



La crisis de la COVID-19 como ventana de oportunidad: la pacificación de los entornos escolares en Barcelona a través del urbanismo táctico

Marc Martí-Costa¹, Andreu Termes² y Ricard Gomà³

Recibido: 8 de enero de 2024 / Aceptado: 14 de junio de 2024

Resumen. Este artículo analiza cómo la crisis de la COVID 19 se configuró como una ventana de oportunidad por parte del gobierno municipal de Barcelona para acelerar las acciones hacia una ciudad más amable, saludable e inclusiva. En gran parte, esto se produjo con la pacificación y peatonalización de espacios públicos utilizando intervenciones de urbanismo táctico. Para ello se analiza en profundidad el programa *Protejamos las escuelas* del Ayuntamiento de Barcelona entre los años 2020 y 2023 a partir del marco teórico de las corrientes múltiples y del ciclo de las políticas. El programa tiene como objetivo pacificar los entornos urbanos de las escuelas de Barcelona. La metodología es la del estudio de caso, a partir de técnicas cualitativas, combinando fuentes documentales con 10 entrevistas semiestructuradas a actores clave del programa. Los resultados del análisis ponen de relieve diferentes aspectos de esta política pública: la existencia de diversos factores disparadores además de la COVID-19; las tensiones internas entre el área de urbanismo y la de educación del Ayuntamiento de Barcelona en el desarrollo participativo del programa; la importancia de las asociaciones de familias de los centros escolares como un nuevo actor en la gobernanza del espacio público; el impulso del urbanismo táctico y las consecuencias de su institucionalización; así como los avances y límites del programa. Todo ello permite explicar el rápido desarrollo de la política y su permanencia más allá de la emergencia de la pandemia.

Palabras clave: COVID-19; urbanismo táctico; políticas educativas; nuevo municipalismo; ciudad saludable.

[en] The COVID-19 Crisis as a Window of Opportunity: The Pacification of School Environments in Barcelona through Tactical Urbanism

Abstract. This article analyzes how the COVID 19 crisis became a window of opportunity for the Barcelona local government to accelerate actions towards a friendlier, healthier and more inclusive city. To a large extent, this occurred with the pacification and pedestrianization of public spaces using

¹ Instituto Metrópoli, Barcelona.
Email: marc.marti@institutmetropoli.cat
<https://orcid.org/0000-0002-6875-2490>

² Instituto Metrópoli, Barcelona.
Email: andreu.termes@institutmetropoli.cat
<https://orcid.org/0000-0001-7667-785X>

³ Instituto Metrópoli, Barcelona.
Email: ricard.goma@institutmetropoli.cat
<https://orcid.org/0000-0001-6185-1501>

tactical urban planning interventions. To this end, an in-depth analysis of the *Let's Protect the Schools* program of Barcelona City Council between the years 2020 and 2023 is conducted. It is based on the theoretical framework of multiple currents and takes on a policy cycle approach. The program aims to pacify the urban surroundings of Barcelona schools. The article is based on the case study and uses qualitative techniques, combining documentary sources with 10 semi-structured interviews with key actors of the program. The results of the analysis highlight different aspects of this public policy: the existence of various triggering factors in addition to COVID-19; the internal tensions between the urban planning area and the education area of Barcelona City Council within the participatory development of the program; the importance of school family associations as a new actor in the governance of public space; the promotion of tactical urbanism and the consequences of its institutionalization; as well as the benefits and limits to the program. All of this helps explain the rapid development of the policy and its permanence beyond the pandemic breakout.

Keywords: COVID-19; tactical urbanism; educational policies; new municipalism; healthy city.

[pt] A crise da COVID-19 como janela de oportunidade: a pacificação dos ambientes escolares em Barcelona através do urbanismo tático

Resumo. Resumo. Este artigo analisa como a crise da COVID 19 se configurou como uma janela de oportunidade para o governo municipal de Barcelona acelerar ações em direção a uma cidade mais amigável, saudável e inclusiva. Em grande medida, isto ocorreu com a pacificação e a pedestrianização dos espaços públicos através de intervenções táticas de planejamento urbano. Para isso, o programa *Vamos Proteger as Escolas* da Prefeitura de Barcelona é analisado em profundidade entre os anos de 2020 e 2023 com base no quadro teórico de múltiplas correntes e no ciclo político. O programa visa pacificar os ambientes urbanos das escolas de Barcelona. A metodologia é a do estudo de caso, baseada em técnicas qualitativas, combinando fontes documentais com 10 entrevistas semiestruturadas com atores-chave do programa. Os resultados da análise destacam diferentes aspectos desta política pública: a existência de diversos fatores desencadeantes além da COVID-19; as tensões internas entre a área de planejamento urbano e a área de educação da Câmara Municipal de Barcelona no desenvolvimento participativo do programa; a importância das associações familiares escolares como novo ator na governança do espaço público; a promoção do urbanismo tático e as consequências da sua institucionalização; bem como o progresso e os limites do programa. Tudo isto ajuda a explicar o rápido desenvolvimento da política e a sua permanência para além da emergência da pandemia.

Palavras-chave: COVID 19; urbanismo tático; políticas educacionais; novo municipalismo; cidade saudável.

Sumario. Introducción. 1. Contexto: el gobierno de Barcelona en Comú y la pandemia. 2. Modelo analítico: el marco de las corrientes múltiples. 3. Metodología. 4. La formulación del programa *Protejamos las escuelas*. 4.1. La corriente de los problemas: la movilidad motorizada en entornos escolares. 4.2. La corriente de la política: la alineación institucional y colectiva. 4.3. La corriente de las soluciones: antecedentes y objetivos. 5. La implementación del programa *Protejamos las escuelas*. 5.1. La gobernanza formal del programa y sus tensiones. 5.2. Una lógica de crecimiento escalar, acelerada y táctica. 5.3. Un estilo proactivo, consensual y de participación limitada. 6. Los resultados del programa. Conclusiones y discusión. Agradecimientos. Referencias bibliográficas.

Cómo citar: Martí-Costa, M., Termes, A., y Gomà, R. (2024). La crisis de la COVID-19 como ventana de oportunidad: la pacificación de los entornos escolares en Barcelona a través del urbanismo tático. *Geopolítica(s)*. *Revista de estudios sobre espacio y poder*, 15(1), 167-191. <https://dx.doi.org/10.5209/geop.93443>

Introducción

La COVID-19 fue mucho más que una crisis de salud pública. El estado de emergencia afectó de forma integral al conjunto de políticas públicas y a las formas de gobernar. La fase más crítica de la emergencia supuso la restricción de libertades, los confinamientos domiciliarios, la paralización de gran parte de las actividades cotidianas y la radical disminución de la interacción social. En el caso de España, el estado de alarma nacional empezó el 14 de marzo y se alargó hasta el 26 de junio de 2020, si bien a finales de abril el gobierno anunció un plan de desconfinamiento que relajaba las medidas más restrictivas para ir progresivamente transitando hacia una “nueva normalidad”. Tanto en el periodo de emergencia como en las primeras fases de la desescalada, la proximidad de los servicios (supermercados, farmacias, etc.) a la vivienda, como la calidad de los espacios públicos cercanos donde pasear o hacer deporte, ganaron protagonismo en la vida y agenda pública. También se constataron los efectos positivos en el medio ambiente urbano del freno a la movilidad motorizada y a la actividad económica, con una sustantiva disminución de la contaminación acústica y atmosférica, y la mejora en la biodiversidad.

Así, si bien los gobiernos locales fueron también proactivos en la fase de emergencia (Martí-Costa *et al.*, 2020b), es durante la fase de desconfinamiento e inicio de la recuperación donde el protagonismo público de los gobiernos locales aumenta por sus competencias en la regulación del espacio público. Crece el debate y las acciones con relación al aumento de terrazas para facilitar la supervivencia del sector de la restauración; la pacificación de calles para facilitar el paseo; o el fomento de los modos más sostenibles e individuales de desplazamiento, como el de la bicicleta. Diferentes trabajos han analizado la respuesta a la crisis por parte de las ciudades y gobiernos locales (Martí-Costa *et al.*, 2020a, 2020b; Martínez y Short, 2021; Mouratidis, 2021; Navarro, 2020), y señalan cómo la pandemia se erigió en ventana de oportunidad para avanzar hacia ciudades más saludables y sustentables en los ámbitos del diseño urbano, los espacios verdes, la movilidad, la vivienda o los equipamientos públicos en un entorno cada vez turbulento y con mayor incertidumbre. Sin embargo, hay pocos trabajos que analicen si esta ventana de oportunidad se aprovechó y de qué dependió que esto sucediese.

Justamente, este artículo analiza los siguientes elementos: cómo la crisis de la COVID-19 se configuró como una ventana de oportunidad por parte del gobierno municipal de Barcelona para avanzar hacia una ciudad más amable, saludable e inclusiva a través de la pacificación y peatonalización de diferentes espacios públicos; los factores que lo posibilitaron; las tensiones que emergieron; y sus resultados conseguidos. En concreto, este artículo analiza el programa municipal *Protejamos las escuelas* que se aceleró y reforzó a raíz de la pandemia. El programa tuvo como objetivo recuperar el espacio público para la comunidad educativa, reducir el transporte motorizado, y promover la movilidad activa (Mueller *et al.*, 2020).

La estructura del artículo es la siguiente: el primer bloque (apartados 1 a 3) describe el contexto político local en el cual se desarrolla el programa, el modelo analítico y la metodología utilizada que incluye el trabajo de campo. El segundo bloque (apartado 4) analiza el proceso de formulación del programa *Protejamos las escuelas*

aplicando las lentes teóricas del marco de las corrientes múltiples, se analiza el diseño y la aceleración del programa a raíz de la pandemia. El tercer bloque (apartado 5) profundiza en la gobernanza, la participación y la lógica de crecimiento del programa. El cuarto bloque (apartado 6) valora los resultados del programa en función de los objetivos propuestos. Finalmente, en las conclusiones se realiza una síntesis de aquellos aspectos que explican el inicio, el crecimiento y la permanencia del programa más allá de la pandemia.

1. Contexto: el gobierno de Barcelona en Comú y la pandemia

Cinco años antes de la pandemia, en las elecciones municipales de 2015, hubo un cambio político relevante en el Ayuntamiento de Barcelona. Las protestas del movimiento 15M en 2011 politizaron el descontento con la estrategia de austeridad predominante durante la gran recesión del 2008. Más allá, el movimiento supuso una impugnación del deterioro del modelo de representación política, crecientemente alejado de los problemas y las aspiraciones de la mayoría. En las elecciones locales de 2015 este movimiento se organizó en diferentes candidaturas locales y hubo cambios políticos en ayuntamientos de grandes ciudades españolas. En cuatro de las cinco urbes más pobladas del país (Madrid, Barcelona, Valencia y Zaragoza) se constituyeron gobiernos locales liderados por nuevos espacios políticos de confluencia. El municipalismo constituyó la primera y principal esfera de articulación en clave institucional de las energías ciudadanas del ciclo post 15M (Blanco y Gomà, 2016). En Barcelona, una constelación de diferentes movimientos urbanos (la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, PAH, y las mareas ciudadanas, contrarias a las políticas de austeridad y a los recortes a los servicios básicos, principalmente) y de formaciones de izquierda —preexistentes y enraizados en la ciudad (Iniciativa per Catalunya Verds) y emergentes (Podemos)— se agruparon bajo el nuevo partido Barcelona en Comú (BComú). El nuevo sujeto municipalista contó con el potente liderazgo de la activista del movimiento por el derecho a la vivienda, Ada Colau, que consiguió la victoria electoral y la alcaldía de la ciudad. Esto tuvo importantes consecuencias en la agenda urbana de la ciudad, con un cambio de prioridades políticas, más centradas en la cuestión de la emergencia social, habitacional y climática. En relación con las políticas que abordamos en este artículo, conviene destacar las primeras experiencias del uso del urbanismo táctico para pacificar espacios destinados a vehículos privados. En concreto, a partir de 2016, se impulsa la “supermanzana” del Poblenou, la conversión integral de un amplio sector de la trama Cerdà en un espacio peatonalizado y orientado a ganar usos ciudadanos y comunitarios, con la prohibición de la circulación de vehículos privados. En 2018, la experiencia se extiende al barrio de Sant Antoni, ya en el distrito del Eixample (uno de los distritos más poblados de Barcelona, y cuyas anchas calles funcionan como arterias principales de la movilidad motorizada de la ciudad), bajo el triple criterio de mejorar la salud, el medio ambiente y las pautas de movilidad, redundando en la reactivación del pequeño y mediano comercio urbano.

Mientras que en la mayoría de las otras “ciudades del cambio” las nuevas candidaturas perdieron la alcaldía en las elecciones de 2019, BComú revalidó la alcaldía

y una nueva coalición de gobierno con el Partido de los Socialistas de Catalunya. La política urbanística ganó centralidad en la agenda del gobierno municipal. Se recuperó, incluso, la figura del “arquitecto jefe” de la ciudad, posición vacante desde 2015. Así, se aceleraron las intervenciones en el espacio público, caracterizadas por su mirada de género (énfasis en la articulación de espacios de cuidados), de edades (programas precedentes de intervención en entornos escolares, y creación de ecosistemas lúdicos infantiles), de sostenibilidad (priorizando los modos de movilidad a pie, en bici y en transporte público, y aumentando los espacios verdes en la ciudad). Sin embargo, la crisis de la COVID-19 fue un elemento disruptor y algunas de estas transformaciones, como veremos, se tuvieron que adaptar al nuevo contexto.

En la fase de recuperación, el gobierno local aprovechó la crisis para acelerar medidas de pacificación del espacio público ya incluidas en su programa político. Con la intención de prefigurar y plasmar el modelo de ciudad deseado, el equipo de gobierno lideró intervenciones tácticas en el espacio público en diferentes ámbitos (comercial, restauración, escolar) e intentó articular diferentes alianzas sociales para avanzar en dicha transformación. Así, durante la fase de desconfinamiento se permitió la ampliación de terrazas de bares y restaurantes en espacios reservados al aparcamiento de vehículos; se realizaron cortes temporales de tráfico en los principales ejes cívicos y comerciales; y se ampliaron los espacios peatonales alrededor de los centros escolares durante las entradas y salidas para evitar aglomeraciones.

A finales del año 2020, una alianza de 20 asociaciones de familias de escuelas de Barcelona empieza una campaña llamada *#RevoltaEscolar* (Revolta Escolar). Piden entornos escolares pacificados y peatonalizados e inician cortes de tráfico en familia alrededor de los centros escolares. Previamente, en enero de 2020, el ayuntamiento de Barcelona había iniciado el programa *Protejamos las escuelas* en una escuela del distrito de Sant Martí, pero quedó paralizado como tantas otras políticas públicas durante la pandemia. Es a partir de finales de ese año, cuando el programa gana centralidad política, se acelera y se expande rápidamente a través de intervenciones de urbanismo táctico con una mayor implicación de los centros educativos y de las familias.

2. Modelo analítico: el marco de las corrientes múltiples

Nuestro marco teórico combina el *multiple stream framework* (MSF, más enfocado a analizar la formulación de políticas), con otros aparatos conceptuales que analizan la implementación de las políticas públicas. La definición y emergencia de los problemas políticos no es un proceso ni natural, ni automático, al contrario, es a través de un proceso colectivo, frecuentemente conflictivo, en el que algunos fenómenos sociales se construyen y convierten en problemas políticos —mientras que otros no—. La incorporación en la agenda filtra los múltiples problemas, y los divide entre aquellos que recibirán atención política y serán tratados, y aquellos que no lo serán (Harguindéguy, 2013). Esta óptica constructivista no niega el hecho de que algunas características facilitan la conversión de fenómenos sociales en problemas políticos: su grado de especificidad, de relevancia social, de importancia temporal, y de

complejidad, así como la (in)existencia de precedentes históricos. Dicho de otro modo, los fenómenos concretos, de elevada significación social, de mayor actualidad, con poca complejidad y con precedentes históricos similares son más fácilmente definidos y construidos como problemas políticos. Habitualmente, la construcción y percepción del problema político genera simultáneamente una necesidad colectiva, una diferencia entre la situación actual percibida y la situación normativa deseada, ante la cual se busca una solución (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008).

Según una de las aproximaciones teóricas más consolidadas, para que una política se incorpore en la agenda pública, se considera fundamental la alineación o coincidencia de tres corrientes (el *multiple stream framework*): la corriente de los problemas percibidos; la corriente de las soluciones —es decir, la existencia de políticas públicas conocidas, disponibles y aplicables para solucionar dicho problema—; y la del escenario político —que hace referencia tanto a esquemas institucionales como a dinámicas políticas, ideológicas y electorales (Herweg, Zahariadis y Zohlnhofer, 2017)—. La combinación de las tres corrientes genera una ventana de oportunidad para activar los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas (Kingdon y Stano, 1984).

Así, lo que define la corriente de los problemas son las relaciones que existen entre actores (p.ej., actores perjudicados y beneficiarios de problemas y soluciones), la emergencia de estructuras discursivas (p.ej., en términos de producción y difusión de evidencias científicas, relatos políticos), y la conformación de preferencias políticas por parte de los actores clave —que son resultado de la interacción de los procesos anteriormente citados (Herweg *et al.*, 2017)—. El resultado de este proceso complejo e iterativo es la emergencia de los problemas que merecen atención público-política (Zahariadis, 2019).

En la política existen tres aspectos clave que condicionan su corriente: el estado de ánimo nacional (*national mood*), los grupos de interés y el gobierno (Herweg *et al.*, 2017; Kingdon y Stano, 1984). El estado de ánimo se refiere a la noción de que un gran número de personas presenta ciertos consensos o líneas comunes sobre una temática —que puede ser un problema y/o una solución—, y/o evolucionan similarmente —o, al menos, así es percibido por parte de la comunidad política—. Por su parte, la relación entre los grupos de interés y el gobierno apunta a las dinámicas de influencia y de poder que se dan entre ambos actores, y de carácter contingente y contextual, que pueden variar extremadamente según casos (por ej., oposición, rechazo y enfrentamiento; influencia y *lobbying*; asimilación y cooptación).

En la corriente de las soluciones, las alternativas políticas se generan a través del debate que se da en las comunidades políticas, en una especie de “sopa primordial” (*primeval soup*) en la que las ideas se discuten, modifican y recombinan (Herwig *et al.*, 2017; Kingdon y Stano, 1984). Además, estas alternativas se recombinan y sedimentan en relación con otros espacios institucionales y alternativas políticas.

Asimismo, la formulación de las políticas públicas implica por parte de los actores públicos —aunque no necesariamente de forma explícita—, el manejo de un modelo causal, que pone en relación los objetivos, los instrumentos, y los procesos que deberán ponerse en marcha para paliar o solucionar el problema definido. Para analizar el diseño y formulación de las políticas públicas es especialmente útil la noción de teoría del cambio: la articulación —más o menos coherente— entre objetivos

deseados, mecanismos asumidos, resultados esperados y principios legitimadores del programa (Pawson y Tilley, 1997).

La implementación implica la puesta en marcha del instrumental operativo de la política, en la que emergen una serie de dinámicas de acomodo, traducción, y reinterpretación selectiva de la formulación (Harguindéguy, 2013; Hill y Hupe, 2021). En este estudio de caso nos centramos especialmente en el uso del urbanismo táctico en la implementación de la política. El urbanismo táctico es un enfoque que proviene del ámbito del activismo urbano, caracterizado por el uso de intervenciones de bajo coste, a corto plazo y fácilmente escalables para un uso más amable y comunitario del espacio público (Lydon, Bartman, Woudstra y Khawarзад, 2012). No son simples actuaciones temporales o coyunturales, sino un tipo de intervenciones “de abajo a arriba”, accesibles para los activistas y comunidades, y que quieren prefigurar transformaciones profundas en la forma de hacer ciudad a más largo plazo (Lydon y García, 2015). Diferentes investigaciones han documentado el uso del urbanismo táctico en ciudades de todo el mundo durante la pandemia de la COVID-19 (Alvandipour, 2024) con resultados generalmente positivos (Pradifta, Puspitasari, Indratno y Fadhilah, 2021; Abdelkader, Khalifa y Elshater, 2023). Las intervenciones se realizaron para reducir la probabilidad de contagios en espacios abiertos, fomentar la movilidad a pie o en bicicleta o para mejorar la calidad de vida en los barrios vulnerables. En el caso de Barcelona, se ha analizado los efectos positivos de las intervenciones tácticas en el centro de la ciudad en la reducción o “evaporización” del tráfico (Nello-Deakin, 2022). El programa *Protejamos las escuelas* se enmarca en esta popularización de intervenciones de urbanismo táctico por parte de las administraciones locales, si bien —como describiremos a continuación— con un enfoque mucho más de “arriba abajo” de lo que hasta ese momento era habitual.

3. Metodología

Para analizar cómo la COVID-19 se convirtió en una ventana de oportunidad para el desarrollo y la aceleración de políticas urbanas, se analiza, como estudio de caso, el programa *Protejamos las escuelas*, implementado en la ciudad de Barcelona. La selección de este programa como estudio de caso se debe a que puede considerarse como un “caso crítico” (Beach y Pedersen, 2016; Flyvbjerg, 2011) de implementación de políticas urbanas a raíz de la pandemia.

Nuestro estudio de caso se basa en una metodología eminentemente cualitativa, que combina fuentes secundarias (bibliografía académica, registros administrativos, documentación municipal) con fuentes primarias (entrevistas a actores clave vinculados a las diferentes fases y escenarios de la política pública).

En concreto, se realizaron 10 entrevistas semiestructuradas a actores clave, utilizando el modelo de estratificación de “nido”, un modelo particularmente útil para captar las inferencias de informantes privilegiados (Onwuegbuzie y Leech, 2007). La estratificación incluyó tres niveles: el nivel general o de ciudad, el nivel de distrito y el nivel de escuela (Tabla 1). El nivel más general es usado para entender los aspectos globales del programa (emergencia del problema, antecedentes y

enmarcamiento, formulación y teoría del cambio, factores globales condicionantes y de oportunidad), mientras que los niveles más concretos (distrito y escuela) son utilizados para entender aspectos relativos a su implementación. A nivel de ciudad se contempla la presencia de actores institucionales (responsables técnicos de urbanismo y de educación), investigadores y participantes en los movimientos sociales. En las escalas de distrito y de escuela se combinan agentes institucionales, activistas de base y referentes del tejido social educativo (Tabla 1). Así, siguiendo la estratificación “de nido”, para conseguir información más comprensiva del entorno en que se implementaba el programa, se escogió un solo distrito (Sant Andreu). Este distrito se escogió porque hipotetizábamos que, al no ser el Eixample —donde el programa se inició, y con una red viaria más amplia—, presentaría mayores problemas de implementación del urbanismo táctico —y, por lo tanto, en tanto que “caso crítico”, arrojaría más información en términos de límites de esta tipología de transformación urbana—. Como veremos más adelante, esta hipótesis se reveló cierta. Además, se escogió una sola escuela del distrito de Sant Andreu. Esta escuela tenía unas características cercanas a la mediana de la ciudad: era pública (el 55% de las escuelas de la ciudad lo son), y cercana a la mediana de la ciudad en términos de composición social del alumnado (por ej., porcentaje de alumnado de origen extranjero, o con necesidades educativas especiales), según datos del Departamento de Educación.

Tabla 1. *Ámbito, perfil, y temas de las entrevistas*

<i>Ámbito y número de entrevistas</i>	<i>Perfiles entrevistados</i>	<i>Temas de las entrevistas</i>
Ciudad (n=4)	<ul style="list-style-type: none"> - Técnica de la gerencia Urbanismo - Técnica de Educación - Investigadora de Educación - Participante de movimiento social favorable a la pacificación 	Emergencia del problema, antecedentes, enmarcamiento, formulación y teoría del cambio.
Distrito (n=3)	<ul style="list-style-type: none"> - Responsable del Distrito de atención a las personas - Responsable del Distrito de educación - Participante de mesa local de seguimiento del programa <i>Protejamos las escuelas</i> 	Implementación, gobernanza del programa, límites y oportunidades del urbanismo táctico.
Escuela (n=3)	<ul style="list-style-type: none"> - Responsable de la dirección del centro - Responsable de la asociación de familias de la escuela - Participante de la asociación de familias de la escuela 	Implementación, procesos participativos, expectativas iniciales, límites y oportunidades del urbanismo táctico.

Fuente: elaboración propia.

Las entrevistas fueron semiestructuradas. A nivel de ciudad el guion incluía preguntas sobre los “problemas” políticos considerados durante la emergencia del programa *Protegem*, cuál fue el uso estratégico de la información y la evidencia para situar la problemática de la seguridad viaria y los entornos jugables en la agenda

político-mediática, y cuáles eran los objetivos, mecanismos, y resultados previstos del programa. A nivel de distrito, además de las cuestiones previas, el guion hacía especial énfasis en cuestiones relativas a la gobernanza del programa. Y, a nivel de escuela, las cuestiones se referían a las expectativas iniciales de la comunidad educativa, y en cómo se valoraban los límites y las oportunidades del urbanismo táctico.

Todos los documentos (bibliografía, fuentes municipales, entrevistas) se analizan en base a los conceptos de los marcos teórico-interpretativos del *multiple stream framework* y del enfoque del *policy cycle*. Este enfoque teórico asume de forma ideal una serie de etapas en el proceso de elaboración de políticas públicas, habitualmente las siguientes: introducción del tema en la agenda, formulación, decisión, diseño, implementación y evaluación. En algunos casos los resultados han tenido un carácter más deductivo (el análisis de las corrientes de problemas, política, y solución es más frecuente en las entrevistas a nivel de ciudad), mientras que en otros un carácter más inductivo y emergente (el análisis de la implementación del programa es más habitual en las entrevistas a nivel de distrito y de escuela). Para realizar esta tarea se utilizó, como programa de soporte, el software Atlas.ti.

4. La formulación del programa *Protejamos las escuelas*

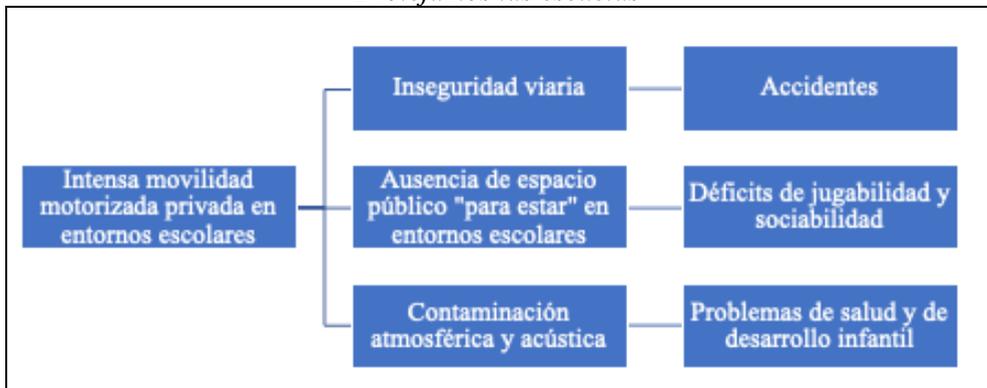
En este apartado analizamos como las corrientes de los problemas, de la política, y de las soluciones se realinean durante la pandemia para impulsar el programa *Protejamos las escuelas*.

4.1. La corriente de los problemas: la movilidad motorizada en entornos escolares

En el ámbito de nuestro estudio de caso, durante el periodo 2018-2020, una serie de problemas ganaron importancia en la agenda política municipal vinculados al programa de gobierno: el elevado nivel de motorización privada e inseguridad vial; un espacio público que no facilita la interacción social (jugabilidad, sociabilidad); una elevada contaminación ambiental, y la percepción de que esto era dañino para la salud y el desarrollo (físico, psicológico y cognitivo) de la población infantil. Estos problemas han sido considerados especialmente críticos en los entornos escolares. Los informantes clave aseguran que, en términos discursivos, concretar en los entornos escolares la lucha contra la contaminación y la ocupación del vehículo privado en el espacio público ha limitado las críticas y oposiciones y ha permitido emprender un conjunto de reformas muy distribuidas en toda la ciudad. La Figura 1 resume la estructura discursiva de la corriente de los problemas en el caso del programa *Protejamos las escuelas*.

La inclusión de todo ello en el debate público y en la agenda política municipal se ha basado en una lógica de alineamiento y complementariedad entre tres elementos: las evidencias científicas; las prioridades de la alcaldía; y las reivindicaciones de los movimientos sociales.

Figura 1. La definición de los problemas que originan el programa *Protejamos las escuelas*



Fuente: elaboración propia.

En relación con las evidencias científicas se manejan las siguientes: se estima que alrededor del 70-80% de los niveles de dióxido de nitrógeno en Barcelona son causados por la movilidad motorizada; también se estima que estos niveles son superiores a los límites establecidos por la Unión Europea (unas concentraciones de hasta 89 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, mientras que las recomendaciones son de 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) (Perelló *et al.*, 2021). Las aportaciones científicas han puesto de relieve cómo la contaminación urbana afecta a la salud de las personas (en especial para mujeres embarazadas, personas mayores, personas con enfermedades cardiovasculares y/o respiratorias). Se calcula, por ejemplo, que el 48% de los casos de asma de Barcelona son atribuibles a la contaminación ambiental (Pierangeli, Nieuwenhuijsen, Cirach y Rojas-Rueda, 2020). En los últimos años ha aumentado también la evidencia de que la calidad del aire condiciona el desarrollo físico, psicológico y cognitivo de niños y niñas y, en el caso de Barcelona, existen escuelas en contacto con niveles elevados de tráfico motorizado y contaminación atmosférica (Rivas *et al.*, 2014). Precisamente, uno de los elementos clave del enmarcamiento del programa consistió en movilizar el conocimiento científico que aludía a las consecuencias negativas de la movilidad motorizada en los entornos escolares y sobre la población infantil y adolescente. Se argumentó que la movilidad escolar en transporte privado motorizado contribuía a estas dinámicas negativas, lo que se traducían en efectos negativos sobre la salud de los niños y niñas (por ej., reducción de la actividad física, facilita la aparición de la obesidad infantil). El análisis documental pone de relieve que el Ayuntamiento utilizó estas evidencias científicas para informar y justificar la necesidad del programa *Protejamos las escuelas*.

Sin embargo, el análisis de las entrevistas a los actores clave pone de relieve que para que estas problemáticas fueran definitivamente incorporadas a la agenda pública, además de la necesaria existencia de conocimiento técnico y científico que las avalara y legitimara, dos shocks externos actuaron como eventos disparadores (*triggering factors*). En primer lugar, un suceso trágico: el atropello mortal de un niño de seis años en un entorno escolar, en octubre de 2019, que se convirtió en uno de los desencadenantes del programa —justamente, la primera intervención del programa

se realizó en esta escuela—. El atropello mortal fue clave tanto para la definición de la problemática —con su foco prioritario en la seguridad viaria— como, también, en la implementación, ya que aumentó la urgencia para llevarlo a cabo —debido a las presiones de la comunidad educativa—. La siguiente cita pone de relieve el rol disparador del atropello mortal:

El programa comienza en otoño de 2019, y es un programa de mandato, uno de los puntos clave del programa electoral del gobierno actual. Lo que desató todo, lo que hizo que se empezara a aplicar “¡ya!”, sin un análisis previo, fue el atropello mortal de un niño de seis años en una escuela de la calle Provença. Esto hizo que de repente fuera prioritario proteger los entornos escolares. Y en 2020 se hizo la primera intervención, justamente en la escuela donde tuvo lugar el atropello (Técnica de la gerencia de Urbanismo, nivel Ciudad).

Un segundo evento disparador que aceleró la puesta en marcha del programa fueron los efectos de la pandemia, desde marzo de 2020. Evitar aglomeraciones para que la entrada y salida del alumnado a las escuelas fueran seguras actuó como incentivo para repensar el entorno escolar en todas sus dimensiones (de seguridad y sociabilidad, fundamentalmente).

Estos eventos disparadores abrieron una imprevista ventana de oportunidad para la problematización de los entornos escolares, y para el avance de *Protejamos*. La cita siguiente describe como la COVID-19 abrió una ventana de oportunidad para avanzar en la reforma urbanística de los entornos escolares:

Los problemas te obligan a buscar oportunidades: con más problemas debes ser más imaginativo. El Covid fue un detonante, de algo que ya existía [la voluntad de reformar los entornos escolares]. [...] El Covid ofrece la oportunidad de poner un encargo político, un equipo técnico, un presupuesto económico para sacar adelante este tema, y hace que se desarrolle, que se convierta en realidad. El Covid nos obligó a incorporarlo como una prioridad municipal [...] En un momento de crisis, buscas soluciones rápidas, no discursos planificados (Responsable de atención a las personas, nivel Distrito).

4.2. La corriente de la política: la alineación institucional y colectiva

La corriente política está habitualmente condicionada por el estado de ánimo nacional, los grupos de interés y el gobierno. Tal como hemos anticipado, el estado de ánimo de la ciudad estaba, a finales de 2020, muy influenciado por los efectos de la pandemia, y especialmente receptivo a acoger transformaciones urbanas que —probablemente— en otros contextos hubieran tenido menor consenso. Además, como ya se ha resaltado también, el trágico evento del atropello mortal enfrente de una escuela generó fuerte rechazo en la comunidad educativa —que exigía mayor seguridad viaria—.

En nuestro caso de estudio, más que los grupos de interés han sido los movimientos sociales los que han tenido un rol fundamental de denuncia y, sobre todo, de promoción de la pacificación de los entornos escolares, y los que influenciaron al

gobierno municipal. La fase de emergencia y confinamiento implicó la suspensión de las clases presenciales en escuelas e institutos desde marzo 2020. Ante las dudas gubernamentales sobre si reiniciar o no presencialmente el curso en septiembre del mismo año, un grupo de madres y padres de Cataluña empiezan a reclamar a las autoridades el reinicio de las clases presenciales bajo el lema de *Tornem a les escoles* (Volvamos a la escuela).

En el contexto de retorno a las aulas, a finales de 2020 nace en Barcelona la protesta *Revolta Escolar* (Revolta escolar). Fue protagonizada por asociaciones de familias (AFAs), el movimiento *Eixample Respira* y entidades vecinales. Su repertorio de acción combina formatos convencionales (manifiestos, comunicados, manifestaciones) con otros más innovadores y disruptivos: cortes de calle de media hora de carácter semanal, habitualmente los viernes, por parte de familias y comunidades educativas. Una reivindicación inicialmente centrada en el distrito del Eixample (donde hay más contaminación acústica y atmosférica y menos espacios de juego), se expande al conjunto de la ciudad.

Las reivindicaciones añaden presión al gobierno municipal para acelerar las actuaciones concretas. Ambos actores (gobierno municipal y movimientos sociales urbanos) reconocen dinámicas de alineamiento y complementariedad para intensificar/acelerar la política pública. Los movimientos sociales no causan o generan la política municipal, pero sí la “arrastran” y “tensionan” para llevarla a cotas más ambiciosas (Ibarra, Martí y Sribman, 2021), tal como apunta la siguiente cita:

La influencia de los movimientos sociales, desde donde yo conozco, es que llegan y empiezan a hacer ruido cuando ya hay un sotobosque previo. (...) Aunque [las acciones de los movimientos sociales] no sean la causa, todo es simultánea, todo se retroalimenta y se legitima mutuamente. (...) La gente del Eixample Respira y de Revolta Escolar aprieta al Ayuntamiento para que sea más radical en su propuesta de pacificación de los entornos escolares (Técnica de investigación contratada por Educación, nivel Ciudad).

4.3. La corriente de las soluciones: antecedentes y objetivos

En la corriente de las soluciones, las alternativas políticas no se articulan en el vacío institucional ni político, al contrario. En este sentido, es importante especificar cuáles fueron los antecedentes del programa Protejamos, y como se relacionaron en términos de continuidad, estratificación, y afinidad. En concreto, existen tres programas similares, implementados en paralelo desde servicios municipales distintos, y con visiones complementarias con relación al espacio público, la sociabilidad y la jugabilidad, la seguridad viaria, y la adaptación al cambio climático.

En primer lugar, más focalizado a mejorar la seguridad vial, el programa *Caminos escolares*, iniciado en 1999 como parte del Proyecto Educativo de Ciudad, está orientado a generar itinerarios seguros —en clave comunitaria— de movilidad escolar.

En segundo lugar, el plan *Ciudad jugable* (en vigor desde 2020), orientado a incrementar la jugabilidad del espacio público de la ciudad. El proyecto ha reformado el espacio público de la ciudad para dedicarlo al juego infantil, creando así una red de ecosistemas lúdicos urbanos que transformen Barcelona y sus barrios en una

ciudad más jugable, donde el derecho al hábitat se construya también desde las miradas y las necesidades de la población infantil. Una de sus acciones más emblemáticas han sido las llamadas superáreas de juego, que se caracterizan por la singularidad de sus equipamientos y accesibilidad —para garantizar el juego de todos los niños y niñas, también de quienes tienen algún tipo de discapacidad—.

En tercer lugar, los programas orientados a transformar los equipamientos escolares de titularidad pública, para adaptarlos al cambio climático y favorecer nuevas modalidades de sociabilidad (existentes desde 2019). Así, existe el programa *Patios escolares abiertos*, que abre estos espacios y los convierte en espacio de uso público para familias, niños, y adolescentes fuera del horario escolar. Al hacerlo, convierte los patios escolares como espacios de ocio inclusivo, interrelación comunitaria, en un contexto de seguridad y proximidad. Y, también, el programa *Transformemos los patios escolares*, que los transforma físicamente para que sean más adaptados al cambio climático (por ej., ajardinamiento) y los remodela para mejorar las dinámicas que se establecen —con especial atención a favorecer el juego diverso, coeducador—.

La lógica entre el *Protejamos* y sus antecedentes es de “sedimentación”; es decir, un proceso de estratificación de planes y programas con relación a objetivos paralelos. En términos de generación de políticas, la diferencia más sustancial es la que se da entre el *Protejamos* con el *Caminos*. Aunque ambos programas tienen como objetivo central la seguridad con relación a la movilidad escolar, existen diferencias sustanciales entre ambos. *Protejamos* surge del área de urbanismo, genera transformaciones fuertes y más visibles en el espacio público, pero no tiene una lógica tan relacional. *Caminos*, sin embargo, es una iniciativa del departamento municipal de educación que opera en clave relacional y participativa (la protección comunitaria de los itinerarios escolares de proximidad), con escasa incidencia en términos de espacio urbano. Así, el *Protejamos* define un espacio de intervención acotado: los entornos escolares. Se trata de una opción mucho más precisa, pero que permite, al mismo tiempo, una actuación multidimensional (en términos de seguridad, ambientales, de salud y de sociabilidad). Los entornos escolares, además, se perciben como puntos neurálgicos de un sistema urbano que pone a las personas en el centro. En este sentido, el *Protejamos*, con el objetivo coyuntural de evitar las aglomeraciones en las entradas y salidas de los centros escolares en el marco de la recuperación de la crisis de la COVID-19, permite avanzar hacia un objetivo mucho más ambicioso de transformación del espacio público de la ciudad y de la movilidad.

Con los otros planes y programas la relación es de mayor afinidad. Así, la relación entre el *Protejamos* y *Transformemos los patios* es de continuidad y ensanchamiento, ya que el primero amplía y continúa la lógica de transformación (infraestructural) para cambiar las dinámicas de sociabilidad y jugabilidad escolares, en una escala mayor: las transformaciones no tienen ya lugar en el interior de las escuelas, sino en su exterior. Por último, el *Protejamos*, el plan *Ciudad jugable* y el programa *Patios escolares abiertos* comparten la preocupación por la consolidación y la ampliación de los espacios y de los tiempos que faciliten la sociabilidad y el juego—más allá de la mera preocupación por la seguridad viaria—, e implementan medidas en esta dirección.

Fruto de este proceso de debate que se dio en la comunidad política, y en el marco de relación con otros programas que los antecedieron, los objetivos y los mecanismos operativos del Protejamos que se consolidaron fueron los siguientes. Como expusimos en la Figura 1, los problemas identificados en los entornos escolares para dar solución incluyen tres dimensiones: urbanismo y movilidad (inseguridad viaria); acción climática y ambiental (contaminación atmosférica y polución del aire); jugabilidad y sociabilidad (ausencia de espacios para el juego infantil y ausencia de lugares de encuentro e interacción para las familias). A todo ello se suma un elemento de participación: incluir a la comunidad educativa (no tanto al entorno social y vecinal) en las decisiones. El análisis documental (documentación del programa, actas de las mesas de seguimiento) y las entrevistas a los actores clave permiten identificar cuatro grandes objetivos:

1. Pacificar el tráfico —no necesariamente peatonalizar— y aumentar la seguridad viaria: disminuir la accidentalidad en las zonas de entrada y salida de los centros escolares.
2. Reducir el nivel de contaminación atmosférica y ambiental. Dado que los niños y niñas pasan una cantidad sustancial de su día en las aulas y los patios, los entornos escolares son espacios urbanos cruciales para asegurar su salud, el bienestar, el aprendizaje efectivo y gestionar las respuestas conductuales.
3. Generar espacios seguros, amables, amplios y bien equipados con mobiliario que facilite la jugabilidad de niños y niñas, y la sociabilidad de las familias.
4. Promover procesos de participación de la comunidad educativa (direcciones de centro, profesionales, AFAs, familias...) en la toma de decisiones relativa al espacio público de los entornos escolares.

Para aproximarse a los objetivos deseados, el programa se plantea el uso estratégico del urbanismo táctico como mecanismo clave, lo que se traduce en cuatro herramientas (ver Figura 2):

- Pacificación del tráfico en el entorno escolar: reducción de espacios destinados a los vehículos; reducción de la velocidad a 20 km/h.; creación de obstáculos; protección de itinerarios; señalización; semaforización; mejora del alumbrado; elementos de seguridad; e implementación del programa de voluntarios para el control del tráfico.
- Aportación de condiciones físicas al entorno escolar para mejorar su habitabilidad como espacio de encuentro: atención a todos los puntos de acceso y salida de los centros, en los cuales se definirán “espacios plaza” (superficies equivalentes a una circunferencia de 10 m. de diámetro) donde ubicar mobiliario urbano (barandillas, jardineras, bancos, juegos) para dotarlos de confort, usabilidad, y jugabilidad.
- Visualización escolar, a través de la definición de un conjunto de nuevos elementos gráficos de señalización viaria que facilitan la visualización clara y potente del entorno.
- Implicación de las comunidades educativas y vecinales en la configuración de los nuevos espacios y en la customización de sus principales elementos.

Figura 2. Teoría del cambio del programa *Protejamos las escuelas*

Fuente: elaboración propia.

5. La implementación del programa *Protejamos las escuelas*

En este apartado describimos la implementación del *Protejamos*. En este proceso, emergen una serie de dinámicas de acomodación, traducción e reinterpretación selectiva de la solución por parte de la administración (Harguindéguy, 2013; Hill y Hupe, 2021). Lejos de responder a criterios meramente técnicos y a procesos burocráticos, la puesta en práctica de las políticas viene también cruzada por lógicas relacionales, por valores e intereses en tensión. Emerge por tanto un escenario donde las lecturas y las narrativas en torno al diseño de la política y a las decisiones previamente tomadas, mediadas por las distintas capacidades de influencia de cada actor, podrán tener capacidad de reorientar contenidos. En nuestro estudio de caso, el análisis documental y de las entrevistas a actores clave, resaltan tres elementos que caracterizan la implementación del programa: la gobernanza, la lógica de crecimiento (escalar, acelerada, táctica), y el estilo (proactivo, consensual).

5.1. La gobernanza formal del programa y sus tensiones

La gobernanza formal del *Protejamos* es fruto de la necesidad de solucionar algunas tensiones que la solución incorporaba: la relación entre liderazgo fuerte y transversalidad compartida; la combinación de tecnocracia profesional con acción comunitaria; y las relaciones entre varias escalas territoriales (ciudad y distrito).

El liderazgo del programa recae en la gerencia municipal de Urbanismo, y en concreto en su arquitecto jefe. Este modelo de liderazgo incorpora la colaboración con otras gerencias y Departamentos: Seguridad (Guardia Urbana y Bomberos), Movilidad, Mantenimiento (Parques y Jardines), y Educación (Consortio de Educación

de Barcelona, e Instituto Municipal), así como los 10 distritos de la ciudad, que aportan una visión territorial y la voz de los centros al programa. Este esquema de liderazgo urbanístico con voluntad de transversalidad implicó también dificultades en dimensiones diversas. Pueden considerarse tres ejes principales de tensión: entre visiones político-estratégicas (arquitecto jefe) y técnico-operativas (Movilidad y Seguridad); entre visiones de ciudad (áreas municipales) y de escala territorial (Distritos–escuelas); entre visiones ejecutivas (Urbanismo) y comunitarias (Educación):

En el *Protegemos* no se construyen de forma conjunta [entre las diversas áreas del Ayuntamiento] las acciones, aunque se comparta el diseño y se alineen los objetivos. Las reformas de los entornos escolares se plantean desde Urbanismo, y Educación está en el otro extremo (Técnica de investigación contratada por Educación; nivel Ciudad).

Los técnicos de urbanismo que lideran el programa no quieren escuchar las críticas de los Distritos. Son arquitectos, que no quieren oír ningún problema que no sea urbanístico. Quieren aplicar su catálogo: “coloco esto y me voy”. Este liderazgo demasiado marcado de Urbanismo ha condicionado todas las soluciones del *Protejamós*. Pero es necesario escuchar más las sensibilidades del territorio, de los Distritos. [...] Nosotros, el territorio y el Distrito, estamos acostumbrados a hablar con los vecinos, pero los arquitectos no [...] Es una muy buena iniciativa, pero si lo lidera el urbanismo serán siempre sólo soluciones urbanísticas (responsable de la Dirección de Servicios a las Personas y al Territorio; nivel Distrito).

Aquello fue un reto permanente: Urbanismo proponía y proponía, y Movilidad decía que no y que no (Responsable de educación; nivel Distrito).

Para articular el liderazgo de urbanismo, con la presencia de distintas áreas municipales y distritos, el programa *Protejamós* crea una estructura de gobernanza a un triple nivel (ver Figura 3):

- El Grupo de Impulso de ciudad: espacio de confluencia de las áreas municipales de urbanismo, educación, movilidad, seguridad (guardia urbana) y de los 10 distritos.
- Las Mesas de Entornos escolares de distrito: espacios de encuentro de las comunidades educativas, la dirección política de los distritos (consejerías de educación), los servicios descentralizados (servicios a las personas, espacio público, licencias...) referentes de ciudad (gerencias de urbanismo, coordinación territorial...). Sus funciones son: monitorizar el estado de los entornos escolares, detectar y ejecutar acciones de mejora, establecer las articulaciones necesarias a escala municipal. Las Mesas fueron las encargadas de vehicular, de facto, las demandas de las escuelas —especialmente en términos de seguridad sanitaria durante la pandemia—.
- La Mesa de Seguimiento de ciudad: espacio abierto al tejido de entidades y a las personas interesadas en aportar elementos a título individual.

Figura 3. Gobernanza del programa *Protejamós las escuelas*



Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, el carácter transversal del programa implicó en ocasiones dificultades: las diferencias entre la visión política de Urbanismo y los requerimientos técnicos de los Departamentos de Movilidad y Seguridad; las dificultades de combinar las preferencias sobre las soluciones y actuaciones de los distintos actores según nivel (Urbanismo–ciudad *versus* Distritos–escuelas); las visiones contrapuestas sobre participación de Educación y de Urbanismo; la complejidad y la lentitud en la toma de decisiones; etc. En definitiva, puede interpretarse el esquema de gobernanza como el intento de forjar una arquitectura que aporte soluciones a los ejes de tensión: liderazgo con transversalidad (grupo de impulso), tecnocracia con acción comunitaria (mesa de seguimiento) y ciudad con territorios (mesas de entorno).

5.2. Una lógica de crecimiento escalar, acelerada y táctica

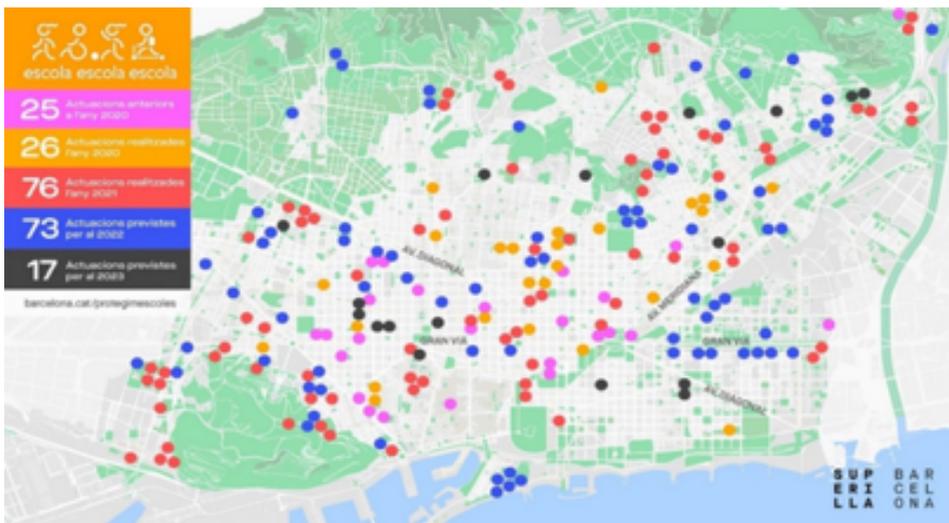
La implementación del programa responde a una lógica de crecimiento escalar, acelerada, y táctica. El programa arranca, en 2020, en pocas escuelas y, a medida que finalizan las actuaciones, se inician nuevos proyectos (de manera gradual o progresiva) en otros centros escolares. La dinámica escalar progresiva utiliza cinco criterios de priorización:

- 1) escuelas con niveles educativos que incluyan educación infantil de primer ciclo hasta final de primaria (alumnado con edades teóricas entre 0 y 12 años);
- 2) escuelas con puntos complicados de seguridad viaria detectados por Guardia Urbana;
- 3) escuelas con mayor necesidad de impulso educativo;

- 4) escuelas que los distritos municipales consideren oportuno; y
- 5) escuelas con una alta contaminación ambiental.

El siguiente mapa visualiza la estrategia progresiva del programa, implementada a partir de criterios de homogeneidad territorial: 217 actuaciones en más de cuatro años (25 actuaciones previas a 2020, 26 actuaciones en 2020, 76 actuaciones en 2021, 73 actuaciones en 2022, y 17 actuaciones en 2023) (Figura 4).

Figura 4. Mapa de actuaciones en centros educativos del programa



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona.

En concreto, el programa consistió en la combinación de varias actuaciones urbanas —dependiendo de las posibilidades estructurales urbanas de partida—: pacificación del tránsito en el entorno escolar, reducción de los carriles dedicados a los coches y reducción también de la velocidad de circulación; mejora de los accesos a las escuelas —especialmente importante en términos de seguridad sanitaria en tiempos pandémicos—; ampliación de las zonas de recogida de niños y niñas y de los espacios verdes; incorporación de nuevo mobiliario urbano (por ej., bancos, jardinerías); creación de zonas de juego espontáneo; e instalación de elementos de seguridad vial en el espacio (Figura 5).

El urbanismo táctico es una forma de intervención urbanística de costes reducidos y rápida ejecución, lo que posibilitó una mayor extensión del programa. El urbanismo táctico facilita, además, adaptar cada actuación a los condicionantes particulares de los entornos escolares. Por otro lado, el urbanismo táctico realiza intervenciones que no alteran la estructura urbana de partida. La heterogeneidad de “soluciones tácticas” implica además que algunas de ellas (las menos ambiciosas) pueden ser percibidas en clave de agravio comparativo —ya que su capacidad transformativa puede ser muy desigual según contextos urbanos—. Específicamente, las

intervenciones menos ambiciosas y con menor capacidad de transformación urbana se realizaron fuera del Eixample.

Figura 5. Intervención de urbanismo táctico en la escuela de estudio



Fuente: autores.

Existe, además, un eje de debate fundamental: ¿hasta qué punto son irreversibles las actuaciones del programa *Protejamos las escuelas*? Dicho de otro modo, ¿cómo se convierte la intervención táctica y temporal en un cambio estructural y permanente? En el momento de escribir este artículo este es aún un debate no resuelto. A la voluntad de irreversibilidad se unen dudas y riesgos vinculados a las incertidumbres políticas e institucionales.

El urbanismo táctico, en síntesis, articula soluciones ágiles y diversificadas con compromisos basados en valores, y en horizontes, por tanto, de irreversibilidad. Ahora bien, la experiencia nos demuestra que son pocos los procesos que en política urbana no tienen vuelta atrás, a no ser que vayan acompañados de transformaciones que alteren los elementos estructurales del espacio público. En Barcelona, el cambio de alcaldía y de equipo de gobierno municipal en julio de 2023 puede ofrecer un escenario interesante donde observar la dirección en que se resuelve el dilema planteado.

5.3. Un estilo proactivo, consensual y de participación limitada

El estilo del programa *Protejamos* se ha basado en un carácter proactivo, consensual, y de participación limitada. El carácter proactivo y consensual del programa ha facilitado la presencia habitual de quejas (expresiones de *voice*). Sin embargo, no se han dado situaciones de *exit*: ninguna escuela se ha desvinculado del programa. Las expresiones de *voice* son agrupables en cuatro tipologías: a) malestares por falta de ambición, dadas las limitaciones o invariables de seguridad y movilidad; b) críticas de los movimientos de *#RevoltaEscolar* por un ritmo en exceso lento de despliegue; c) apoyo poco activo de las escuelas concertadas de barrios de rentas altas; y d) quejas vecinales ante la pérdida de espacio de aparcamiento de vehículos privados, o ante el riesgo de usos “incívicos” de los nuevos espacios públicos generados⁴. En síntesis, la proactividad del programa ha ganado terreno a estilos reactivos de implementación; y las lógicas de acuerdo con las de conflicto —de baja intensidad y en direcciones opuestas, hecho que ha dotado de equilibrio al programa—.

La participación en el programa ha tenido una valoración ambivalente. En términos positivos, la rápida velocidad de actuación del urbanismo táctico permite que los procesos participativos se vean culminados por resultados tangibles en un periodo relativamente breve en el tiempo. Sin embargo, la participación se ha visto dificultada por varios factores: a) las diferencias entre enfoques más tecnocráticos (urbanismo) y más comunitarios de participación (educación); b) la delimitación participativa a la comunidad educativa (direcciones escolares, familias) excluyente de otros actores (asociaciones vecinales, y comerciales); y c) la tensión entre la velocidad vertiginosa del urbanismo táctico y el ritmo más lento inherente a los procesos de participación ciudadana. En síntesis, la satisfacción expresada por parte de la comunidad educativa ha sido media-alta. Según la evaluación de la Agencia de Salud Pública de Barcelona (ASPB, 2023): una valoración de 7/10 por parte de las direcciones y de solo 5/10 por parte de las AFAs. La cita siguiente describe algunas de las limitaciones de los procesos participativos del programa:

El proceso participativo no ha tenido muy claro como vehicular las expectativas con las limitaciones del programa. Era difícil gestionar las expectativas, y poner de relieve qué se podía hacer: no puedes poner un tobogán a la salida de la escuela, ni arreglar el parque del lado -no era el objetivo del programa. Además, ocurrió otra cosa: había entornos escolares que tenían muchas limitaciones [urbanísticas], y en estos lugares la participación fue muy limitada, casi simbólica. [...] La sensación, en general, es que el proceso participativo sólo vale la pena en aquella escuela donde existe un margen de actuación real. [...] En todo este proceso participativo, no se ha incluido al vecindario a la hora de avanzar en la reflexión. No se le ha integrado ni en el proceso, ni en ninguna mesa, ni en ninguna parte (Técnica de investigación contratada por Educación; nivel Ciudad)

⁴ Solo en este supuesto, se ha llegado en una ocasión (de un total de 217 intervenciones) a un estado de hostilidad por parte de algunos vecinos y vecinas que ha obligado a paralizar la pacificación de un entorno escolar.

Si se vinculan las dinámicas de implicación ciudadana al esquema de gobernanza, se observa que las Mesas de entorno han operado como espacios de elevación de la voz del territorio a los *decision-makers* de ciudad. La Mesa de Ciudad, en cambio, ha acabado expresando la controversia entre colectivos pro y anti-movilidad motorizada.

6. Los resultados del programa

En este apartado se analizan los incipientes resultados del programa en relación con sus objetivos iniciales. Así, el programa *Protejamos las escuelas* ha cumplido y mejorado sus objetivos en relación a la lógica escalar: una amplia y rápida diseminación. El programa estaba diseñado para ser implementado durante tres mandatos (2019-2023, 2023-2027, y 2027-2031). Sin embargo, las urgencias sobrevenidas (fundamentalmente, la COVID-19) y la posibilidad de escalamiento a través del urbanismo táctico aumentaron la velocidad de implementación. Se comparte una valoración positiva del mismo por parte del conjunto de actores implicados.

En relación con la pacificación del tráfico y la seguridad, el programa tuvo un impacto netamente positivo respecto a la movilidad en los entornos escolares: pacificación del tráfico y mejora de la seguridad (primer objetivo de la teoría del cambio del *Protejamos*). Las mejoras, además, han sido especialmente relevantes en el contexto de la COVID-19, un tiempo de mayor complejidad y riesgos en las entradas y salidas escolares.

El programa, sin embargo, planteaba la pacificación —pero en ningún caso peatonalización— de los entornos escolares. Se daban ahí límites y constreñimientos de tipo técnico —mucho más que ideológico— y se partía —quizás implícitamente— de la hipótesis de que pacificar facilitaría una nueva cultura de relación entre peatones y transporte motorizado: una relación más amable, tranquila, y segura. ¿Hasta qué punto ha sido así? Aquí las percepciones se vuelven más complejas y se inclinan hacia una valoración menos positiva: tal vez el cambio cultural no se ha desarrollado en la medida de lo deseado, y la comunidad escolar/educativa sigue acusando —bajo otras condiciones— sensaciones de inseguridad. Tal vez también las expectativas eran muy altas —demasiado— y su gestión no se afrontó debidamente (en términos de exposición realista del impacto del programa). Parte de la insatisfacción puede derivar también de la diversidad de actuaciones de pacificación —fruto de la adaptación contextual a la situación de partida— y por tanto de distintos niveles de ambición transformadora: hecho generador de agravios comparativos y posibles malesatares en un campo tan sensible como el de la seguridad en entornos escolares.

En relación con la reducción de niveles de contaminación ambiental, según datos de la Agencia de Salud Pública de Barcelona (ASPB), la contaminación se ha reducido en los nuevos entornos escolares (tanto en niveles de NO₂ como de PM₁₀). La percepción de direcciones escolares y asociaciones de familia, sin embargo, se aleja bastante de esos datos. Según encuesta de la ASPB, el 92% de las direcciones y el 71% de las AFAs creen que la calidad del aire es la misma; y un 74% de éstas no ven mejoras en la contaminación acústica.

Respecto al incremento de la jugabilidad y la sociabilidad, el programa *Protejamos las escuelas* ha generado nuevos espacios, visualizaciones y mobiliarios orientados a incrementar posibilidades seguras de juego y condiciones ampliadas de sociabilidad. En ambos ejes los resultados muestran avances, pero también límites. En cuanto a lugares jugables, se perciben cambios significativos en juego espontáneo y en interacción con las familias (ASPB, 2023). En cuanto a lugares de interacción, aumenta la densidad relacional “dentro” de las comunidades escolares, pero mucho menos “hacia fuera”, hacia las comunidades vecinales de los territorios de intervención.

Conclusiones y discusión

Las políticas públicas urbanas implementadas a lo largo del período 2020-2021 (incluyendo el programa *Protejamos las escuelas*) estuvieron condicionadas por la pandemia de la COVID-19. Muchas de las políticas que se estaban desarrollando quedaron en pausa por el confinamiento y la declaración del estado de alarma. Los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno se centraron en controlar la pandemia, atender a las personas enfermas, y a paliar los efectos sociales y económicos del confinamiento de la población. También lo hicieron los gobiernos locales de una forma menos reconocida.

Superada la fase más aguda de la emergencia, el papel de los gobiernos locales durante la fase de recuperación tomó una mayor relevancia a la hora de regular la ocupación del espacio público. Las actuaciones en ese momento podrían tener, a nuestro entender, dos orientaciones: facilitar la vuelta a la normalidad anterior a la pandemia a través de medidas coyunturales; o bien impulsar medidas transformadoras que preparasen mejor a la ciudad para afrontar crisis actuales (como la climática) y futuras.

Las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento de Barcelona en las primeras fases de recuperación fueron, más que coyunturales, performativas de una “nueva normalidad” deseada en el espacio público. Así, se facilitó la expansión de las terrazas y su consolidación en zonas de aparcamiento de vehículos privados, se peatonalizaron largas calles convirtiéndolas en ejes cívicos, y se pacificaron entornos escolares durante la entrada y la salida del alumnado ampliando el uso escolar de los espacios públicos de alrededor.

En este artículo analizamos específicamente el programa *Protejamos las escuelas* como un ejemplo de un programa de transformación del espacio público que ganó protagonismo y se aceleró después del estado de alarma, convirtiéndose en un programa con el apoyo de los diferentes partidos políticos municipales, sin ser cuestionada su continuidad después del cambio de alcaldía en mayo de 2023.

Eso se produjo por la convergencia entre la corriente de los problemas, de las soluciones y de la política en el contexto de postpandemia. Respecto a los problemas, estos ganaron relevancia debido a un accidente viario mortal, la mayor centralidad e intensidad de los problemas de salud vinculados a la contaminación ambiental, y las aglomeraciones en las entradas y salidas de los colegios en la fase de desescalada de

la COVID-19. El propio enfoque del MSF ya contempla la existencia de *focusing events* en los cuales se priorizan y resignifican los problemas.

El estudio de caso pone de manifiesto cómo la pandemia no sólo afectó a la corriente de los problemas, como apunta la teoría del MSF, sino también de las soluciones. La pandemia supuso la institucionalización y el impulso del urbanismo táctico por parte del ayuntamiento de Barcelona, que hasta entonces había sido ensayado en intervenciones muy puntuales. Su uso de “arriba a abajo” evidenció potencialidades y límites. Por un lado, la práctica a gran escala del urbanismo táctico posibilitó la extensión del programa a la gran mayoría de centros escolares, convirtiéndose en una política urbana de transformación del espacio público más que de soluciones puntuales a centros escolares específicos. En este sentido, a pesar de su supuesta reversibilidad, el uso del urbanismo táctico ha facilitado la viabilidad de la solución y el rápido escalamiento de las intervenciones antes de que se cerrara la ventana de oportunidad, consolidando así el programa de una forma más estructural. Sin embargo, la necesidad de estandarización para acelerar su implementación tuvo consecuencias y problemas en la implementación. En algunos centros —sobre todo por una mayor debilidad del proceso de participación y los límites impuestos por el área de movilidad— los resultados generaron frustraciones sobre el alcance de la actuación. En segundo lugar, a pesar de su continuidad y aceptación social y política, el programa no ha puesto en marcha aún una lógica de consolidación estructural, como sí sucede, en cambio, en el caso de los ejes verdes dentro del programa ‘*Superilla Barcelona*’ (Mueller *et al.*, 2020).

Respecto a la corriente de la política, tanto la fortaleza y priorización de las políticas municipales escolares y la transformación del espacio público desde una visión ecofeminista durante el segundo mandato de Barcelona en Comú (2019-2023), así como la reivindicación y el impulso crítico por parte de nuevos movimientos urbanos como *Revolta escolar*, posibilitaron una mayor centralidad de la política en la agenda pública. La aparición de nuevos activismos urbanos, vinculados a las comunidades escolares, son especialmente relevantes para una gobernanza más plural e inclusiva de la transformación del espacio público urbano. Cabe destacar, en este sentido, los sucesivos ciclos de cortes de tráfico alrededor de los centros escolares; así como el despliegue del Bicibus, una práctica consistente en el uso colectivo y organizado de la bicicleta en los desplazamientos a las escuelas. En ambos casos se expresa una lógica disruptiva que impulsa y visibiliza, de forma prefigurativa, el cambio de hegemonías en el uso del espacio urbano. La crisis y la emergencia de la COVID-19 no solo abrió la ventana de oportunidad, sino que ésta se aprovechó y aceleró. En síntesis, situar las intervenciones del programa *Protejamos* en un marco general de transformación ecofeminista del espacio público por parte del gobierno municipal; el impulso crítico y disruptivo de las comunidades educativas; y el uso del urbanismo táctico como forma de intervención práctica, con menor coste y rápidamente escalable, puede considerarse la conjunción de factores explicativa del éxito del programa, así como de su más que probable consolidación más allá de la pandemia y en el nuevo contexto político municipal posterior al ciclo de gobierno de Barcelona en Comú.

Agradecimientos

Agradecemos a todos los entrevistados y entrevistadas para el estudio, cuya colaboración desinteresada ha hecho posible esta investigación.

Referencias bibliográficas

- Abdelkader, M., Khalifa, M., y Elshater, A. (2023). Lessons from COVID-19 outbreaks for spaces between buildings using tactical urbanism. *Journal of Engineering and Applied Science*, 70(5). <https://doi.org/10.1186/s44147-023-00173-0>
- Alvandipour, N. (2024). Tactical Urbanism as an Innovative Urban Governance Tool: Lessons from the COVID-19 Pandemic. En A. Cheshmehzangi, M. Sedrez, H. Zhao, T. Li, T. Heath y A. Dawodu (Eds.), *Resilience vs Pandemics. Urban Sustainability*. Singapur: Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-99-8672-9_5
- ASPB (Agència de Salut Pública de Barcelona) (2023). *Avaluació del programa Protegim les Escoles*. Barcelona: Consorci de Sanitat de Barcelona, ASPB. Recuperado de <https://www.aspb.cat/wp-content/uploads/2023/03/Avaluacio-programa-Protegim-Escoles.pdf>
- Beach, D., y Pedersen, R. B. (2016). Selecting appropriate cases when tracing causal mechanisms. *Sociological Methods & Research*, 47(4), 837-871.
- Blanco, I., y Gomà, R. (2016). *El municipalisme del bé comú*. Barcelona: Icaria.
- Flyvbjerg, B. (2011). Case study. En N. Denzin y Y. Lincoln (Eds.), *The Sage handbook of qualitative research* (pp. 301-316). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Harguindéguy, J.-B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos.
- Herweg, N., Zahariadis, N., y Zohlnhofer, R. (2017). The multiple streams framework: foundations, refinements and empirical applications. En Ch. Weible y P. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 17-54). Londres: Routledge.
- Hill, M., y Hupe, P. (2021). *Implementing public policy*. Londres: Sage.
- Ibarra, P., Martí, S., y Sribman, A. (2021). *Impactos. ¿Qué consiguen los movimientos sociales?* Barcelona: Bellaterra Edicions.
- Kingdon, J. W., y Stano, E. (1984). Agendas, alternatives, and public policies (Vol. 45, pp. 165-169). Boston: Little, Brown.
- Lydon, M., Bartman, D., Woudstra, R., y Khawarзад, A. (2012). *Tactical Urbanism: Short-term action Long-term change* (Vol. 1). Recuperado de https://issuu.com/streetplanscollaborative/docs/tactical_urbanism_vol.1
- Lydon, M., y Garcia, A. (2015). *Tactical urbanism: short-term action for long-term change*. Nueva York: Island Press.
- Martí-Costa, M.; Barres, R.; Termes, A. (2020a). La pandèmia i el model de governança: Agilitat, adaptabilitat i innovació pública a Barcelona. *Anuari metropolità de Barcelona*, 1, 241-263. Recuperado de https://www.institutmetropoli.cat/wp-content/uploads/2021/07/ANUARI_IERMB_2020_web.pdf
- Martí-Costa, M.; Barres, R.; Termes, A. (2020b) La gobernanza de la emergencia compleja: la COVID-19. Actuaciones, adaptación organizativa e innovaciones del Ayuntamiento de Barcelona. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11703/122712>

- Martínez, L., y Short, J. R. (2021). The pandemic city: Urban issues in the time of COVID-19. *Sustainability*, 13(6), 3295.
- Mouratidis, K. (2021). How COVID-19 reshaped quality of life in cities: A synthesis and implications for urban planning. *Land use policy*, (111), 105772.
- Mueller, N., Rojas-Rueda, D., Khreis, H., Cirach, M., Andrés, D., Ballester, J., y Nieuwenhuijsen, M. (2020). Changing the urban design of cities for health: The superblock model. *Environment international*, (134), 105132. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2019.105132>
- Navarro, C. (2020). *La ciudad antes, durante y después del COVID-19*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- Nello-Deakin, S. (2022). Exploring traffic evaporation: Findings from tactical urbanism interventions in Barcelona. *Case studies on transport policy*, 10(4), 2430-2442.
- Onwuegbuzie, A. J., y Leech, N. L. (2007). Sampling designs in qualitative research: Making the sampling process more public. *Qualitative Report*, 12(2), 238-254. Recuperado de <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ800181.pdf>
- Pawson, R., y Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. Londres: SAGE.
- Perelló, J., Cigarini, A., Vicens, J., Bonhoure, I., Rojas-Rueda, D., y Nieuwenhuijsen, M. J. (2021). Large-scale citizen science provides high-resolution nitrogen dioxide values and health impact while enhancing community knowledge and collective action. *Science of the Total Environment*, (789), 147750. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.147750>
- Pierangeli, I., Nieuwenhuijsen, M. J., Cirach, M., y Rojas-Rueda, D. (2020). Health equity and burden of childhood asthma-related to air pollution in Barcelona. *Environmental Research*, (186), 109067.
- Pradifita, F. S., Puspitasari, G., Indratno, I., y Fadhilah, F. (2021). The Application of Tactical Urbanism in Public Space on COVID-19 in Transmission Prevention. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, Volume 830, International Conference on Science, Infrastructure Technology and Regional Development, 23-25 October 2020, South Lampung, Indonesia. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/830/1/012087>
- Rivas, I., et al. (2014). Child exposure to indoor and outdoor air pollutants in schools in Barcelona, Spain. *Environment international*, (69), 200-212. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2014.04.009>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisi y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Zahariadis, N. (2019 [2007]). The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. En P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2ª ed) (pp. 65-92). Londres: Routledge.