urbanos y una estructuración de los usos del suelo del conjunto del municipio.
- Plan Integral del Distrito V, un instrumento para la lucha contra la pobreza y la exclusión social de los ciudadanos y las ciudadanas del Distrito 5. Defendiendo la calidad de vida para todas las personas del distrito para que se sientan orgullosas de ser y pertenecer a él. Donde se trabaja en los nuevos tiempos y con nuevos retos. Actualmente, desde 2016 hasta 2020, se contempla la integración de esta zona en la ciudad y disminución de la exclusión social.

- Primer Borrador del Plan Turístico de Grandes Ciudades de Huelva, desde 2017. Elaborado por Ayuntamiento y la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, recogiendo las aportaciones de los agentes turísticos de la ciudad durante el proceso de elaboración de la Memoria Técnica del Plan.
- Plan de Acción de Energía Sostenible (PAES) de Huelva, desde 2012. Reducción de un 20,25% de CO2 en la ciudad para 2020, apostando por la eficiencia energética e incrementar el consumo de energía procedente de fuentes renovables.
- Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) de Huelva, desde 2014. Sus objetivos son: contribuir a la mejora del medio ambiente urbano y la salud y seguridad de los ciudadanos; integrar las políticas de desarrollo urbano, económico, y de movilidad; promover la disminución del consumo de energía; fomentar los medios de transporte de menor coste social, económico, ambiental y energético; y fomentar la modalidad e inter-modalidad de los diferentes medios de transporte.
- Plan Director de Huelva Inteligente, desde 2013. Este es el documento en

el que se plantea el futuro de la ciudad bajo el tejido de las TIC y, por tanto, donde constan las directrices para desarrollar un modelo de ciudad de *Smart City*.

La administración local elaboró el I Plan Director de *Huelva, Smart City* aprobado en 2014, tras la incorporación de la ciudad a la Red Española de Ciudades Inteligentes (RECI) desde la que forma parte de un circuito de captación de financiación europea para avanzar en la implantación de la *Smart City* y establecer sinergias con medio centenar de municipios para la modernización de los servicios públicos. En el I Plan Director de Huelva, el Ayuntamiento de Huelva presentaba como un borrador constituido por un conjunto de objetivos a cumplir a medio plazo pretendiendo asentar las bases para futuros proyectos. Los recursos con los que cuenta se centran en apoyos externos al Ayuntamiento como el RECI y la cooperación con entidades privadas.

En lo que concierne al modelo de la ciudad, según el Ayuntamiento de Huelva (2015), la ciudad presenta ciertos niveles de agotamiento de la planificación, y la indefinición política respecto a los temas claves defi-

nitórios del modelo y que se pretende conseguir la movilización de los actores hacia objetivos y proyectos comunes desde un nuevo prisma de la *gobernanza*.

Una controversia que existe en torno al modelo de la ciudad es el impacto ambiental de las actividades industriales y portuarias (refinerías) que continúa existiendo como un amplio vertedero a cielo abierto (balsas de fosfoyesos). Estas balsas de fosfoyesos constituyen acumulaciones de un residuo blanco del yeso procedentes de las actividades industriales de fabricación de fertilizantes y productos químicos industriales, por parte de la Empresa Fertiberia S.A. Esta problemática medioambiental se traduce también en la disyuntiva entre el *modelo top-down* por parte del gobierno local y el *modelo bottom-up* por parte de actores políticos y sociales claves de la ciudad como *Mesa de la Ría de Huelva*. En el Plan de Acción de Energía Sostenible (PAES) de Huelva no se ofrecen medidas claras para combatir las balsas de fosfoyesos, sino en la reducción de un 20,25% de CO2 en la ciudad para 2020.

Otro conflicto más reciente parte del inadecuado mantenimiento del

patrimonio arqueológico y cultural de Huelva. El ayuntamiento se enfrenta a las demandas de la agrupación ciudadana *Huelva te mira*, como plataforma ciudadana de trabajo horizontal y multidisciplinar (*modelo bottom-up*). En el Plan de Generación de Ordenación Urbanista (PGOU) de Huelva y la Gestión Municipal de Suelo y Desarrollo Socioeconómico de la Ciudad, se centran principalmente en la edificación, usos del suelo, etc., incluso se han perdido emblemas arqueológicos como algunos cabezos de Huelva o se han construido edificios frente a los mismos.

A estos se añaden, las deficiencias en las conexiones internas y externas traducidas en una adecuada movilidad interna en la ciudad, por no priorizar el transporte público ni las formas de movilidad no motorizada (a pie o en bicicleta). Esto se ha traducido de nuevo en las confrontaciones de modelos de *gobernanza* de arriba-abajo y de abajo-arriba con *Masa crítica*, en defensa de la movilidad sostenible. En el Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) de Huelva se realizan propuestas de movilidad: circulación, aparcamientos, desplazamientos en bus, bici o a pie, etc., pero dichas

propuestas quedan distantes de las demandas ciudadanas del colectivo.

Además, existen diferentes problemáticas sociales como la exclusión social en diferentes barrios de la ciudad agrupados en distritos: Distrito I, Distrito II, Distrito III, Distrito IV, Distrito V y Distrito VI. De los seis distritos en los que la ciudad se divide organizativamente para la gestión de la participación ciudadana y sus recursos sociales, el Distrito V es el que presenta mayores niveles de exclusión social. Actualmente, el Ayuntamiento consta con el Plan Integral del Distrito V (2015-2020) con el que pretende fomentar la Integración de esta zona en la ciudad y disminución de la exclusión social. No obstante, representantes del Distrito V muestran su descontento con la administración debido a su falta de interés por los barrios y su escasa asistencia a las asambleas celebradas, sin contar con los numerosos problemas de los barrios que componen el Distrito que siguen persistiendo.

En conclusión, la actitud de los organismos públicos respecto a las políticas urbanas resulta bastante cuestionable. Su implicación y preocupación por la ciudadanía conseguiría avances notables. Cobra especial relevancia

cuando nos referimos a la administración que tiene entre sus funciones velar por controlar las dimensiones digitales y sociales, abordando o fomentando una transición hacia una ciudad más inteligente o una *Ciudad Inteligente* más progresista (Hollands, 2008; Fernández, 2015).

## Metodología

Se ha empleado una metodología de carácter cualitativo, por ofrecer esta, datos descriptivos de las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable” (Taylor y Bogdan, 2000, p.19). Es por ello, que para poder conocer realidades sociales como el desarrollo urbano y la participación donde los sujetos son personas, resulta necesario una metodología que prime y se centre en las personas. Para este método se ha empleado como instrumento fuentes de datos secundarios (bases de datos electrónicas y artículos de revistas científicas) y como fuente de datos primarios diez entrevistas semiestructuradas. Las entrevistas estuvieron estructuradas en torno a tres bloques: el primer bloque se centró en las nece-

sidades de gestión urbana, el segundo bloque en la participación ciudadana y toma de decisiones y el tercer bloque en las propuestas para mejorar el modelo de *gobernanza*. No obstante, para el presente trabajo se muestran los resultados de dos bloques: el bloque de necesidades de gestión urbana y el bloque de propuestas para mejorar el modelo de *gobernanza*.

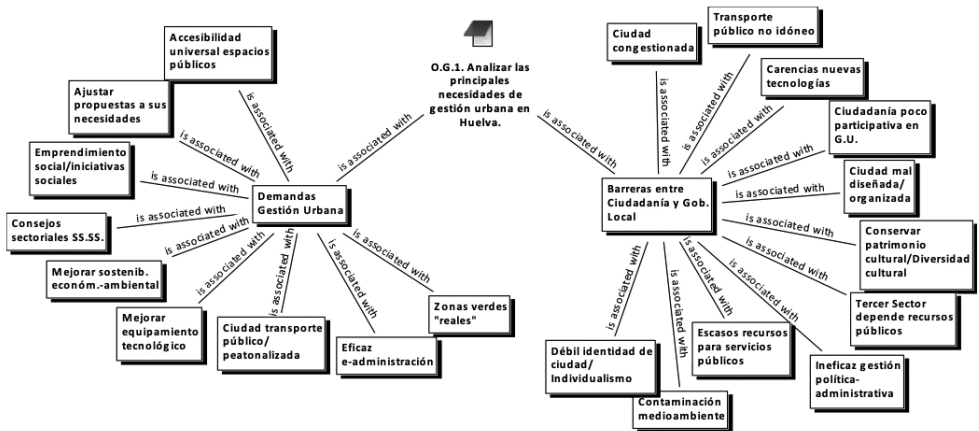
Para la selección de la muestra se partió de criterios de posición en relación al fenómeno estudiado (ciudadanía, tercer sector, universidad, administración local y sector empresarial). El muestreo se realizó con la técnica *Snowball*: el proceso consistió en buscar a los posibles candidatos y candidatas con el perfil mencionado. Tras la realización de cada entrevista, se le preguntaba al entrevistado o entrevistada por posibles candidatos y candidatas del mismo grupo de interés, contexto profesional u otros posibles informantes del resto de *stakeholders* necesarios también para el objeto del presente estudio. Después de la correspondiente evaluación de su idoneidad de criterios de posición en relación al fenómeno estudiado, se procedió a la elaboración de las siguientes en-

trevistas o a la búsqueda de nuevos candidatos y candidatas.

La muestra finalmente resultó en un grupo heterogéneo con personas de ambos sexos, diferentes niveles de estudios y representando a cada uno de las categorías de *stakeholders*. El análisis de los datos se realizó mediante el software ATLAS.ti. Se obtuvieron un total de 52 códigos, entre códigos de primer y segundo orden, identificados con cada uno de los 3 bloques contemplados, recordando que comentaremos dos de ellos: necesidades de gestión urbana y propuestas para mejorar el modelo de *gobernanza*.

## **Análisis reflexivo sobre las principales políticas urbanas en el contexto de una ciudad pequeña**

Se han considerado las discusiones y nuevas teorías existentes en torno a las *Smart Cities* pero a rasgos generales, independientemente del tamaño o peculiaridades que presenten. No obstante, desde la idea de un modelo más colaborativo o más inteligente para la ciudad, se presentan análisis y reflexiones sobre la investigación rea-



**Figura 2** Mapa conceptual de las principales necesidades de gestión urbana en Huelva.  
Fuente: Elaboración propia

lizada en Huelva, desde la *innovación social* en políticas urbanas.

En los discursos, las principales necesidades han sido orientadas en relación a demandas y barreras existentes entre la ciudadanía y el gobierno local. Son bastantes numerosas (figura 2), por tanto, la ciudadanía manifiesta cierto nivel de discrepancia en torno a las políticas urbanas de la ciudad; podemos aventurar que el modelo de *Smart City* no está dando respuesta a las demandas de la ciudadanía y además son consideradas como barreras entre el gobierno local y la ciudadanía.

Existen algunas relaciones entre los discursos y la argumentación de

los expertos sobre las TIC en materias de medioambiente, economía y movilidad en la ciudad. Sin embargo, los autores se centran en la reducción del impacto medioambiental de las *Smart Cities* y, en contraposición, los *stakeholders* transmiten en sus discursos el desconcierto por las cuestiones medioambientales (figura 2) con respecto a las balsas de fosfoyesos, los productos químicos, la polución de los automóviles y refinerías. Asimismo, pese al peso de la industria en la ciudad, no se consideran beneficiados como ciudadanía desde el punto de vista medioambiental ni económico, en ese sentido demandan “zonas verdes reales” (figura 2) para

disminuir las concentraciones de gases de efecto invernadero. Con respecto a la movilidad urbana, los defensores de la *Smart City* argumentan la facilidad de gestionarla con el uso de las TIC, no obstante, eso no se traslada a la ciudad porque los entrevistados señalan la congestión del tráfico en ciertos tramos.

En consecuencia, se apuesta por una ciudad más peatonalizada o con mayor uso de la bicicleta pública o privada (figura 2). Por ello, ante una demanda no atendida por el ayuntamiento, surgen iniciativas sociales como Masa Crítica o Mesa de la Ría, que fomentan el uso de la bicicleta privada y la conservación del medioam-

biente mediante la eliminación de las balsas de fosfoyesos.

Estos colectivos tienen una estructura organizativa horizontal y se basan en la participación ciudadana, con la finalidad de directamente transmitir las demandas y propuestas al gobierno local. En ese sentido, las confrontaciones de modelo de *gobernanza* vuelven a aparecer y, por ende, ganan peso las argumentaciones a favor de otras políticas urbanas y otro modelo de *Smart City* más colaborativo donde se canalicen las demandas ciudadanas.

También existen propuestas ciudadanas en torno a las demandas comentadas (figura 3). Se apuesta por



**Figura 3** Mapa conceptual sobre el conjunto de propuestas, acciones o medidas para mejorar el modelo de *gobernanza* de Huelva. Fuente: Elaboración propia.

fomentar la participación ciudadana desde todos los ámbitos (académico, familiar, laboral, etc.), además de que los ayuntamientos tengan una visión holística en las políticas urbanas que presentan un carácter sectorial centradas en energía, infraestructura, etc., obviando su relación con otras. Desean una ciudad donde exista más comunicación con la ciudadanía, más cercanía y mayor transparencia en las políticas urbanas.

En cuanto a las TIC, la ciudadanía y el ayuntamiento no toman las decisiones en conjunto y sí de manera unilateral, por desconfianza. No se está considerando la opinión ciudadana para el diseño de estas y tampoco sus necesidades ni demandas. En ese sentido, como en numerosas ocasiones se ha comentado, resulta necesario replantearse el modelo *Smart City* hacia un modelo más colaborativo o participativo.

## Conclusiones

El modelo de *Smart City* se ha caracterizado por fuertes inversiones tecnológicas en las grandes ciudades (Hollands, 2008) y, como contraste,

por escasas inversiones en ciudades pequeñas y medianas (Fernández, 2015). En el caso de Huelva, puede contrastarse esa evidencia puesto que no es una ciudad caracterizada por invertir excesivos recursos en desarrollar el modelo *Smart City*. Nos encontramos con un modelo nutrido por connotaciones neoliberales y de gestión empresarial mediante el uso tecnológico, con la paradoja de que conecta a la ciudad en base a TIC por necesidades del mercado tecnológico, pero reduce las interacciones *cara a cara* de la ciudadanía y del gobierno local por no adaptarlas políticas urbanas a las necesidades y demandas.

En ese sentido, existen dudas sobre la sostenibilidad y justicia social por no garantizar una calidad de vida ciudadana y su incapacidad de reflejar o medir la complejidad de la realidad no virtual urbana. Las pequeñas ciudades no deberían tomar como ejemplo las políticas urbanas de las grandes ciudades, para entender la *Smart City* adaptada a las características de la ciudad desde la innovación social (Calzada, 2013), siendo una apuesta por ese emprendimiento un modelo con ciudadanía más participativa con importancia

del capital social, valorando el *cara a cara* creando vínculos sin un dispositivo electrónico (Putnam, 2003). Las administraciones locales deben considerarlo para la formulación y desarrollo de las políticas urbanas basadas en la *Smart City*.

Las políticas urbanas deben hacer frente a una dicotomía: por una parte, no involucrar a la ciudadanía supone ineficacia de las políticas urbanas basándose en el *bottom-down* por no delegar poder a la ciudadanía ni fomentar su participación. Y, por otra parte, involucrar a la ciudadanía resulta más eficiente y es respaldado por numerosos teóricos mediante el *bottom-up* y así orientar las políticas urbanas en esa dirección desde un enfoque más participativo e integrador. En definitiva, se trata de establecer un equilibrio entre tecnología, gobierno, comunidades, personas y sostenibilidad (Hollands, 2008).

## Bibliografía

- Ayuntamiento de Huelva (2016). Plan Integral del Distrito V. III Plan Estratégico 2016-2020. Consultado el 7 de diciembre de 2018 en: <http://www.distrito5huelva.org/portal/index.php/presentacion/presentacionque>
- Ayuntamiento de Huelva. (2012). Plan de Acción de Energía Sostenible. Consultado el 20 de septiembre de 2017 en: [https://mycovenant.eumayors.eu/docs/seap/2938\\_1339498775.pdf](https://mycovenant.eumayors.eu/docs/seap/2938_1339498775.pdf)
- Ayuntamiento de Huelva. (2015). *Regeneración pulmón verde-social Huelva. Estrategia de desarrollo urbano sostenible e integrado de la ciudad de Huelva*. Huelva: Cercanía Consultores.
- Ayuntamiento de Huelva. Concejalía de Cultura, Turismo y Promoción de Huelva en el exterior (2017). Primer Borrador del Plan Turístico de Grandes Ciudades de Huelva. Consultado el 7 de junio de 2018 en: <https://www.huelva.es/portal/es/documentos/borrador-del-plan-tur%C3%ADstico-de-grandes-ciudades-de-huelva>
- Ayuntamiento de Huelva. Concejalía de Empleo, Desarrollo Económico y Proyectos (2017). Huelva Estrategia 2025. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <http://www.huelva.es/portal/es/documentos/huelva-estrategia-2025>
- Ayuntamiento de Huelva. Concejalía de Medio Ambiente (2014). Agenda 21 Local de Huelva. Consultado el 7 de junio de 2018 en: <https://www.huelva.es/portal/es/documentos/10-est%C3%A1-aprobadao-y-se-publica-la-agenda-local-21-y-el-plan-estrat%C3%A9gico-o-mapa>
- Ayuntamiento de Huelva. Concejalía de Movilidad y Seguridad Ciudadana (2014). Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Huelva (PMUS). Consultado el 7 de junio de 2018 en: <https://www.huelva.es/portal/es/tr%C3%A1fico-y-movilidad>
- Ayuntamiento de Huelva. Concejalía de Urbanismo, Medio Ambiente y Transición Ecológica (2017). Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) y Modificaciones Puntuales del PGOU. Consultado el 7 de junio de 2018 en: <https://www.huelva.es/portal/es/plan-general-de-ordenaci%C3%B3n-urbana-y-modificaciones-puntuales-del-pgou>

- Ayuntamiento de Huelva. Servicio de Nuevas Tecnologías de la Comunicación e Información (2013). Plan Director de Huelva Inteligente. Consultado el 20 de septiembre de 2017 en: [https://www.huelva.es/portal/sites/default/files/documentos/transparencia/urbanismo/51.-plan\\_director\\_smart\\_city.pdf](https://www.huelva.es/portal/sites/default/files/documentos/transparencia/urbanismo/51.-plan_director_smart_city.pdf)
- Baker, S. y Mehmood, A. (2015). Social innovation and the governance of sustainable places. *Local Environment*, 20, (3), pp. 321-334.
- Calzada, I. y Cobo, C. (2015). Unplugging: Deconstructing the Smart City. *Journal of Urban Technology*, 22, (1), pp. 23-43.
- Calzada, I. (2013). Critical social innovation in the Smart City era for a City-Regional European Horizon 2020. *Journal of public policies and territories*, 6, (2), pp. 1-20.
- Caragliu, A., Del Bo, C. y Nijkamp, P. (2011). Smart Cities in Europe. *Journal of Urban Technology*, 18, (2), pp. 65-82.
- Clarkson, M. (1995). A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance. *Academy of Management Review*, 20 (1), pp. 92-117.
- Closa, C. (2003). El libro blanco sobre la gobernanza. *Revista de estudios políticos*, 119, pp. 485-504.
- Espigado, G. (2015). Diseño Urbano y Eficiencia Energética. *Economía Industrial*, 395, pp. 37-52.
- Espinás, D. (2002). *La transformación de las ciudades: teoría urbana y la vida urbana*. Basingstoke: Palgrave.
- Fernández, J. M. (2015). Ciudades inteligentes: la mitificación de las nuevas tecnologías como respuesta a los retos de las ciudades contemporáneas. *Economía industrial*, 395, pp. 17-28.
- Greenfield, A. (2013). *Against the Smart City. The City is here for you to use*. New York: Do Projects.
- Grim, R., Fox, C., Baines, S., y Alberston, K. (2013). Social Innovation, an Answer to Contemporary Societal Challenges? Locating the Concept in Theory and Practice,
- Hollands, R. (2008). Will the Real Smart City Please Stand Up? Intelligent, Progressive or Entrepreneurial? *City*, 12 (3), pp. 303-320.
- Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía – IECA (2019). Padrón municipal de habitantes. Consultado el 19 de abril de 2020 en: [https://www.juntadeandalucia.es/instituto-deestadisticaycartografia/badea/operaciones/consulta/anual/6780?CodOper=b3\\_128&codConsulta=6780](https://www.juntadeandalucia.es/instituto-deestadisticaycartografia/badea/operaciones/consulta/anual/6780?CodOper=b3_128&codConsulta=6780)
- Instituto Nacional de Estadística - INE (2019). Demografía y población. Padrón. Población por municipios. Consultado el 19 de abril de 2020 en: [https://www.ine.es/dyngs/INE-base/es/categoria.htm?c=Estadistica\\_P&id=1254734710990](https://www.ine.es/dyngs/INE-base/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&id=1254734710990)
- Instituto Nacional de Estadística - INE (2019). Demografía y población. Padrón. Población por Comunidades Autónomas. Consultado el 19 de abril de 2020 en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2853>
- Junta de Andalucía. Consejería de empleo, empresa y comercio (2016). Plan de Acción Andalucía Smart 2020. Consultado el 7 de junio de 2018 en: <https://www.andaluciasmart.andaluciaesdigital.es/plan-de-accion-2020>
- Lin, N. (2008). Building a Network Theory of Social Capital. In Lin, N, Cook, K., & Burt, R.S. (Eds.), *Social capital. Theory and Research* (pp. 3 -29), New Brunswick, New Jersey: Aldine Transactions.

Llinares, J (2007). Open governance, administración pública y otros temas. Consultado el 7 de julio de 2017 en <http://www.javierllinares.es/?p=476->

Nilsson, W.O. (2003). *Social innovation: an exploration of the literature*. McGill University: Social Innovation Initiative.

Peters, G. (2005). Gobernanza y Burocracia Pública ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, 182, (45), pp. 585-598.

Putnam, R. (2003). *El declive del capital social*. Galaxia Guttenberg, Círculo de Lectores. Barcelona.

Taylor, S.J. y Bogdan, R. (2000). *Introducción a los métodos cualitativos en investigación. La búsqueda de los significados*. Ed. Paidós: España, pp.100 -132.

Wurman, L.; Leifer, D.; Sume, y K. Whitehouse (2001). *Information Anxiety 2*. Que Corporation, U.S.