# ESTE CONJUNTO DE DOCUMENTOS SE DIVIDEN EN DOS PARTES

LA PRIMERA PARTE LA FORMAN TRES DOCUMENTOS

DE CARÁCTER GENERAL

1.LA REVOLUCIÓN URBANA PAG 2

2.HACER CIUDAD EN EL SIGLO 21 PAG 22

3.GOBIERNO TERRITORIO METROPOLITANO PAG 45

LA SEGUNDA PARTE LO FORMA UN DOCUMENTO

SOBRE LA URBANIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

VER PAG 67 HASTA EL FINAL

# DOCUMENTO 1

# REVOLUCIÓN Y CONTRARREVOLUCIÓN EN LA CIUDAD GLOBAL o

# LAS EXPECTATIVAS FRUSTRADAS POR LA GLOBALIZACIÓN DE NUESTRAS CIUDADES

**Introducción**

La reflexión inicial sobre el enfoque de este texto se produjo después de la celebración del Forum Mundial de las Culturas celebrado en Barcelona en el año 2004. El autor, junto con Mireia Belil, directora de los Diálogos del Forum, organizó a lo largo de dos semanas un conjunto de encuentros sobre lo que podríamos denominar “la aventura urbana de finales de siglo” en los que participaron varias decenas de expertos durante la primera semana y un centenar de dirigentes de movimientos sociales durante la segunda semana. Estos encuentros, especialmente los celebrados en la primera parte entre expertos, le confirmaron la sospecha de que era imprescindible realizar un análisis ”dialéctico” del proceso urbano que pusiera en primer plano las contradicciones del mismo. Un proceso contradictorio que se reflejó en las intervenciones de todos los participantes, como se expone en la primera parte del artículo.

El Forum y los diálogos sobre la ciudad le dejaron un sentimiento también contradictorio. En un marco que era a la vez algo parecido a una culminación del exitoso modelo urbanístico de Barcelona y al mismo tiempo una prueba de sus limitaciones y de su incipiente degeneración los diálogos tanto de los expertos como de los dirigentes sociales generaban satisfacción y malestar. La calidad de los participantes y el público numeroso, el valor del pensamiento crítico de los intelectuales y profesionales, la fuerza de las ideas y de la acción de los dirigentes sociales, las conclusiones radicales que se desprendieron de los encuentros, todo ello generaba ilusión y satisfacción, presenciábamos el renacimiento del pensamiento urbano renovado y alternativo a la ideología promovida por el capitalismo especulativo y las políticas “neoliberales”. Todo ello mucho antes de que explotara la crisis financiera (2007) y la evidencia del fracaso de las pautas urbanizadoras dominantes. Pero en el marco del Forum, símbolo de la degeneración del “modelo Barcelona”, pero que en aquellos momentos la casi totalidad de los participantes no se atrevían a explicitar, quizá ni a pensar, la sensación era extraña, como si estuviéramos fuera de la realidad. Inmersos en aquella escenografía tan contraria al idealizado “modelo” barcelonés, en aquella ficticia libertad para proclamar la crítica más radical sin que el discurso tuviera la mayor trascendencia, la dicha no podía ser mucha. El autor tuvo una sensación parecida a la que probablemente le hubiera provocado la celebración de un seminario sobre marxismo y alienación o sobre precariedad del trabajo y marginalidad en la terraza de El Corte inglés. Como ven las contradicciones estaban servidas.

Una primera versión de este trabajo se hizo a modo de presentación de dos interesantes textos de David Harvey y de Neil Smith, ambos conferenciantes en los diálogos citados. Esta presentación fue la ocasión de redactar unas primeras reflexiones sobre “la revolución y la contrarrevolución urbanas”. En los años siguientes lo he ido modificando, ha crecido en extensión y en referencias hasta la versión actual que con ligeras modificaciones es del 2010.

En este texto introductorio no hemos incluido una reflexión específica sobre la crisis económico-financiera global y su relación con los procesos de urbanización dominantes en especial a partir de la década de los 80 y principalmente los 90 del siglo pasado hasta la implosión de la crisis. Como este texto y el conjunto del documento se basan en trabajos elaborados a lo largo de la última década las referencias a la crisis son relativamente escasas. Por esta razón el último capítulo elaborado entre 2010 y 2011 retoma el tema del capítulo introductorio para centrarse en el carácter “revelador” de la crisis y la emergencia de una etapa histórica nueva para el avance de los derechos ciudadanos.

Los urbanistas, los investigadores urbanos y la ciudad capitalista

¿Quién teme a la ciudad futura? Es decir a la ciudad actual que anuncia el futuro próximo, el cual ya está marcado por las dinámicas en curso. David Harvey[[1]](#footnote-1), uno de los pensadores más críticos sobre la ciudad actual titula uno de sus libros más recientes “Espacios de esperanza”, y no es precisamente la esperanza lo que se desprende de su análisis. Saskia Sassen[[2]](#footnote-2), la famosa autora de la optimista obra “Las ciudades globales” que tuvo como efecto colateral que muchas ciudades más o menos grandes reclamaran un buen lugar en un ranking inicialmente limitado a tres, ha escrito posteriormente textos críticos, casi apocalípticos, denunciando el emergente “fascismo urbano” y anunciando la rebelión de las hordas marginales de las periferias. Los autores citados, como los que citaremos a continuación, han visitado Barcelona en los últimos dos o tres años, y sus exposiciones orales y sus comentarios informales en privado acentuaban su pesimismo crítico. Una actitud que especialmente caracteriza a reputados investigadores y planificadores norteamericanos. Como el ya citado Neil Smith (colega de Harvey en la City University de New York), Michael Cohen[[3]](#footnote-3), ex directivo del Banco Mundial, Mike Dear, autor de un libro ya clásico sobre el nuevo modelo urbano[[4]](#footnote-4) o Tom Angotti (profesor de la City University New York, editor de Planner’s Network[[5]](#footnote-5)) , los cuales presentaron un panorama muy crítico, algunos casi apocalíptico, de las ciudades de hoy, tanto en lo que se refiere a Norte América como al resto del mundo (en el marco del Forum mundial de las culturas, Barcelona, septiembre 2004). Y algo parecido ocurre con otros destacados intelectuales, y de perfil diverso, como Michael Sorkin, Mike Davis, Peter Marcuse, Richard Sennett, Edward Soja, Arjun Appadurai o Richard Ingersoll [[6]](#footnote-6) , a los que hemos tenido oportunidad de leer a todos y de escuchar a la mayoría y en algunos casos hemos podido debatir con ocasión de sus visitas. Una relativa excepción, con un discurso que enfatizaba las nuevas posibilidades que ofrece la revolución informacional fue otro ilustre visitante: William Mitchell, de MIT, el autor de E.topia, con posiciones similares a las de Manuel Castells**.** En cambio la sensata y prestigiosa Jane Jacobs, en la excelente entrevista que le hizo la revista Urbanisme de Paris (2005) poco antes de su fallecimiento, acentuaba considerablemente el diagnóstico crítico que se anunciaba en su obra clásica sobre las ciudades norteamericanas.[[7]](#footnote-7) Todos ellos priorizaban la crítica, incluso la denuncia, y dejaban en un plano muy secundario las dinámicas esperanzadoras y las propuestas correctoras. Lo mismo que el arquitecto israelí Eyal Weizman. La coincidencia entre autores marcadamente “radicales” o marxistas como Harvey, Smith, Angotti o Davis con otros de talante más “liberal” (en la cultura política norteamericana equivale a socialdemócrata) como Cohen, Sassen, Dear o Sorkin es significativa. Nuestra época replantea la razón de ser de la ciudad, las dinámicas disgregadoras son muy fuertes y las incertidumbres sobre su futuro crecientes. La coincidencia y la influencia global de los autores citados no permite considerar que estas visiones están demasiado influenciadas por la lógica desazón provocada por la lamentable experiencia de vivir bajo la presidencia del Bush. O atribuir estas posiciones, propias de intelectuales críticos, al hecho de que se trata de analistas de la realidad pero no comprometidos con la gestión de la ciudad. Los autores citados son o han sido también profesionales que han estado al frente de programas de desarrollo o de proyectos urbanos, o han trabajado para instituciones políticas o han asesorado movimientos sociales con propuestas alternativas, no son críticos instalados en torres de marfil.

Hemos destacado las intervenciones de los expertos norteamericanos por el evidente contraste entre su pertenencia al país más potente y poderoso del planeta y el radicalismo de su crítica. Si consideramos a continuación las intervenciones públicas y privadas de intelectuales y expertos urbanos europeos o latinoamericanos, de perfil igualmente independiente y crítico, nos llama la atención que su discurso contiene elementos más “positivos”. En sus obras recientes y en sus intervenciones en los encuentros internacionales citan experiencias constructivas o de planeamiento, propuestas y programas interesantes y manifiestan un cierto optimismo sobre el futuro de la ciudad. También es cierto que los norteamericanos eran casi todos cientistas sociales, la gran mayoría universitarios y se sentían muy libres para expresarse críticamente. En cambio una parte importante de los europeos, incluido el autor, estábamos más condicionados por una práctica profesional y en algunos casos política. Los latinoamericanos por su parte, aunque fueran académicos o profesionales, la mayoría estaban vinculados o con la gestión pública o con los movimientos sociales, lo cual les llevaba a posiciones proactivas.

Evidentemente estos profesionales y analistas de la ciudad europeos y latinoamericanos, siempre de esta muestra arbitraria que hemos seleccionado, a los que hemos leído, visto y escuchado en directo en los últimos tres años, también expresaron posiciones críticas, pero el discurso era más propositivo. Nos referimos a personalidades tan distintas entre sí como los portugueses Nuno Portas y Boaventura de Souza Santos, los brasileños Fernando Enrique Cardoso, Jorge Wilheim, Jaime Lerner y Raquel Rolnik, los mexicanos Enrique Ortiz, Alicia Ziccardi y Alejandra Moreno Toscano, los chilenos Alfredo Rodríguez, Ana Sugranyes, Maria Elena Ducci y Carlos de Mattos, el ecuatoriano Fernando Carrión, los argentinos Eduardo Reese, Fredy Garay, Marta Aguilar y Carlos Reboratti (aunque en el caso argentino destaca también el discurso radicalmente crítico de Graciela Silvestri o de Adrián Gorelik), los franceses François Ascher, Jean Louis Cohen, Olivier Mongin, Ariella Masboungi, Patrick Viveret, Michel Marcus, François Barré, Sophie Body-Gendrot, los italianos Giusseppe Campos Venuti, Laura Balbo, Francesco Indovina, Mauricio Marcelloni, Bruno Gabrielli, Franco Corsico, los redactores de revistas de matriz italiana como *Domus*, *Area* o *Giornali delli architetti* o las francesas *Urbanisme* y *Projet Urbain*, los británicos Peter Hall, Richard Rogers, Tim Marshall, los catalanes Manuel Herce, Josep Mª Montaner, Francesc Muñoz, Oriol Bohigas, Manuel Solà Morales, o los madrileños Jesús Leal, Eduardo Leira, Eduardo Mangada, Luis Fernández Galiano, o el ya citado y difícil de ubicar Manuel Castells. Una lista no exhaustiva, pues no podemos citar a todos los que hemos podido escuchar con interés en el marco de eventos sobre temas urbanos.[[8]](#footnote-8)

No estamos en condiciones de aportar una explicación suficientemente fundada a este contraste entre unos y otros. Probablemente existen varias explicaciones. Es posible que alguno de los expertos norteamericanos nos diga que no es un pesimista, sino “un optimista informado”. Y añadiría que el rol imperial que ha asumido Estados Unidos en el mundo les “obliga” a tener en cuenta el conjunto del planeta y por lo tanto integran en su análisis el mundo menos desarrollado y sus actuales procesos de urbanización caótica, insostenible e ingobernable. A nosotros, los representantes de la “vieja Europa” nos podrían reprochar no apercibirnos que nuestras ciudades consolidadas, históricas, de perfil cultural propio, son fantasmas del tiempo pasado, destinadas a museo o parque temático para turistas o a última residencia para la cuarta edad más o menos acomodada del mundo. Y podrían añadir: miren a su alrededor, las nuevas formas de urbanización de ustedes no son diferentes de las nuestras, simplemente están por ahora menos desarrolladas.

Quizás podemos apuntar otro tipo de explicación, complementaria, que se refiere a las condiciones de producción e intercambio de la producción del conocimiento. La política del gobierno norteamericano de entonces, personificada en la figura del presidente Bush, ha generado mucho rechazo en Europa. Y como consecuencia de ello las iniciativas culturales europeas han privilegiado las relaciones con intelectuales, académicos o profesionales, de marcada e indiscutible posición crítica, y por lo tanto alejados de los ámbitos de poder. Así ha sucedido con los nombres citados al inicio de este artículo, que han sido objeto de invitaciones (a veces repetidas, incluso frecuentes) por parte de entidades culturales, en este caso de Barcelona, incluso de aquéllas próximas al poder político.

En Europa la simbiosis entre intelectuales y profesionales críticos y el poder político es frecuente, o lo ha sido, y en temas urbanos no hay una separación radical entre el mundo académico y cultural y la inserción en redes articuladas con las administraciones públicas. En América latina los procesos democratizadores de las dos últimas décadas también han creado conexiones entre el poder político y los sectores intelectuales y profesionales procedentes de la cultura crítica de los años 60 y 70. Lo cual ha llevado incluso a destacados pensadores radicales a integrarse en estructuras de gobierno, tanto a nivel local como estatal. El resultado es visible: la mayoría de los europeos y latinoamericanos citados son a la vez representantes del pensamiento crítico o radical y son, o han sido, políticos o profesionales con responsabilidades de gestión pública o de diseño o ejecución de programas y proyectos destinados a las ciudades.

No es un detalle sin importancia indicar “desde donde se habla”, desde donde se investiga, se planifica o se escribe. Estamos demasiado acostumbrados a considerar un estudio o un artículo “en sí”, como si fuera indiferente la posición social o profesional de su autor, o suponiendo que implícitamente el lector ya conocerá y establecerá por su cuenta la adecuación entre esta posición y el texto, es decir procurará adivinar el punto de vista desde donde se escribe. Justo porque esta adecuación no se debe considerar como automática hemos iniciado este documento situando a los autores citados, que unos más que otros, han influido en el firmante de este texto.

La mayoría de autores nos proponen claves interpretativas sobre las ciudades en la globalización, en unos casos mediante exposiciones teóricas sobre la ciudad actual y en otros deduciendo consecuencias para su posterior intervención en ciudad o territorios concretos. El análisis de la relación entre globalización y urbanismo les lleva a constatar la profunda crisis de las políticas locales de “reproducción social” (vivienda, educación, servicios sociales, etc.), que han sido históricamente propias de los gobiernos municipales o regionales. Los nuevos espacios locales, la ciudad extensa o el espacio urbano-regional, se han convertido por otra parte en territorios de organización de la “producción social” (conjunto de factores que intervienen en el proceso económico de producción de bienes y servicios), pero de gobernabilidades débiles y fragmentadas. Lo cual conlleva a que se agudicen las contradicciones y se acentúen las políticas “revanchistas” o represivas[[9]](#footnote-9). Autores tan distintos como Smith, Sassen, Harvey o Angotti, a partir de su conocimiento de las ciudades norteamericanas, denuncian la emergencia de un “fascismo urbano” como ya hemos citado al inicio de este texto. En resumen el conflicto social (o la nueva lucha de clases) se ha desplazado, relativamente, del ámbito del Estado-nación y del lugar de trabajo a los territorios locales y al nexo entre lo local y lo global[[10]](#footnote-10).

En el caso europeo los autores a los que hemos hecho referencia se mueven entre dos polos. En un caso enfatizan la adecuación de la ciudad a la globalización, su inserción en redes macrorregionales (continentales, mundiales), el ganar posiciones competitivas y conseguir funciones nodales y atraer flujos. Es la ideología naturalizadora del actual capitalismo que sirve de señuelo para orientar las políticas urbanas y que se traduce en la arquitectura de autor, la oferta de áreas para la nueva economía, la gentrificación (o la museificación) de la ciudad consolidada, la mercantilización del valor simbólico del patrimonio, el miedo justificador de los barrios cerrados, el crecimiento periférico por piezas y funciones especializadas, etc. El otro polo es el de la resistencia a la globalización, o a sus efectos perversos, que se manifiesta cuando se comprueba la dificultad de promover un desarrollo sometido a lo global y compatible con la cohesión social y la sostenibilidad ambiental, la creciente marginación de poblaciones sacrificadas en aras de la competitividad global, la banalización y pérdida de identidad de los territorios, etc. Reaparece entonces el discurso sobre la ciudad, el espacio público, la calle, la mixtura social, el perfil identitario y el patrimonio como memoria urbana[[11]](#footnote-11).

En el caso de los autores latinoamericanos la necesidad de integrar ambos polos es aún más urgente. Por una parte las ciudades deben mejorar su inserción en flujos globales para recuperar la brecha tecnológica, financiera y económica del último tercio del siglo XX. Por otra parte los déficits sociales, culturales y de gobernabilidad democrática deben reducirse si se quiere evitar una crisis urbana generalizada.

Es decir, nos encontramos ante unas realidades urbanas extremadamente contradictorias y unas dinámicas tanto privadas como públicas que se instalan en estas olas opuestas y producen discursos ambivalentes. Los analistas y planificadores por ahora toman acto de la contradicción y cuando no construyen un discurso inevitablemente genérico e inoperante (como ocurre frecuentemente en la moda del planeamiento estratégico) toman partido por uno de los polos. El problema es que por ahora no parece posible que un polo elimine al otro.

Una conclusión parece evidente: el discurso urbano no puede ser frígido ni neutro, no puede evitar tomar posición. El análisis debe asumir la realidad contradictoria de los procesos urbanos y los valores éticos, las ideas políticas y los intereses en función de la posición que se ocupa hacen inevitable ya tomar posición. Si a ello añadimos que a los urbanistas y a los planificadores e incluso a los cientistas sociales en general se les piden propuestas, orientaciones para la acción, el tomar partido es una consecuencia obvia. Se pueden buscar soluciones intermedias, posibilistas, con el riesgo que no gusten a nadie, o como decíamos anteriormente, que sean inoperantes. Pero por mucho que no guste a los académicos que consideran que tomar partido es contrario al pensamiento científico en el caso del urbanismo y de las ciencias sociales es tan inevitable como necesario.

Es el problema que encuentran los redactores de informes de los organismos internacionales. Pueden describir el mal, incluso pueden hacer propuestas genéricas, no pueden atacarse a las causas concretas y a los agentes responsables de los males de los procesos urbanos actuales. Aunque en ciertos casos el valor de sus análisis contribuye mucho a concretar y legitimar las críticas y las alternativas.

**Nota sobre los informes de organismos internacionales.**

Para terminar esta primera parte introductoria nos referiremos a tres Informes recientes sobre la ciudad en el mundo actual elaborados por organismos de las Naciones Unidas. Uno es del Fondo de Población (UNFPA): “Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial de crecimiento urbano”. El otro es de ONU- Habitat: “State of the World’s Cities 2006-07”. El tercero es el último Informe de Worldwatch Institute: “State of the World 2007. Our Urban Future”. En primer lugar es significativa la coincidencia. Estos tres informes, todos ellos referidos al estado del mundo**,** coinciden en enfoque exclusivamente urbano. En segundo lugar es interesante que todos ellos no se limitan, como ha sido tan frecuente en el pasado, a presentar la realidad urbana global como catastrófica o por lo menos muy preocupante, también exponen el potencial resolutivo de los problemas que se encuentra en las ciudades[[12]](#footnote-12). Es significativo el subtítulo del Informe de UNFPA: *El potencial del crecimiento urbano*. Y tanto este Informe, como el de Habitat y el de Worldwatch, indican una gran diversidad de propuestas razonables para abordar con éxito los problemas generados por la urbanización del mundo. En tercer lugar sin embargo las soluciones parecen depender de la voluntad de las administraciones públicas y de la movilización de la ciudadanía, y no se entiende muy bien por qué no se aplican y se generalizan.

Estos Informes, todos de gran interés, nos confirman las contradicciones tanto del desarrollo urbano como de las políticas y de los comportamientos sociales vinculados a la urbanización. En el texto que sigue analizamos estas contradicciones, o por lo menos las que nos parecen más significativas. Nuestra hipótesis de partida es que la emergencia de la ciudad del siglo XXI es espectacularmente dialéctica, y en ella lo bueno y lo malo, integración y marginalidad, cohesión social y desigualdad creciente, desarrollo sostenible y dinámicas insostenibles, productividad competitiva y enclaves excluyentes, democratización de la gestión urbana y crisis de gobernabilidad de las regiones urbanizadas, globalización y localismo, etc. están en conflicto permanente.

Hemos tenido en cuenta las contribuciones de los autores citados y otros que han analizado las contradicciones de la ciudad post-industrial[[13]](#footnote-13). El texto que sigue expone brevemente las características y contradicciones de la “revolución urbana” de nuestra época. En segundo lugar las respuestas del urbanismo, la revalorización de la ciudad y las dinámicas fragmentadoras y segregadoras que se dan en ella. Finalmente, exponemos el debate sobre los modelos de ciudad en curso y su relación con el derecho a la ciudad propio de nuestra cultura democrática[[14]](#footnote-14).

**Sobre el uso de los términos revolución y contrarrevolución en la ciudad de la globalización**

El concepto de revolución urbana ya fue utilizado para caracterizar un determinado periódo del Neolítico (Gordon Childe, La civilización antigua). Y si hay revolución puede haber contrarrevolución. Es un concepto que se ha renovado y reutilizado a lo largo del tiempo, como se comprueba en la literatura sobre el auge de las ciudades metropolitanas a lo largo del siglo XX y más recientemente sobre la “explosión de la ciudad”[[15]](#footnote-15) o el ya clásico concepto de Metápolis acuñado por François Ascher[[16]](#footnote-16). También lo usamos en un sentido más general que corresponde al hilo interpretativo de nuestro texto. Las revoluciones, sean políticas, sociales, económicas, científicas, culturales o tecnológicas generan procesos (o por lo menos expectativas) que para simplificar podemos calificar de “democráticos” o socializadores del progreso. En el caso de la revolución urbana de nuestra época, ampliamente descrita, se enfatiza la mayor autonomía de los individuos, la diversidad de ofertas (de empleo, formación, ocio, cultura, etc.) que se encuentran en los extensos espacios urbano-regionales, las nuevas posibilidades de participación en las políticas públicas de las instituciones de proximidad y a partir de la socialización de las nuevas tecnologías, las mayores posibilidades de elegir residencia, actividad o tipo de movilidad, etc.

Sin embargo, nunca la segregación social en el espacio había sido tan grande. Crecen las desigualdades de ingresos y de acceso real a las ofertas urbanas, colectivos vulnerables o más débiles pueden vivir en la marginación de guetos o periferias (ancianos, niños, inmigrantes, etc.), los tiempos sumados de trabajo y transporte aumentan, la autonomía individual puede derivar en soledad e insolidaridad, la incertidumbre sobre el futuro genera ansiedad, se pierden o debilitan identidades y referencias, hay crisis de representación política y opacidad de las instituciones que actúan en el territorio, etc. Es decir, las esperanzas generadas por la revolución urbana se frustran y el malestar urbano es una dimensión contradictoria de la vida urbana actual.

Estos efectos perversos de la revolución urbana no son una fatalidad sino que resultan de un conjunto de mecanismos económicos, de comportamientos sociales y de políticas públicas como son: la intervención sobredeterminante del capital financiero especulativo en los procesos de urbanización, el carácter oligopólico de la propiedad privada del suelo (un bien común) que genera el inicio del proceso de materialización de las plusvalías urbanas (renta de posición) en la definición de usos del territorio, el consiguiente carácter de “ahorro” que han adquirido las inversiones en suelo o en vivienda para una parte importante de las clases medias e incluso bajas, las alianzas “impías” entre promotores y autoridades locales que encuentran en ello una forma extra de financiarse (y a veces de corromperse), el afán de distinción y de separación de importantes sectores medios y altos, los miedos múltiples y acumulativos que actúan sobre una población de cohesión débil, la fragmentación de los territorios urbanos extensos y difusos, la homogeneización de pautas culturales en los que la “imitación global” se convierte en obstáculo a la identidad e integración locales, etc. Todo lo cual configura que vivimos no solo tiempos de revolución, también son tiempos de contrarrevolución urbana.

**La revolución urbana: dimensiones sociales y territoriales.**

El término “revolución urbana”, que usó Gordon Childe en su obra clásica sobre la Antigüedad, ha sido recientemente recuperado por Ascher[[17]](#footnote-17). La revolución urbana no es la traducción directa de la globalización en el territorio pero sí que viene causada por un conjunto de factores tecnológicos, económicos, políticos, sociales y culturales que también se vinculan a la globalización, concepto por otra parte suficientemente confuso lo que permite que sirva un poco para todo[[18]](#footnote-18).

a)La informatización (por ejemplo la difusión de las redes telemáticas - Internet, telefonía móvil) ha modificado las relaciones espacio-tiempo y permite desarrollar actividades diversas (profesionales, de ocio o cultura, de educación, de consumo) sin depender de una localización rígida. Si a ello se une la generalización de las formas modernas de comunicación como auto privado y las redes regionales de transporte, es fácil deducir que la ciudad hoy ya no es lo que era.

b)Los nuevos territorios urbanos ya no se reducen a la ciudad central y su entorno más o menos aglomerado, lo que se llamó el “área metropolitana”, es decir el modelo de ciudad de la sociedad industrial. El territorio urbano-regional es discontinuo, mezcla de zonas compactas con otras difusas, de centralidades diversas y áreas marginales, de espacios urbanizados y otros preservados o expectantes. Una ciudad de ciudades en su versión optimista o una combinación perversa entre enclaves globalizados de excelencia y fragmentos urbanos de bajo perfil ciudadano.

c)El capital dominante es hoy financiero más que productivo, nómada más que sedentario. Las decisiones se han “externalizado” del territorio, el cual se ha vulnerabilizado al tiempo que ha entrado en la carrera competitiva para atraer inversiones, actividades emblemáticas, turistas, etc. El capital fijo, dependiente del entramado económico local, se resquebraja, y las infraestructuras que soportan la nueva economía corren el riesgo de ser de uso efímero y de relevancia únicamente global pero no para el territorio en el que están insertas.

d)El ámbito local-regional ha sido históricamente el de la reproducción social (educación, sanidad, vivienda, etc.), hoy afectado por la crisis del *welfare state* (o por su carácter inconcluso) al mismo tiempo que las demandas se multiplican (formación continuada, envejecimiento, reducción del tamaño del núcleo familiar, colectivos pobres o marginales, etc.). Los poderes locales y regionales deben reorientar sus funciones hacia la “producción social” puesto que la “competitividad” del territorio corresponde a esta escala más que a la del “estado-nación”. Pero no disponen de las competencias y recursos para ello[[19]](#footnote-19).

e)La sociedad urbana se ha hecho más compleja, más individualizada y más heterogénea. Las grandes clases sociales de la época industrial se han fragmentado, los grupos sociales se definen en función de criterios múltiples (territoriales, culturales, etc. además de su relación con la producción), la autonomía del individuo se ha multiplicado. Los comportamientos urbanos se han diversificado (en los tiempos, movilidades, relaciones sociales, etc.) y por lo tanto también las demandas. Las políticas urbanas hoy no pueden ser simplemente de “oferta” masiva dirigida a grandes colectivos supuestamente homogéneos.

f)Pero, paradoja: al mismo tiempo que individuos y ciudades apuestan por la distinción y la diferencia, las pautas culturales se globalizan y se homogeneizan[[20]](#footnote-20). Arquitecturas y formas de consumo, informaciones y comportamientos de ocio, lenguas (las variantes del seudoinglés) y vestimentas, se banalizan y pierden sus elementos distintivos cualificantes. La carrera hacia la competitividad mediante la distinción lleva a la no-competividad mediante la banalización.

La gobernabilidad de los territorios urbano-regionales se convierte en un difícil desafío. Especialmente difícil debido a los factores citados que ahora resumimos:

* 1. La multidimensionalidad del territorio urbano-regional (centros, periferias, red incompleta de geometría variable de ciudades medias y pequeñas, urbanización difusa, enclaves y hábitat marginal, etc.).
  2. Las potentes dinámicas privadas de ocupación de suelo. P.ej. en Barcelona-región metropolitana en los últimos 25 años la urbanización del suelo se ha multiplicado por dos siendo la población estable[[21]](#footnote-21).
  3. La nueva complejidad de la sociedad urbana y la diversidad de sus demandas y de sus comportamientos (movilidad, doble residencia...).
  4. La fragmentación de los poderes locales (entre 150 y 200 municipios en la región metropolitana de Barcelona, más comarcas, mancomunidades, entidades metropolitanas, Diputación, Generalitat, ministerios) que cooperan y se solapan, compiten, se estorban... y dejan hacer a las entidades financieras y a los promotores inmobiliarios.

1. La fuerza económica y a veces legal de las iniciativas privadas o de entes públicos sectoriales a la hora de definir o modificar grandes proyectos sectoriales sobre el territorio. La gobernabilidad de estos territorios exige una capacidad de innovación política que el marco institucional obstaculiza y que la deficiente representatividad de los partidos, convertidos en maquinarias electorales para ocupar posiciones en las instituciones, difícilmente supera[[22]](#footnote-22).

**Las ciudades ante los efectos más o menos perversos de la globalización: entre la sumisión y la resistencia.**

El análisis según una matriz explicativa de una sola dirección es más gratificante, te asegura un sector de público partidario de tu discurso. Y si otro sector lo crítica, pues muy bien, es sabido que lo importante es que hablen de uno, y si hablan mal mejor, la gente se fija más. Pero, con el riesgo de no complacer ni a tirios ni a troyanos, me parece inevitable presentar un análisis que pone de relieve las ambivalencias más que las bondades o maldades de los procesos y de los discursos urbanos actuales. Las conclusiones serán irremediablemente abiertas. Lo siento, el pensamiento dialéctico no produce automáticamente la síntesis superadora.

En el plano económico el discurso globalizador tuvo un arranque arrollador. La presentación de las ciudades como lugares nodales[[23]](#footnote-23), las nuevas oportunidades de los territorios (argumento apoyado en emergencias y reconversiones exitosas) y la prioridad al posicionamiento en las redes globales y en consecuencia a su proyección exterior han sido elementos clave de la construcción del vademécum de la buena política urbana. El plan estratégico a su vez ha sido la herramienta operativa (o ha pretendido serlo) de las ciudades aspirantes a triunfar en el mundo global mediante el discurso “hipercompetitivo”. Un tipo de plan no normativo, que favorece tanto una concertación de cúpulas políticas con cúpulas económicas como un amplio proceso participativo y que puede convertirse en un proyecto político transformador de la ciudad o derivar en una cortina de humo llena de buenas intenciones sin otra función que legitimar las prácticas del poder.

Ha habido reacciones sociales y políticas críticas, que han denunciado, desde un plano ideológico como la aceptación de la prioridad a la “competitividad” significaba aceptar casi siempre una posición de dependencia respecto a los mecanismos excluyentes que dominan la vida financiera y comercial internacional, que en la práctica acentuaban las desigualdades y la dualización social y territorial de la ciudad. Estas reacciones apuestan por planes de carácter más proteccionista, alternativos, que a su manera pueden ser modernizadores (por ejemplo la “nueva cultura del agua”[[24]](#footnote-24), reutilizadores del capital fijo y generadores de empleo. En bastantes casos la oposición a la adaptación acrítica a la globalización se fundamentó también en la revalorización de los elementos identitarios del territorio y en la defensa de la calidad de vida y de un desarrollo sostenible.

La síntesis teóricamente posible es cuadrar la ecuación competitividad, cohesión social, sostenibilidad, gobernación democrática y participación. No es evidente y aun no se ha descubierto la piedra filosofal para ello, por lo menos “rebus sic stantibus”. Es decir en el marco de una economía de “todo mercado”, de propiedad privada del suelo y de debilidad y fragmentación del poder político. Mientras no se substituya el criterio orientador actual, el lucro y la desregulación de los mercados, por la voluntad de reducir las desigualdades sociales y de usar con austeridad y visión de futuro los recursos básicos (ejemplo: nueva cultura del agua) las buenas intenciones de gobiernos y organismos internacionales son simples brindis al sol.

Es significativa la importancia creciente que adquieren los factores culturales en la orientación de los procesos urbanos actuales. Por una parte la “naturalización” de las desigualdades sociales, del mercado y de la propiedad privada de bienes de natasuraleza común (los “comunes) a los que se añade el afán de distinción, el miedo a los otros y el refugio en vida privada, son muy funcionales al modelo del urbanismo globalizado que describimos más adelante. Por otra surge una contestación cultural a los impactos de la globalización y de la economía de mercado sobre el territorio.

La defensa del patrimonio construido del paisaje, de la población y sus habilidades, de las relaciones sociales consolidadas por el tiempo, de la lengua y de las culturas específicas y la valorización de la animación urbana (por ejemplo de la calle y el espacio público como elementos fundamentales de la ciudad), todo ello cuenta cada vez más en la resistencia a los proyectos privados o públicos con fuertes impactos sobre el territorio. El rechazo a la homogeneización cultural que conlleva la globalización también forma parte de los actuales procesos urbanos.

La cuestión es si estas resistencias son simplemente una oposición legítima pero conservadora o por el contrario pueden ser una palanca de desarrollo autocentrado en nuestro mundo global. En todo caso estas últimas reflexiones pueden matizar algunas de las posiciones más críticas que hemos citado al inicio de este texto.

**Urbanismo globalizado versus urbanismo ciudadano.**

Un debate posible puede ser sobre los modelos de desarrollo urbano. Se construye un modelo abstracto, por ejemplo el “urbanismo ciudadano” que podemos contraponer al “urbanismo globalizado”. Son modelos que con frecuencia se usan de forma maniquea, pero que indudablemente tienen una útil capacidad heurística. Por ejemplo Castells propone analizar el caso barcelonés mediante la oposición entre el modelo 1 (urbanismo ciudadano) y el modelo 2 (urbanismo globalizado). El arquitecto y crítico Josep Mª Montaner ha analizado el urbanismo barcelonés y ha llegado a conclusiones similares[[25]](#footnote-25). Es evidente que existen unas dinámicas territoriales empujadas por la globalización en un marco imperfecto de economía de mercado dominado por los que disponen de “rentas monopólicas”[[26]](#footnote-26). Pero también lo es que hay dinámicas de signo contrario o que modifican los efectos de las primeras.

El modelo de desarrollo urbano característico de la era de la globalización es el la “urbanización difusa y discontinua” mediante “productos urbanos” constitutivos de enclaves o parques temáticos mercantilizados[[27]](#footnote-27) y áreas degradadas o marginales[[28]](#footnote-28). Una urbanización de suelo regional que puede darse sin crecimiento económico, en América latina por ejemplo, o sin crecimiento demográfico como en Europa[[29]](#footnote-29). Es la urbanización que genera “espacios lacónicos” punteados por *shopping malls* y gasolineras[[30]](#footnote-30), de las “áreas de excelencia”[[31]](#footnote-31) (parques empresariales o tecnológicos, barrios cerrados exclusivos), red de autopistas y estratificación social en función de la distancia-tiempo a los lugares de centralidad[[32]](#footnote-32).

Sin embargo hay dinámicas de sentido contrario que encuentran también su expresión en el urbanismo actual. No tanto en el “new urbanism”[[33]](#footnote-33) que crea sucedáneos de “ciudad europea compacta” sino en el urbanismo “ciudadano” presente en grados diversos en las políticas de bastantes ciudades europeas y americanas. Es el urbanismo del “espacio público” y de la ciudad densa, de construcción de centralidades[[34]](#footnote-34), de mixtura social y funcional[[35]](#footnote-35). La ciudad de Barcelona ha sido considerada casi como emblema o portavoz de este urbanismo, lo cual seguramente es excesivo, puesto que este modelo ha orientado muchas de las políticas públicas urbanas de la ciudad europea[[36]](#footnote-36). En la realidad es frecuente que ambas tendencias se mezclen y confronten en la misma ciudad [[37]](#footnote-37). Los dos “modelos” actúan casi siempre a la vez, o más exactamente, ayudan a interpretar ambos las políticas urbanas y el desarrollo contradictorio de la ciudad.

La arquitectura banalizada y estandarizada caracteriza al urbanismo “globalizado”, lo mismo que el uso y el abuso de las arquitecturas ostentosas y “no reproducibles”[[38]](#footnote-38) para marcar simbólicamente las zonas de excelencia. El urbanismo “ciudadano” apuesta por el perfil identitario de lo urbano, atendiendo a la morfología del lugar, a la calidad del entorno y a la integración de los elementos arquitectónicos excepcionales o emblemáticos. Ambas tendencias pueden encontrarse en el mismo período y en las mismas ciudades pero conviene conocer que fuerzas y que actores empujan cada una y cual tiende a imponer su lógica.

El efecto “político” de esta confrontación de modelos es incierto, aunque no cabe duda que con independencia de las voluntades políticas locales en el marco de la economía globalizada capitalista, de la propiedad privada del suelo y de la mercantilización de la vivienda la tendencia dominante es la “urbanización difusa” y la producción de enclaves o parques temáticos de ocio. Es el urbanismo de la privatización, de la distinción y del miedo[[39]](#footnote-39). En algunos países europeos se han implementado políticas urbanas de signo ciudadano, como en Gran Bretaña[[40]](#footnote-40) y en Francia[[41]](#footnote-41) pero en el mejor de los casos se obtienen resultados contradictorios, es decir un poco de todo. En Francia la hegemonía cultural del “projet urbain” que ha orientado el excelente urbanismo de diversas ciudades en los últimos veinte años no ha impedido la urbanización difusa, creciente y banal de una parte importante del territorio[[42]](#footnote-42).

Aunque siguiendo el razonamiento de Harvey se puede interpretar que el resultado final es muy funcional al urbanismo de la globalización, puesto que la competitividad entre los territorios requiere estos “lugares nodales de cualidad” que son las ciudades vivas, con espacios públicos animados y ofertas culturales y comerciales diversas, con entornos agradables y seguros, donde se concentra el terciario de excelencia y el ocio atractivo para los visitantes[[43]](#footnote-43). Los residentes son los extras de la película.

El efecto directamente político de esta confrontación (desigual) de tendencias es el que nos plantea una incertidumbre sobre el devenir de la democracia en el territorio. Por una parte hay un resurgir del ámbito político urbano-regional. Se habla incluso, a favor o en contra, de las nuevas “ciudad-estado”. En las regiones metropolitanas, como hemos visto al principio, se plantean problemas de gobernabilidad. Pero también son, o pueden ser, ámbitos de innovación política, como apuntan algunos procesos de descentralización, de contractualización interinstitucional, de gestión cívica o participativa, de concertación público-privada, de experimentación de democracia deliberativa y de e-gobernabilidad (electrónica o virtual).

Sin embargo las crecientes desigualdades en el territorio, la división cada vez más manifiesta entre “incluidos y excluidos” que caracteriza por ahora más a la ciudad americana que a la europea, pero también presente entre nosotros, pueden dar lugar a una “lucha de clases en el territorio” o una “conflictividad asimétrica”[[44]](#footnote-44) de difícil gestión en la fragmentada democracia local. La agudización de los conflictos entre colectivos sociales segregados puede desembocar en el “fascismo urbano” como recientemente anunciaba la citada Sassen[[45]](#footnote-45). La conocida autora de “la ciudad global” advierte que en muchas ciudades la rebelión social, que tenderá a expresarse en las periferias marginadas, tendrá como probable respuesta un “autoritarismo” que acentuará la exclusión de las poblaciones pobres, inmigradas y minorías diversas. La otra cara posible y deseable se puede dar en las ciudades o territorios metropolitanos relativamente integrados. En ellas el conflicto se simetriza, se constituyen poderes locales fuertes y las demandas sociales pueden agregarse y llegar a generar una sociedad política que exprese valores y reivindicaciones de ciudadanía. El urbanismo no garantiza la integración ciudadana plena, que depende también del empleo, el acceso a la educación y la cultura, el reconocimiento de derechos iguales para todos los habitantes, etc. Pero el urbanismo sí que crea condiciones que facilitan considerablemente la integración ciudadana, o al contrario son factores de marginación.

En los años noventa prevaleció en la cultura urbanística la “adaptación de la oferta urbana” a las nuevas condiciones de la globalización. A partir de este principio se promovieron nuevas formas de planeamiento, el estratégico especialmente. Nuevas formas de gestión - la cooperación público privada - y reformas político-administrativas como la descentralización territorial y funcional. La competitividad sustituyó a la calidad de vida. El urbanismo priorizó el proyecto sobre el plan, el proyecto arquitectónico substituyó en muchos casos al urbanístico. Y el promotor inmobiliario y el arquitecto divino impusieron con frecuencia sus intereses y sus decisiones a los responsables políticos.

Ahora, ya entrado el nuevo siglo, nos parece que debemos sustituir de entrada en el lenguaje, la adaptación-sumisión a la globalización por la resistencia y las formas alternativas a los impactos negativos de la misma. Los instrumentos heredados pueden servir: estrategias y consensos, planes y proyectos, iniciativas públicas y cooperación privada, descentralización y participación ciudadana. Pero se trata de leerlos y utilizarlos a partir de objetivos integradores y sostenibles, de la reelaboración de los derechos ciudadanos y del derecho a la ciudad y de la construcción de un nuevo consenso ciudadano democrático, que no se genera sin asumir conflictos con las dinámicas disgregadoras actuantes y los actores que las promueven.

En resumen, la ciudad democrática es una conquista permanente, un campo abierto de confrontación de valores e intereses, un desafío a la innovación política, a la imaginación urbanística y a la movilización cívica.

**DOCUMENTO 2**

**HACER CIUDAD EN EL SIGLO XXI**

**Primera parte. La respuesta de las ciudades, una reflexión global.**

¿Las ciudades deben resignarse a ser continentes pasivos de las problemáticas sociales, culturales, ambientales... derivadas de la globalización y de la pérdida de capacidad reguladora de los poderes públicos estatales y supraestatales?

Si la ciudad es lo que se supone que debe ser, un lugar y una comunidad, con capacidad de autogobierno, si hoy es también un territorio articulado que en las regiones más desarrolladas y urbanizadas convierte a la ciudad en un sistema de ciudades. Si este espacio tiene vigencia económica, busca la cohesión social, tiene identidad cultural (o la construye), es capaz de definir estrategias de desarrollo concertados entre instituciones locales-regionales y sociedad civil. Entonces ¿se le puede negar el derecho y la posibilidad de ser un actor respecto a los contenidos problemáticos que asume? Un actor que reclama intervenir en los procesos que generan los problemas de la ciudad y en las políticas con que se les da respuesta.

El desafío político de la ciudad en la globalización es el de obtener un reconocimiento de actor político a escala global, más allá de su territorio y más allá de las cada vez más artificiales fronteras de « su » Estado.

El mundo actual exige un planteamiento « glocalizador », una articulación de lo local-global .

¿Cómo puede darse esta articulación?

La cultura política y jurídica debe asumir la anacronía de monopolio que pretenden tener los Estados de ser los únicos sujetos políticos de las relaciones internacionales y de basar su legitimidad para ello en ser detentadores de la soberanía. Hoy en la vida política internacional existen por encima de los Estados los organismos internacionales, NN.UU. y otros menos políticos, pero que toman decisiones importantes a veces con escasa presencia de los Estados de las partes afectadas . Además de la Unión Europea se desarrollan otras uniones políticas y económicas supraestatales. Por otra parte por debajo de los Estados, sin contar los grupos económicos (que tienen más fuerza que muchos Estados), se desarrollan redes y asociaciones civiles, de ONGs, de profesionales, y de ciudades y regiones. Es el nuevo « tiers état » de la revolución francesa que pugna por ser reconocido por los otros dos.

Los poderes locales y regionales reclaman su presencia en los organismos y conferencias internacionales y también en los procesos de elaboración y de seguimiento de los programas que los afectan directamente. Se proponen como partners tanto de los organismos internacionales como de los estatales.

De hecho empiezan a ser normales en la Unión Europea programas a tres bandas (europea, estatal, local o regional).

Otra dimensión de la glocalización es la importancia que adquieren los grandes ejes y las macro regiones que constituyen en muchos casos sistemas de ciudades transfronterizas, es decir que atraviesan fronteras. Es un caso frecuente en Europa . Estos ejes y macro regiones tienden a concertar proyectos y crear estructuras de coordinación. Incluso se habla de ciudades metropolitanas transfronterizas (entre Francia y Bélgica, Alemania y Francia, Suiza y Alemania, etc.).

Una tercera dimensión de la glocalización es la reivindicación de las instituciones locales y regionales de obtener una garantía y una protección política y jurídica de su autonomía y de sus derechos en los marcos estatal y supraestatal de los organismos internacionales tanto políticos, como judiciales. Es decir, incluso a ser defendidas contra su propio Estado. Algunos progresos se han hecho en este camino como la Carta de Autonomía Local aprobada por el Consejo de Europa, ratificada por la mayoría de los Estados Europeos (lo cual es aun preceptivo para que los acuerdos internacionales sean aplicables a cada Estado... excepto cuando las grandes potencias imponen resoluciones del Consejo de Seguridad de NN.UU.) y que ha servido de base a algunas sentencias del Tribunal Europeo.

Estamos en los inicios de un cambio histórico. Pero solo en los inicios. Los organismos internacionales son poco receptivos tanto por la pesadez y opacidad de sus burocracias, como por el dominio político que ejercen en ellos los gobiernos de los Estados. Estos gobiernos y su alta Administración no toleran fácilmente la intromisión de los poderes locales y regionales que introduce, es cierto, una considerable dosis de complejidad a la ya existente, aunque también facilita la elaboración y el seguimiento de políticas adecuadas a cada situación territorial. La resistencia de gobiernos y altas administraciones nos parece que se debe no tanto a razones funcionales ni a principios políticos, sino al afán de mantener su status de privilegio en los sistemas políticos de cada país. Un cambio solo se producirá si regiones y ciudades generan una relación de fuerzas que progresivamente imponga su presencia en la vida internacional. Este proceso se ha iniciado ya en Europa por la presión del CMRE (Consejo de Municipios y Regiones de Europa), de la ARE (Asociación de Regiones de Europa), de Eurociudades y de otras organizaciones de ciudades y municipios.

La presencia activa de los gobiernos locales y regionales no equivale a un reconocimiento de la dimensión global de la ciudadanía en nuestra época. Es cierto que la presencia de las instituciones políticas de proximidad significa en si misma una democratización de la vida política institucional, por su relación directa con las problemáticas específicas de cada territorio y de sus gentes. Por lo tanto esta presencia emergente de las ciudades en la escena mundial es un progreso de la ciudadanía. Pero no es suficiente. En la globalización se produce un considerable déficit democrático. Los capitales, las informaciones, sectores minoritarios y privilegiados, de empresarios y profesionales, disponen de una capacidad y de unos derechos para actuar en el mundo global de los que no disponen las mayorías de ciudadanos. Es suficiente citar tres ejemplos:

. el acceso restringido a los grandes medios de comunicación social y el predominio de las ofertas de TIC dirigidas a demandas solventes.

. la no adecuación entre los ámbitos de las decisiones económicas y las de la negociación de las relaciones de trabajo y de las políticas sociales.

. las limitaciones de las migraciones que son mucho mayores que las que tiene el capital.

La globalización nos plantea un desafío local que exige una respuesta innovadora, no defensiva.

**La democracia local y la innovación política. La cuestión de la legalidad.**

No hay duda que hay un déficit democrático en los ámbitos de la globalización, de la economía mundial, de los medios de comunicación social uniformadores, de las organizaciones internacionales. Una democracia territorial de proximidad, regional-local, fuerte, podría ser un contrapeso importante y un mecanismo de participación democrática en los ámbitos globales. Pero, sería muy ingenuo idealizar la actual democracia local y regional. Es cierto que tiene a su favor un conjunto de factores suficientemente reconocidos como son: a) la proximidad a la población en la gestión;

b) la mayor capacidad de integrar las políticas públicas; c) la representatividad inmediata y directa de los gobiernos locales; d) la cultura cívica que considera iguales a todos los ciudadanos, e) la conciencia de identidad que los actuales procesos globalizadores han reforzado, como afirmación frente a la homogeneización.

Pero hay otros factores de signo contrario que reducen y hasta suprimen los anteriores como: a) los impactos sobre el territorio de decisiones económicas y políticas exteriores sobre las cuales los gobiernos locales y los actores de la sociedad civil tienen escasa o nula influencia y que tienen en cambio importantes efectos sociales y ambientales.; b) la confusión, superposición y, muchas veces escasa cooperación y poca transparencia de las administraciones públicas actuantes sobre el mismo territorio; c) la relativa debilidad legal y financiera en el marco regional metropolitano de los gobiernos locales que les impide jugar el rol integrador para el cual están más capacitados; d) la no adecuación entre las estructuras políticas representativas y las dinámicas sociales del territorio (los gobiernos locales representan a los durmientes, pero solo en parte a los usuarios del mismo); e) la existencia de colectivos de población que no tienen reconocido el status de ciudadano y que por su misma existencia niegan uno de los valores esenciales de la ciudad: la igualdad en el espacio público y en el uso de las libertades urbanas.

El gobierno democrático del territorio para confrontarse con ese escenario nuevo y contradictorio requiere un ambicioso proyecto de innovación política. Este proyecto difícilmente saldrá de las instituciones y tampoco de las cúpulas políticas espontáneamente. Es un proceso que debe desarrollarse primero en la vida social y cultural. Y es la presión desde la sociedad y desde la intelectualidad que podrá traducirse en las instituciones a partir de su recepción por parte de algunos actores políticos.

Hoy se ha tomado conciencia de que existen regiones urbanizadas y territorios metropolitanos que reclaman una estrategia concertada interinstitucional, que va más allá de las aglomeraciones o áreas urbanas tradicionales. Las dimensiones espaciales, la complejidad organizativa y la diversidad de retos a los que debe responder desde estos territorios son de una escala superior. Y exigen una nueva forma de gobierno.

Apuntamos algunas fórmulas:

a) Elección democrática y atribución de competencias « locales » de desarrollo urbano y programación y gestión de grandes equipamientos y servicios metropolitanos a la institución intermedia (tipo departamento o provincia), o mejor dicho, a una entidad substitutoria en el mismo ámbito territorial (modelo italiano y holandés).

b) Creación de un organismo de concertación (tipo consorcio) que reúna a las principales instituciones actuantes en el territorio con el fin de promover el planeamiento estratégico del mismo, coordinar las inversiones y gestiones los servicios de carácter metropolitano (por ejemplo entre la región o “estado” en un país federalizado y los entes locales de elección directa).

La innovación política se puede desarrollar de otras formas como:

La aplicación sistemática del principio de subsidiaridad supone no solo descentralizar a favor del nivel regional-local todas aquellas competencias y funciones ejercitables en este nivel, sino también atribuir a la institución territorial la coordinación de los programas y proyectos concertados. Este mismo principio supone descentralizar o preservar a favor de los entes municipales y barriales aquellas funciones que requieren más proximidad. En el caso de las grandes ciudades la descentralización es un proceso, en muchos casos incipiente, cuyo desarrollo debiera permitir una participación mucho más intensa y variada de la sociedad civil. Sin embargo, hay que tener en cuenta las tendencias insolidarias que se expresan en los micro territorios (p.ej. suburbios ricos en Estados Unidos y cada vez más en otros países) que en nombre de la subsidiaridad, la descentralización y la sociedad civil, tienden a independizarse de la institución regional, metropolitana o municipal de una gran ciudad y a sustituir su participación en los impuestos por la privatización de los servicios. Por ello es preciso mantener siempre un equilibrio entre gobernabilidad regional-metropolitana y descentralización local-barrial. Es decir, entre eficacia social y participación, entre subsidiaridad y solidaridad.

En el marco legal y financiero básico de las grandes unidades políticas (Unión Europea, estados, regiones autónomas) las relaciones entre poderes públicos precisan a ser más contractuales que jerárquicas y más basadas en la cooperación, que en la compartimentación. No olvidemos que son más complicadas las relaciones públicas-públicas que las públicas-privadas. Aun siendo distintas estos dos tipos de relaciones plantean un reto político-jurídico. Es necesario innovar en las figuras y en los procedimientos para combinar la flexibilidad con la transparencia y la agilidad en las actuaciones con la preservación de los intereses colectivos a medio o largo plazo. En este período de transición hacia nuevas regulaciones, es preciso actuar muchas veces en los límites de la legalidad, o mejor en ámbitos de alegalidad, lo cual puede conducir a la arbitrariedad y a la corrupción. Sin embargo, no es éste el único riesgo. Las reacciones judiciales, mediáticas y sociales ante estas desviaciones de la acción pública conducen a construir múltiples sistemas cautelares y a un auto control paralizante de los responsables públicos.

El mejor control es el que puede ejercer el conjunto de la ciudadanía mediante la información más transparente y la multiplicación de las posibilidades de participación de todos los colectivos sociales. Hoy se habla más de participación ciudadana que política. La democracia participativa no es ni una política comunicacional por parte del poder político ni la construcción de un tejido asociativo en la sociedad civil. Ambos elementos favorecen la participación pero ésta es una relación más menos reglada entre unos y otros, una confrontación, un diálogo, una negociación que supone conflicto de intereses y posibilidades de acuerdos. Es decir la participación requiere que el poder político reconozca a los representantes de los ciudadanos la capacidad de influir en la elaboración y ejecución de las decisiones públicas. Cuando los colectivos ciudadanos expresan posiciones de interés general, es decir que van más allá de los intereses locales o corporativos, nos encontramos ante una forma de sociedad política que se confronta con el sistema institucional. Lo cual supone un potencial innovador respecto a la democracia representativa tradicional.

El desarrollo democrático, necesariamente innovador, debe enfrentarse a las resistencias de la clase política y a las inercias de la democracia. No es difícil constatar que las prácticas políticas y administrativas son tan reacias a innovar en los mecanismos participativos como, incluso, reticentes ante el desarrollo de las posibilidades de los ya existentes. Los programas y proyectos urbanos se presentan casi siempre de tal forma que difícilmente son entendibles por los ciudadanos. No se utilizan medios que serían más comprensibles y motivantes como maquetas, videos, simulaciones, etc. Se evitan las consultas populares y hay poca sensibilidad respecto a tramitar las iniciativas ciudadanas. Algo tan elemental como el presupuesto participativo aparece aun como la excepción. No se trata ahora de exponer los mecanismos posibles de participación que el autor, entre otros, ha expuesto ya en otras ocasiones . Sí que queremos llamar la atención sobre lo que nos parece el principal obstáculo al desarrollo de la participación ciudadana. No es sólo el marco legal existente casi siempre limitativo y, obviamente, poco abierto a la innovación. Ni tampoco la eventual debilidad de las organizaciones de la sociedad civil, o su insuficiente iniciativa para incidir en las políticas públicas. Todo ello puede contribuir a explicar que la innovación política en cuanto a la participación ciudadana progresa con grandes dificultades. Pero, el principal obstáculo nos parece que reside en la alianza de facto que se da en las instituciones entre la partitocracia y la burocracia. La participación ciudadana solo progresa si cuestiona y transforma la vida política local.

¿Qué innovación política local es posible y deseable? Aquella que permite establecer una separación – confrontación con el sistema político estatal. Precisamente porque consideramos muy necesarias unas relaciones contractuales entre las Administraciones se precisa primero un proceso de ruptura entre la política estatal y la política local. Esta ruptura debe darse por lo menos en tres aspectos: la cultura política, el sistema representativo y la conquista de competencias. La cultura política supone el proceso de legitimización y de hegemonización de los valores y objetivos implícitos en los temas ya al orden del día de la subsidiaridad, el gobierno de proximidad, la participación ciudadana, el federalismo, la identidad local – regional - nacional (no estatal), la autodeterminación. Es un proceso en marcha que aunque en algunos planteamientos y lenguajes pueda parecer a veces arcaico, es terriblemente moderno. Es la otra cara, imprescindible, de la globalización y la mejor respuesta al proceso paralelo de debilitamiento del estado centralizado.

El sistema representativo local/regional debe distinguirse claramente del estatal y superestatal (europeo, etc.). Los partidos, coaliciones o agrupaciones electorales no deberían ser los mismos. Más claro: los partidos políticos de ámbito estatal no deben presentarse a las elecciones locales. Algunos ejemplos (Canadá, California) demuestran la viabilidad de esta distinción. Somos conscientes de las perversiones posibles de un sistema político local independiente: caciquismo, insolidaridad, populismo, etc. Estas perversiones pueden darse también a otros niveles, con menos transparencia y más dificultades para combatirlas. El ámbito urbano-regional es por otra parte suficientemente grande y heterogéneo para que en él arraiguen también valores universalistas. Sin secesión del sistema político-representativo no hay confrontación y conquista de cotas significativas de poder ciudadano.

La conquista de competencias es la consecuencia necesaria de lo anterior. Hoy sabemos que el espacio urbano-regional es el que determina en gran medida la productividad, la sostenibilidad, la competitividad de la economía, la cohesión social y la identidad cultural, y la gobernabilidad. No es posible que su sistema político-legal sea débil y subordinado, que no se le reconozcan ni las capacidades ni los medios para hacer lo que debe hacer. El gobierno democrático del territorio exige conquistar competencias en promoción económica, justicia y seguridad, infraestructuras y equipamientos del territorio, bienestar social, cultura y medios de comunicación social .

¿Quién puede conquistar estas competencias y recursos necesarios? ¿Cómo? En términos generales no es posible precisar, puesto que los contextos políticos, legales, territoriales, etc. son muy distintos. Pero, es posible hacer algunas consideraciones generales que no siempre se tienen en cuenta.

La conquista supone iniciativa, conflicto y riesgo. También legitimidad, fuerza acumulada, alianzas y negociación. La iniciativa puede surgir de la institución política local o de un movimiento cívico, incluso de un colectivo social o profesional. Veamos algunos ejemplos:

. La conquista de espacios y de edificios susceptibles de tener un uso público que están en manos de entes públicos o privados que los tiene subutilizados o congelados. Ya nos hemos referido a la necesidad de revertir a la ciudad terrenos militares, portuarios, industriales desactivados, etc. A otra escala algo parecido ocurre con edificios más o menos abandonados y que ha dado lugar al fenómeno okupa. Esta conquista no se dará únicamente por medio de demandas respetuosas de los marcos y de los procedimientos legales. Es preciso tener iniciativas para crear movimientos de opinión favorable, situaciones de hecho mediante ocupaciones simbólicas o continuadas, recursos legales ante tribunales superiores (p.ej. europeos frente a los estatales, etc.).

. La existencia de la justicia local y de cuerpos de policía dependiente del poder local y/o regional. Sin capacidad de ejercer competencias de seguridad y de disciplina, de justicia y de sanción, no hay poder político. Es un campo en el cual los poderes de los Estados son especialmente susceptibles de perder su supuesto monopolio. La resistencia a una real descentralización de las funciones de seguridad y de justicia tiene el efecto perverso de la privatización por un lado, y la violencia urbana por el otro.

. La revolución en los medios de información y comunicación ha convertido en obsoletos el marco político y legal en que se desenvuelven. La construcción de una democracia local telemática exige que el poder político local-regional pueda regular, programar y gestionar las TIC (tecnologías de información y comunicación) en su ámbito en un marco global que garantice el uso social y de participación ciudadana.

. La indefensión de los ciudadanos en tanto que usuarios y consumidores, el respeto de sus derechos ambientales y a la calidad de vida, a la privacidad, debería obligar a las instituciones políticas más próximas y a las administraciones dependientes de ella a actuar de oficio como defensoras de los derechos genéricos de los ciudadanos y por lo tanto a enfrentarse con los organismos públicos o privados cuyas actuaciones concretas los vulneren, aunque al hacerlo se apoyen en el derecho positivo o en la inercia administrativa.

. La promoción económica y la generación de empleo, la implantación de formas de “salario ciudadano” y la ejecución de políticas que combinen la productividad, la sostenibilidad y la cohesión social, exigen de los poderes locales una capacidad de coordinar los grandes proyectos urbanos, de desarrollar proyectos empresariales mixtos, de disponer de recursos ahora centralizados (p.ej. de obras públicas, de la seguridad social y de las instituciones de empleo)y de asumir unas competencias legales (de regulación de las actividades económicas y de sus impactos ambientales, de expropiación, etc.) de los que ahora casi nunca disponen.

. La identidad cultural, que en casos cada vez más numerosos adquiere o recupera una connotación “nacional” sin ser estatal, requiere para ser defendida y desarrollada una capacidad de autogobierno en educación, regulación de los medios de comunicación social de masas, uso público de la lengua y de los elementos simbólicos de una comunidad (p.ej. fiestas, monumentos, museos, etc.) que la tradición unitarista o centralista de los Estados acepta difícilmente. El anacronismo hoy es esta tradición que se consideraba moderna en el siglo XIX.

. La existencia de sectores de la población que no tienen reconocido el status de ciudadano plantea un problema especialmente delicado. El status de ciudadanía (derechos políticos, civiles y sociales que hacen una sociedad de iguales) va aun ligado a la nacionalidad que atribuye el Estado. Los no ciudadanos por otra parte niegan el valor integrador de la ciudad y su “capitis diminutio” contribuye a la xenofobia, al racismo, a la exclusión social y cultural y a la sobre explotación. La moral cívica se enfrenta a la legalidad estatal. El derecho a la ilegalidad, a defender a los “ilegales”, nos parece obvio.Sobre el déficit de ciudadanía en un marco global, en este caso europeo, nos remitimos el Informe sobre la ciudadanía europea . Queremos destacar especialmente la distinción que propone entre nacionalidad y ciudadanía. Lo cual permitiría a los « nacionales extracomunitarios » adquirir la ciudadanía europea sin que ello conllevara adquirir la nacionalidad de un país de la Unión Europea pero si equipararse en derechos. La ciudadanía no puede ser ya un atributo que concede exclusivamente el Estado. Los poderes locales y regionales y los entes supraestatales deben poder también definir y atribuir el conjunto de derechos y deberes que iguala a las gentes de territorios que son a la vez subestatales y globalizadores. Nuestra época exige un replanteamiento de la base territorial e institucional de los derechos y una ampliación de los mismos.

**Ciudadanía y gobierno local**

La condición de ciudadano representa un triple desafío para la ciudad y el gobierno local.

Un desafío político: conquistar la capacidad legal y operativa para contribuir a universalizar el estatuto político-jurídico de toda la población y también adquirir las competencias y los recursos necesarios para desarrollar las políticas públicas que hagan posible el ejercicio y la protección de los derechos y obligaciones ciudadanas.

Un desafío social: promover las políticas sociales urbanas que ataquen a las discriminaciones que imposibilitan o reducen el ámbito de la ciudadanía: ocupación, situación de vulnerabilidad (per. Ej. niños), marginación cultural, etc.

Un desafío específicamente urbano: hacer de la ciudad, de sus centralidades y monumentalidades, de la movilidad y accesibilidad generalizadas, de la calidad y visibilidad de sus barrios, de la fuerza de integración de sus espacios públicos, de la autoestima de los sus habitantes, del reconocimiento exterior, etc., unos entornos físicos y simbólicos que contribuyan a dar sentido a la vida cotidiana de la ciudadanía.

La producción de ciudadanía y el rol de los gobiernos locales es un desafío político no exclusivo de éstos. La política no reduce su espacio a las instituciones, los partidos y las elecciones. Existe otro espacio, el de la sociedad política, expresión mejor que la sociedad civil, que es el que crean y ocupan todas las organizaciones y formas de acción colectiva cuando van más allá de sus objetivos e intereses inmediatos y corporativos. Es el espacio de la participación ciudadana que plantea demandas y propuestas, que exige responsabilidad a las administraciones y empresas, ofrece alternativas y cooperación para ejecutar y gestionar programas y proyectos sociales, culturales, de promoción económica o de solidaridad. Y de urbanismo.

Para concluir, la responsabilidad de hacer ciudadanía también pertenece a los profesionales del urbanismo. En nombre de su ética y de su saber técnico, del conocimiento de los avances de la cultura urbanística y de la experiencia internacional, por su sensibilidad respecto a las herencias de la ciudad en la que trabajan y por su potencial creativo de reconocer tendencias e inventar futuros, los profesionales del urbanismo han de reclamar autonomía intelectual ante los políticos y los diferentes colectivos sociales, han de elaborar y defender sus propuestas, asumiendo riesgos frente a las autoridades y “opiniones públicas” y saber renunciar públicamente antes que traicionar sus convicciones.

La reinvención de la ciudad ciudadana, del espacio público constructor- ordenador de ciudad y del urbanismo como productor de sentido no es monopolio de nadie.

Los políticos elegidos democráticamente tienen la responsabilidad de la decisión de los proyectos públicos. Las organizaciones sociales tienen el derecho y la obligación de exigir que se tengan en cuenta, que se debatan y se negocien sus críticas, sus demandas y sus propuestas. Los profesionales tienen la obligación de elaborar análisis y propuestas formalizadas y viables, de escuchar a los otros, pero también de defender sus convicciones y sus proyectos hasta el final.

El desafío que nos plantea hoy la ciudad en sus dimensiones, central, metropolitana y dispersa es ante todo intelectual y político, más que económico y administrativo. Es un desafío a nuestros valores, no es un problema funcional que se resuelve por vía la tecnocrática.

¿La ciudad tiene futuro o vamos hacia un mundo periurbanizado de ciudades débiles? Actualmente la población “suburbana” es el doble o el triple de la población “urbana”, es decir de la que vive en ciudades y no en periferias. El mundo suburbano puede convertirse en un mundo salvaje, de ghettos y de tribus, injusto y violento, excepto en los centros protegidos que tenderán al autoritarismo. Una perspectiva que en bastantes países parece hoy fatal, cuando no es ya una realidad. Pero una tendencia por fuerte que sea no es un destino obligatorio. La ciudad hoy emerge nuevamente como lugar, como mixtura, como espacio colectivo, como referente cultural. Construir la ciudad del siglo XXI es tener un proyecto de ciudadanía, ampliar los derechos de tercera generación, el derecho al lugar y a la movilidad, a la ciudad refugio y a la identidad local, al autogobierno y a la diferencia, a la igualdad jurídica de todos los residentes y a la proyección exterior de la ciudad como entidad política abierta.

Los progresos sociales no comienzan en las instituciones, sino que más bien es en ellas donde culminan. Los progresos se materializan en políticas que se formalizaran en instituciones. Pero antes habrá que luchar por los nuevos derechos (y responsabilidades) y legitimar estas exigencias. Se ha dicho que nuestra época es, como otras que se han dado en la historia, una era de conquista de nuevos derechos. También se ha dicho que es el siglo de las ciudades. En consecuencia es la época de los derechos urbanos. Pero la exigencia del derecho surge de la rebelión moral, del deseo de poseer alguna cosa, unas libertades y unas oportunidades que a menudo nos son negadas.

La ciudad del deseo no es la ciudad ideal, utópica y especulativa. Es una ciudad pensada, deseada e inventada. Pero también es la ciudad resultante de aspiraciones y demandas, de intereses y conflictos. Es decir, la ciudad de los deseos.

**Segunda parte: FORMAR EXPERTOS EN “HACER CIUDAD”**

**El planeamiento territorial y la gestión de la ciudad como ámbitos formativos**

La revolución urbana iniciada en las últimas décadas del siglo XX está destinada a marcar decisivamente las sociedades humanas del siglo XXI. Efectos de la globalización, expresión de la sociedad de la información y desarrollo provocado por la omnipotencia del mercado ciertamente. Pero también por la debilidad relativa de las políticas locales, la débil estructuración de las sociedades urbanas, la ideología de la autonomía radical del individuo.

Las estadísticas demográficas recogen de forma muy deficiente el fenómeno urbano actual, las nebulosas urbanizadas, que en los continentes europeo y norteamericano incluyen ya a más del 80% de la población. Pero solo una parte de estos habitantes urbanos vive en ciudades, quizás la mitad o menos, el resto vive en zonas urbanizadas pero segregadas, dispersas, fragmentadas. Una urbanización que no genera automáticamente ciudades, que en ciertos casos extremos parecen oasis de civilidad y en otros se han degradado hasta convertirse en zonas de riesgo, en ambos casos rodeados de espacios monofuncionales y monosociales, sin capacidad de autogobierno, exponentes de un desarrollo insostenible, que genera comportamientos anómicos y psicologías sociales marcadas por el individualismo, el miedo a los “otros” y el afán insolidario de distinción.

Estos territorios urbanizados nos plantean nuevos desafíos que pueden sintetizarse en un objetivo básico: hacer ciudad. Hacer ciudad sobre la ciudad, para evitar su deterioro social o su conversión en parque temático más o menos gentrificado. Y hacer ciudad en la urbanización que no es ciudad, en las periferias difusas, apoyándose en las redes que forman los núcleos urbanos (pequeños o medianos) consolidados y compactos y las nuevas centralidades que potencialmente generan las políticas de infraestructuras y de intermodalidad de transportes y los proyectos urbanos integrales.

**Sobre el oficio del “hacer ciudad” y los procesos formativos**.

El “hacer ciudad” no se aprende aún en ninguna carrera universitaria, se aprende en la gestión práctica del urbanismo y la gobernabilidad local. Pero para que esta práctica produzca un saber acumulativo se requiere por una parte la comunicación entre las distintas y numerosas profesiones que intervienen en la gestión de la ciudad. Y por otra parte que los procesos formativos universitarios incluyan un ciclo (segundo o de postgrado) que ofrezca unos contenidos que integren elementos básicos de las distintas formaciones especializadas para permitir así la cooperación posterior en la gestión. De esta forma se creará además una dialéctica entre teoría y práctica que permitirá nuevamente dotar de bases teóricas o por lo menos de criterios generales a la práctica y de bases prácticas o experimentales a la teoría. Es decir un corpus sobre el que se podrá desarrollar la investigación y también dotar de criterios objetivos a las políticas urbanas.

En los países anglosajones primero y más recientemente en países de cultura latina (Francia, Italia, México, Argentina) se crearon las carreras (de primer o de segundo ciclo) sobre planificación territorial, urbanismo o estudios urbanos. Estas carreras pretendían casi siempre llevar el vacío que existía de una formación integradora de lo “urbano”. Seguramente han sido útiles pero ahora demuestran sus limitaciones. En general están muy marcadas por la concepción urbana vinculada a la sociedad industrial (con excepciones como Castells o Ascher) y sobre todo, no han superado el divorcio entre las disciplinas y profesiones directamente intervencionistas sobre el territorio (arquitectura y ingeniería en unos casos, derecho en otros) y las orientadas al análisis social, económico, político o cultural de lo urbano. Con frecuencia los postgrados o segundos ciclos son un subproducto del formalismo instrumental de las carreras “técnicas” y en otros casos son refugio de los cientistas sociales que estudian la ciudad y la urbanización sin intervenir en el diseño del territorio. Ambas formaciones son importantes pero no abordan la planificación y la gestión integrales del territorio, que es lo que requiere el “hacer ciudad”.

**Responsabilidad social de los gestores y profesionales urbanos**

La gestión de la ciudad supone que líderes políticos y sociales y también planificadores, proyectistas o gestores, asumen la responsabilidad de elaborar, decidir y/o ejecutar planes, programas o actuaciones de interés general y en nombre de este interés autorizan, prohíben, protegen o limitan las iniciativas privadas mediante normas, deciden sobre el uso de los recursos públicos mediante los presupuestos y gestionan programas o proyectos que afectan a la vida del conjunto de ciudadanos presentes y futuros. Esta prerrogativa solamente es legítima si se basa en unos principios de actuación que justifican la acción de unos organismos y personas en la medida que expresan valores y normas que la sociedad puede asumir como justos.

No nos detendremos en exponer aquí aquellos principios que son obvios pues forman parte de los textos legales fundamentales en nuestro contexto político y cultural: los derechos humanos considerados hoy de validez universal, el principio de legalidad propio de cualquier Estado de derecho, los principios de planificación, coordinación y participación que se incluyen en diversas constituciones como la española. Lo cual no significa que no los tengamos en cuenta, al contrario, nos parecen tan aceptados, indispensables y legitimadores de cualquier actuación de interés público que no es preciso insistir al respecto. Aunque sea de forma muy sintética vamos a concretar en la medida de lo posible los principios morales que orientan nuestra propuesta formativa y en el punto siguiente expondremos loas bases de los contenidos docentes y pedagógicos.

**Historia y responsabilidad social del urbanismo** .

Nos referimos al urbanismo en un sentido genérico, que incluye el planeamiento, la organización política, la gestión del territorio y el conjunto de políticas públicas urbanas. La razón fundadora de esta disciplina fue la ordenación de la convivencia y de las actividades en la ciudad en función del bien común y la voluntad de reforma social como respuesta a las contradicciones y desigualdades que el desarrollo urbano había generado y reproducía en forma ampliada constantemente. Estos principios continúan siendo válidos en la actualidad. No rechazamos el principio del respeto a la autonomía e iniciativa social y privada pero si el “todo mercancía”, es decir el retorno al capitalismo salvaje, el mercado desregulado que es un elemento destructor de la ciudad. También consideramos útil tener en cuenta las utopías urbanas, no tanto para proponer modelos de ciudad ideal como para estimular las propuestas reformadoras dibujando escenarios de futuro deseables. La indispensable competitividad en algunas actividades del medio urbano (aunque mejor es hablar de productividad si nos referimos al conjunto de la actividad urbana) hay que considerarla interdependiente de la sostenibilidad, la cohesión social y la gobernabilidad democrática. El conjunto de estos elementos constituyen la calidad de la oferta urbana que incluye como valor fundamental la calidad de vida de todos sus ciudadanos, la igualdad entre éstos y las libertades de todos. El territorio y la sociedad urbana necesitan políticas públicas potentes que garanticen corrijan los desequilibrios del desarrollo urbano, que potencien las identidades diferenciales del territorio, que reduzcan las desigualdades sociales y posibiliten el acceso universal a los bienes y servicios de interés general. Las políticas públicas deben sin embargo priorizar normas básicas, procedimientos ágiles y transparentes y formas diversas de cooperación con agentes privados y de participación de la ciudadanía.

Todo ello supone admitir como un componente permanente de las políticas públicas la gestión de la conflictividad pues se oponen tanto valores como intereses. Razón de más para explicitar siempre los principios morales que las orientan. Hemos intentado sintetizar estos valores y principios en el concepto de “derecho a la ciudad ”. El derecho a la ciudad incluye el derecho a la vivienda y al espacio público significante y bello, a la preservación y mejora del ambiente y del patrimonio, a la permanencia en el lugar y al cambio de residencia, a la movilidad y a la centralidad, a la identidad socio-cultural y a la visibilidad, a la accesibilidad y a la monumentalidad, al gobierno democrático de la ciudad metropolitana y a la gestión descentralizada o de proximidad, a la formación continuada y al salario ciudadano, a la seguridad y al refugio. El derecho a la ciudad supone la igualdad político-jurídica de todos los residentes y al acceso universal tanto a los bienes y servicios de interés general como a la participación en la elaboración y gestión de las políticas públicas.

Los responsables políticos, los funcionarios públicos y los profesionales que trabajen para los gobiernos solamente estarán legitimados a ejercer las responsabilidades que tengan atribuidas en la medida que sus actos se justifiquen en función de los principios morales que los informen.

**Sobre los contenidos docentes y pedagógicos**.

La interdisciplinaridad tal como se ha practicado en el planeamiento en los últimos 50 años ha demostrado suficientemente sus limitaciones. Por una parte se ha aplicado a un tipo de planeamiento regulador, solo normativo, en cascada, de elaboración lenta y aplicación administrativa, poco estratégico y poco operativo. En la gestión o ejecución la interdisciplinaridad con frecuencia desaparecía y se tendía que cuerpos burocráticos o profesionales monopolizaran cada uno órganos y funciones. Por otra parte la misma interdisciplinaridad se reducía a distribuir los estudios previos entre disciplinas diversas y lo mismo ocurría en la redacción de los planes, en los que el diálogo era mínimo entre diseñadores del plan (casi siempre arquitectos o ingenieros) y autores de las memorias específicas (socio-económica, jurídica, financiera) que se repartían entre los profesionales especializados.

Como ya se ha expuesto el principio docente principal es la transversalidad. Se pretende contribuir a crear un corpus común de valores, criterios de actuación y estilo de trabajo entre profesionales que tengan relación con la gestión de la ciudad. No se trata tanto que todos puedan hacerlo todo como que exista un lenguaje común básico. Y también contribuir a la formación de profesionales y de líderes políticos y sociales para aumentar su capacidad de diseñar programas o proyectos, de tomar decisiones en tanto que ejecutivos, de dirigir un equipo de composición diversa, de tener capacidad de comunicación y negociación, de evaluar los resultados y los impactos de su actuación.

Es en función de estos criterios y teniendo en cuenta la peculiaridad de la enseñanza virtual que se fijan los criterios pedagógicos. La formación que se pretenda dar es “proactiva”, es decir orientada a la acción más que al análisis, a buscar soluciones más que a explicar problemáticas, a dar respuestas más que hacerse preguntas. O mejor dicho, las preguntas, los problemas y los análisis nos importan en tanto que nos permitan formular respuestas, soluciones y orientar nuestra acción.

Por lo tanto la documentación de base y la consultoría no solamente proporciona los contenidos principales sobre cada materia, debidamente actualizados. También debe incluir la presentación de “casos” (buenas y malas prácticas a partir de ejemplos reales o supuestos), ejercicios, debates, demandas que pongan a prueba la iniciativa y los criterios para actuar que poseen o van adquiriendo los alumnos. Es conveniente vincular en la medid de lo posible la redacción de una memoria final con estadías de prácticas profesionales sea en el propio país sea en el exterior.

El profesorado principal, es decir el equipo de dirección y los responsables de las principales materias así como los autores colaboradores se elegirán entre profesionales o académicos de competencia intelectual probada pero que cumplan también, en la mayoría de los casos, otra condición: haber ejercido o ejercer responsabilidades de gestión y de ejecución, sea en el sector público o en el privado. Es decir que como profesionales, funcionarios o cargos políticos hay tenido que confrontarse con la elaboración y/o aplicación de planes o programas, en la gestión de proyectos, hayan estado al frente de oficinas profesionales o de organismos políticos, etc. Es decir dispongan de una experiencia derivada del ejercicio de responsabilidades ejecutivas. La gestión urbana es ante todo un saber práctico que se apoya en un cúmulo de conocimientos teóricos producto de la investigación y, especialmente, de la reflexión sobre experiencias concretas y de los estudios comparativos. La docencia en urbanismo no puede ser ejercida por docentes o investigadores que no hayan hecho otra cosa que la docencia o la investigación. O mejor dicho pueden haber académicos puros que aporten mediante conferencias o textos escritos elementos de reflexión, pero la mayor parte de la enseñanza debe corresponder a profesores que tengan o hayan tenido prácticas políticas, profesionales o sociales. El progreso de la disciplina está íntimamente ligado a los avances exitosos de las prácticas urbanas.

**ANEXO :**

**URBANISMO Y CIUDADANIA [[46]](#footnote-46)**

Vivimos una época curiosa: la ciudad es exaltada y al mismo tiempo se practica a menudo una arquitectura urbanicida. O talvez sea más exacto decir que esta arquitectura es expresión de unos procesos urbanos negadores de la ciudad. Un urbanismo del miedo, del miedo a la ciudad. Una nueva versión del rechazo que casi siempre el pensamiento conservador ha mantenido respecto a la ciudad. Un urbanismo del mercado, que en vez de confrontarse con sus efectos desequilibrantes se adapta a sus dinámicas, vende la ciudad al mejor postor y deja que se extienda una urbanización difusa que multiplica las desigualdades sociales. Un urbanismo que se expresa en arquitecturas banales, en bloques aislados y aisladores y que, cuando pretende ser monumental, a menudo se convierte en una afirmación presuntuosa del poder político o económico.

Es decir, si hay que hablar de urbanismo y civismo, antes de culpar a los ciudadanos y tratarlos de niños maleducados a los que hay enseñarlos las cuatro reglas de “la urbanidad” tradicional más o menos aplazada, hablemos primero del incivismo del urbanismo real del cual muy a menudo las políticas publicas son responsables o cómplices.

“La ciudad, cielo e infierno” titulaba el diario El País un excelente “extra” dedicado al Fórum Urbano Mundial[[47]](#endnote-1). El cielo es cuando la ciudad construye lugares atractivos donde vivir (Richard Rogers), el infierno cuando domina l’arquitectura “urbicida” (Luis F.Galiano).

En el texto que sigue expondremos esta mezcla de cielo e infierno que hoy encontramos en nuestras ciudades. También a Barcelona [[48]](#endnote-2).

1. Sobre el urbanismo de la distinción, de la segregación y de la protección.

El urbanismo hoy es muy a menudo un “urbanismo de productos”. No responde tanto a una visión de ciudad, como a una oportunidad de negocio. O, cuando el promotor es el sector público, el negocio puede ser hacer una actuación socialmente necesaria al mínimo coste. El urbanismo de productos es la respuesta a dos dinámicas propias de la economía urbana de mercado. Una es la conversión de las áreas centrales en parques temáticos del consumo y del ocio sometidos a un uso especializado y depredador. La otra es la dispersión periférica por piezas segregadas, creando espacios banales, fragmentos fracturados por ejes viales y suelos expectantes.

En la Barcelona metropolitana, la región, el suelo urbanizado se ha multiplicado por dos en los últimos 25 años, y la población es aproximadamente la misma. Ha sido el momento histórico de la *urbanalización*[[49]](#endnote-3). En Madrid, la población de la región (es decir la comunidad autónoma) se ha duplicado en los últimos 40 años mientras que el suelo urbanizado se ha multiplicado por cinco[[50]](#endnote-4). Unos modelos de crecimiento difícilmente sostenibles, que combinan la malversación de suelo, de energia y de agua, además de aumentar la segregación social[[51]](#endnote-5). Hay que recordar que la distancia de los productos del urbanismo disperso (por ejemplo que los conjuntos sean de bloques o de cases adosadas) respecto de los “centros ciudadanos” multiplica los efectos negativos de la segregación social, pues reducen la movilidad de las persones con menos medios o más vulnerables.

La reducción del espacio público es inherente a los productos urbanos de la dispersión segregadora. El afán de protegerse y de distinguirse comporta la privatización de los espacios de uso colectivo y a la “motorización” del espacio urbanizado no construido. Los barrios cerrados, tan frecuentes a América, ya menudean en nuestra casa. ¿Dónde queda la *civitas* o la *polis*, representada por el ágora, expresión del civismo?

Tampoco la encontraremos en los centros convertidos comercio y ocio para uso de una población mayoritariamente- forastera, consumidora compulsiva de la ciudad, con tendencias depredadoras propias de las masas turísticas que estropean el carácter ciudadano de plazas y avenidas.

y sobre estos espacios degenerados se imponen las arquitecturas ostentosas, singulares, emblemas arrogantes del poder económico, o del capricho presuntuoso del “príncipe” (o el gobernante de turno). Edificios de firma, de arquitectos divinos en la búsqueda de una seguramente efímera inmortalidad, y que a diferencia de la arquitectura “clásica” se caracterizan por la “no reproductibilidad”, es decir renuncian a contribuir a la difusión de la cualidad arquitectónica[[52]](#endnote-6). El círculo se cierra: la alianza impía entre el urbanismo de negocio, la ostentación del poder i el divismo del artista se encuentran en la práctica (¿inconsciente?) del urbanicidio.

En las nuevas periferias el panorama es sin duda mucho más desolador. Los espacios lacónicos de las viviendas estandardizada y de parques de todo tipo (empresariales, universitarios, industriales, etc.) separados por autopistas se ven solamente interrumpidos por centros comerciales y gasolineras (con discoteca y supermercado) de 24 horas las catedrales del siglo XXI[[53]](#endnote-7). Y después nos sorprenden la violencia gratuita o desesperada de las tribus urbanas!

1. Nuevos espacios urbanos y nuevos comportamientos sociales

La ciudad actual ya no es ni la del ámbito municipal ni la llamada ciudad metropolitana, hoy es una ciudad-región, de geometría variable, de límites imprecisos, de centralidades confusas, de referentes simbólicos escasos. Es decir muchos no-lugares por pocos lugares proveedores de sentido.

Los nuevos territorios urbanos son espacios más preparados para la movilidad que para la inserción, para la vida en ghetto que para la integración ciudadana. Todo lleva a que el ciudadano se comporte como un cliente, como un usuario de la ciudad, es decir que se comporte y use la ciudad según su solvencia. Los bienes y servicios urbanos tienden a la mercantilización, a la monetarización del ejercicio de la ciudadanía.

El individuo es un consumidor de ciudad, vive en un espacio, trabaja en otro, tiene relaciones sociales dispersas, movilidades variables. El ciudadano-usuario[[54]](#endnote-8) de la ciudad metropolitana es atópico, no es de un lugar, y la conciencia cívica tiende a diluirse, a debilitarse. Evidentemente estamos hablando de una tendencia, más visible en unas ciudades que en otras. Menos evidente en Barcelona y en el sistema de ciudades catalanes que en otras regiones, más fuerte en América que en Europa, pero también presente aquí, cada día más. y los efectos negativos de esta tendencia a la multiplicación del no-lugares[[55]](#endnote-9) no se contrarresta con moralina cívica.

Se ha producido un debilitamiento de las estructuras tradicionales de integración ciudadana: la familia, el barrio, el lugar de trabajo o de estudios cerca de casa, las relaciones de amistad vinculadas al territorio, las organizaciones sociales de vocación “universal” (es decir que pretenden englobar gran parte de las dimensiones de la socialización (parroquia, partido político, etc.). Las relaciones sociales también se hacen dispersas y utilitarias y si bien suponen unas pautas básicas compartidas, no se basan en un sistema de valores como el que cohesionaba la comunidad urbana tradicional.

Hay un aumento considerable de la autonomía individual o de grupo. Incluso se ha caracterizado el potencial de progreso y de innovación de la ciudad moderna en función de su nivel de tolerancia respecto a los comportamientos individuales y colectivos diferenciados. Por ejemplo la tasa de gays como indicador de modernidad y de capacidad de integrar las conceptualmente poco definidas “clases creativas”[[56]](#endnote-10). En todo caso sería muy discutible lamentar la autonomia individual adquirida hoy por jóvenes, mujeres o gente mayor en los ámbitos de ciudades configuradas físicamente y culturalmente por la imagen dominadora del hombre adulto que trabaja. Y la difusión social del coche o moto, del teléfono móvil, del congelador y del *fast food*, del ordenador portátil, etc. no es para nada una regresión social. Es cierto que el núcleo familiar no funciona de la misma manera, ara lo hace con más grado de libertad individual. Y los espacios y los tiempos de uso de la ciudad de cada uno de sus miembros es diferente. Como lo son las movilidades, las relaciones sociales y frecuentemente los vínculos identitários. Estos hechos pueden dificultar la transferencia de “valores cívicos” pero también pueden facilitar la asunción de responsabilidades individuales.

Las tendencias descritas no son las únicas. El ciudadano metropolitano reacciona a las incertidumbres presentes y futuras de su vida, a la débil inserción en un lugar y en una comunidad, a la falta de límites y de referentes de los territorios en los que vive y se mueve, a la multiplicación de identidades sin que una sea dominante. Y aparecen comportamientos y demandas “comunitaristas”, movimientos revalorizadores de la familia y de la religión, reinversión de las identidades culturales perdidas, manifestaciones de arraigo y defensa del territorio que uno quiere reapropiarse. Todo junto se puede considerar unos viejos-nuevos valores de civismo. y no siempre son expresiones de valores universalistas.

1. Espacio público: el lugar del civismo. Su revalorización en el urbanismo actual [[57]](#endnote-11)

Josep Plà decía: de las ciudades lo que más me gusta son las calles, las plazas, la gente que pasa delante mío y que probablemente no veré nunca más (Prólogo a *Cartes de lluny*, 1927). André Breton estaba fascinado por la magia de la ciudad, por la aventura posible que uno puede encontrar al doblar la esquina de cualquier calle (*Nadja*).La buena fama de Barcelona y en general de la ciudad europea se deben principalmente a su urbanismo ciudadano, a la cualidad del espacio público y a la vida urbana que hace posible. Y es posible hacer una lectura positiva de las recientes tendencias del urbanismo.

- La calle y la plaza son el espacio colectivo por excelencia. Y una parte importante del urbanismo moderno lo ha revalorizado, quizás más en el plano cultural que de diseño. De todas formas se han mantenido y valorizado los ensanches, se ha renovado el concepto de manzana para hacerlo menos rígido, se han criticado y a menudo rectificado los conceptos de las plazas como lugares de distribución de la circulación. Se ha superado en muchos casos el concepto del espacio “público” o espacio verde como espacios segregados y especializados y se ha tenido en consideración que plazas, jardines y parques urbanos tienen que ser lugares a la vez referentes físicos y simbólicos que marcan límites y que establecen continuidades polivalentes, accesibles, de estar ahí y de pasar por ahí. Calles y plazas son a la

- La relación con la circulación poco a poco se va modificando. Si en los años 60 se reducían las aceras y se suprimían los bulevards o calles ajardinados para facilitar la circulación motorizada, a partir de los 80 se inicia una tendencia de signo contrario. Se piensa más en la circulación a pie y se peatonalizan (o semipeatonalizan) calles y plazas. La consigna es “tranquilizar” el tránsito urbano, separar más que segregar vías, contabilizar todas las modalidades de circulación, priorizar las modalidades más integrables a la vida urbana como el tranvía. En Barcelona y otras ciudades europeas la tendencia es que una parte importante de la movilidad cotidiana se haga a pie (en Barcelona actualmente es un tercio). Como en el caso del uso del transporte público el trayecto a pie requiere cualidad, en este caso del entorno. El camino más corto entre dos puntos es a menudo el más bonito.

- Las grandes infraestructuras de comunicación (puertos, estaciones ferroviarias y de autobuses, ejes viarios) han sido históricamente zonas marginales o rupturas del tejido urbano. Hoy día hay ejemplos positivos de que poden ser un factor de calificación urbana, contribuir a hacer ciudad. Ejemplos como Stazione Termini en Roma, renovaciones urbanas de puertos como Baltimore o Cape Town, o las Rondes de Barcelona, son bastante conocidos. Un razonamiento similar se puede hacer en relación a grandes equipamientos culturales o universitarios, incluso hospitalarios o de empresas de servicios, que pueden convertirse en elementos de centralidad o de animación urbanas, atraer nuevas actividades y ser compatibles con vivienda y comercio. Los no-lugares, como se ha puesto de moda llamarlos, pueden convertirse en lugares.

- La reconversión de zonas industriales obsoletas y la regeneración de barrios degradados o marginales pueden “hacer ciudad” o contribuir a deshacerla. Ya hemos hablado de las dinámicas segregadoras y especializadoras, de los barrios cerrados y de los parques temáticos. Algunos ejemplos negativos los encontramos en Barcelona, por lo menos ahora, en Diagonal Mar y en la zona Forum, aunque todavía es posible su reconversión ciudadana. Hay ejemplos interesantes en el mundo de reconversiones mediante “grandes proyectos urbanos” o planes integrales que reconstruyen unos ámbitos de vida ciudadana basados en la diversidad de actividades y poblaciones, el compromiso con la historia urbana del lugar, el mantenimiento o la creación de una cuota importante de viviendas (incluidas las sociales y protegidas), la mejora de los servicios y de la visibilidad o accesibilidad de la zona. El Poble Nou y Ciudad Vella pueden llegar a ser ejemplos positivos. Y es el reto de Sant Andreu-Sagrera.

- El diseño de los espacios públicos siempre es la prueba decisiva para medir la capacidad de “hacer ciudad”, es decir de favorecer el ejercicio de la ciudadanía (o del civismo, si lo prefieren). El lema “monumentalizar la periferia y hacer accesible el centro” fue todo un programa, un buen programa de urbanismo ciudadano. Dar cualidad a todos los barrios, a todas las periferias, hacerlas visibles y atractivas y socializar el uso de los centros, evitando tanto la especialización temática como la degradación, es construir una ciudad democrática y crear las condiciones para el ejercicio del civismo.

- El espacio público tiene que ser polivalente, es decir servir para usos, poblaciones y temporalidades diferentes. El espacio público se tiene que combinar con vivienda y comercio. Se ha de entender como un ámbito de relaciones y de cohesión sociales, de referentes que transmitan sentido a la vida ciudadana, que marquen simbólicamente el territorio, que proporcionen seguridad y elementos de identidad específica. Es el lugar de la cultura y de la fiesta, también de la manifestación política (o cívica), de la protesta y de la revuelta.

- La cualidad formal del espacio público, por tanto no es una cuestión secundaria. El paisaje urbano es nuestra casa grande, si no es bonita y funcional, cómoda y agradable, estimulará comportamientos poco “cívicos”. La atención a los materiales y al mobiliario urbano, a la limpieza y a las contaminaciones (acústica, ambiental), a la publicidad excesiva y al aspecto de las fachadas, todo aquello que configura el paisaje urbano, es una condición necesaria del civismo. Y proporcionar elementos de identidad o diferenciación a cada barrio o área de la ciudad, hacer visible el mantenimiento y el cuidado de sus espacios y estar atento a la convivencia frecuentemente conflictiva en los espacios colectivos es contribuir al comportamiento cívico de la ciudadanía. Invertir en la cualidad del espacio público, de su diseño, de su enriquecimiento y de su mantenimiento no será nunca un lujo, será justicia democrática.

- Las centralidades y la cohesión de la ciudad multidimensional es seguramente el reto más novedoso. Los centros son el lugar de socialización ciudadana por excelencia, de identidad cultural y de relación multicultural, de integración social y de toma de conciencia de formar parte de una comunidad de convivencia. En la ciudad metropolitana actual hay una pluralidad de centros y una diversidad de pautes culturales de comportamiento colectivo y relacional. La multiplicación de centros en el ámbito de la ciudad región, la articulación entre estos centros, hacerlos accesibles a todos, dotarlos de cualidad y de diversidad de sus ofertas, es hoy una condición del civismo. Como también lo es aceptar la diversidad de culturas (por ejemplo las mezquitas), no hay civismo sin tolerancia y respecto del otro, del diferente. El reto del urbanismo es doble: renovar y ampliar los centros ya existentes en el territorio de la ciudad-región y generar nuevas centralidades aprovechando las oportunidades de los grandes proyectos urbanos o de las actuaciones integrales de renovación o reconversión. Finalmente la cualidad integradora de los centros definirá en gran parte la cualidad del civismo colectivo.

No es difícil deducir de este panorama expuesto desde un punto de vista optimista que se trata de responder al urbanismo del mercado, del miedo y de la ostentación con otro urbanismo, el de la iniciativa pública democrática, de la integración social i de la participación ciudadana.

Retorno a la arquitectura. El civismo entre el espacio construido y el espacio público. El director de urbanismo de la City de Londres decía que el equipamiento más importante de una ciudad era el café o el bar, el lugar donde la gente se encuentra y habla, se dan informaciones y se comentan cotilleos, y donde poden convivir personas de todo tipo.

Es decir, nos hacen falta muchos lugares de encuentro y de relación. La relación con la ciudad y entre los ciudadanos es de contacto, oral y sensorial, de hablarse y de verse, de escucharse y de tocarse, olerse, observarse. Y las arquitecturas urbanas, ya lo hemos dicho, pueden ser ciudadanas o urbanicidas.

Los grandes equipamientos, las infraestructuras de comunicaciones, los nuevos proyectos urbanos hoy todavía, guiados por el mercantilismo, el miedo y la ostentación, y por las modas también, o en nombre de la rentabilidad y de los prejuicios sobre la “demanda”, fracturan el tejido urbano y segregan poblaciones y actividades, imponen comportamientos de usuarios o clientes y favorecen el anonimato y la anomia sociales.

Se promueven operaciones de vivienda que en nombre del mercado, en nombre de la maximización de los beneficios, en unos casos, o del interés social en otros, para maximizar la producción a bajo coste, generen espacios fragmentados, barrios cerrados, bloques discontinuos. No hay espacio público real, espacios de socialización, de intercambio y de significación.

Un ejemplo es el de falsos debates sobre los rascacielos. La cuestión no es la altura sino la cualidad del espacio que generen a su entorno. Puede haber una avenida o un barrio con muchos rascacielos que generen un ambiente urbano rico y variado (ejemplo del área central de Manhattan). Es cuestión de disposición de los edificios, de relación con el espacio vacío, de contención de la circulación, de diversidad de usos, de animación de los bajos. No es el caso de los bloques aislados que a menudo se nos propone por parte de los promotores, que no creen espacio colectivo sino vacíos para aparcamientos o zonas privadas, que no construyen tejido ciudadano sino rotures o discontinuidades, que no facilitan la vida social sino el anonimato, que no hacen la ciudad más amable sino más congestionada.

Una prueba definitoria de la buena relación entre el espacio construido y el espacio público es el que podemos llamar “espacios de transición”. Nuestra cultura urbanística todavía hereda las viejas dicotomías: construido - no construido, privado - público, equipamiento - vivienda, circulación - verde, etc. Pero la cualidad de la vida urbana a menudo se decide, en parte por lo menos, en los espacios de transición.

Algunos ejemplos, positivos y negativos: Paris, el centre Pompidou o el Parc de la Villete. Casi no hay solución de continuidad entre el entorno, la esplanada delante del Pompidou, las zonas verdes y la avenida y el canal alrededor de la Villete y los equipamientos culturales de alta cualidad. Todo tipo de gente puede fácilmente transitar por estos espacios de transición y acceder a los bajos de los edificios. No es el caso, en la misma ciudad, de la Grand Bibliothèque, que crea un espacio al entorno perfectamente inhóspito. Espacios de transición que permiten acceder con cierta facilidad a los imponentes edificios de equipamiento los encontramos aquí, en Barcelona, en el entorno del Macba y del CCCB. Un ejemplo negativo, de momento, es la zona Forum.

Los espacios de transición también se pueden generar en el entorno de los complejos de edificios de servicios o de oficinas, de zonas industriales reconvertidas, de equipamientos educativos u hospitalarios, de grandes edificios públicos. Por qué los equipamientos culturales tienen que dar una imagen de fortaleza? Los edificios públicos, de los gobiernos o de las administraciones, no pueden dar el ejemplo y hacer de los bajos que dan a la calle espacios de cultura o de ocio, galerías o cafés? Si la Bicocca (Milà) o Lingotto (Torí) nos muestran la reconversión de una zona industrial tradicional en una área urbana animada, como se ha hecho también en viejas zonas portuarias, por qué la gestión urbanística pública no evita las operaciones especulativas y la creación de zonas segregadas en todas partes como “parques tecnológicos” bluf o proyectos Barça2000 como se ha aprobado inicialmente aquí? Porqué tenemos que admitir que los complejos de oficinas o los grandes centros comerciales den la espalda al espacio público (ver el horrible centro comercial Diagonal Mar o la catedral kitsch en el desierto que es el centro de la Maquinista) cuando hay experiencias en el mundo que muestran la viabilidad económica y la eficacia urbanística de centros integrados en el paisaje y la vida ciudadana (para no ir más lejos ver el centro comercial L’Illa)?

Incluso en el caso de conjuntos de vivienda es posible y deseable hacer espacios de transición. Un ejemplo interesante de arquitectura urbana es la Vila Olímpica donde es fácil percibir el esfuerzo que se ha hecho para establecer una graduación entre espacios abiertos públicos, semipúblicos, colectivos privados y privados particulares. O el progreso en la cualidad y el mantenimiento de los espacios colectivos cuando han pasado a estar gestionados por la comunidad de propietarios en barrios regenerados como Sant Cosme. Actualmente se han experimentado con éxito formas urbanas, como la manzana abierta, que facilitan la creación de los espacios de transición. Unos espacios que poden ser escuela de civismo.

## Nota final: sobre los Espacios de esperanza[[58]](#endnote-12)

Harvey, en su reciente libro, defensa los espacios de esperanza que uno puede encontrar en las confrontaciones sociales, políticas y culturales en el ámbito del territorio y de la ciudad. El mismo Harvey, como Neil Smith, Michael Cohen, Tom Angotti, Saskia Sassen, Michael Dear, todos ellos intelectuales reputados, de orientaciones diversos y de procedencia norteamericana se mostraron más bien pesimistas en el diálogo sobre *La ciudad del siglo XXI*, celebrado en el marco del Forum de las Culturas Barcelona 2004. Los diálogos confirmaron las justificadas preocupaciones del primer día: Los urbanistas y el poder, Las arquitecturas contra la ciudad, El miedo a la ciudad actual y Las ciudades frente la globalización. Los títulos son suficientemente significativos, a menudo las presentaciones problemáticas dominaron sobre las propuestas optimistas.

Pero la semana siguiente durante los diálogos *De la marginación a la ciudadania*, protagonizados por dirigentes de movimientos populares urbanos de todo el mundo aportaron una respuesta más positiva. La afirmación del “derecho a la ciudad” y de la necesaria confrontación de valores y de concepciones sobre la ciudad. Contra la ciudad del miedo, del mercantilismo y de la ostentación, la ciudad de la ciudadanía, o del civismo, sin moralina, con objetivos urbanos políticamente fuertes, culturalmente sofisticados y socialmente igualitarios.

1. Harvey,D. *Espacios de esperanza*, Ed. Akal, Madrid, 2003 y del mismo autor con Smith, Neil Capital financieros, propiedad inmobiliaria y cultura, ContraTextos, UAB-MACBA, 2005. Y más recientmente *Espacios del capital,* Ed.Akal, Madrid, 2007. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sassen, S. *The global city. New York, London, Tokio.* Princeton University Press, Princeton, 1991 [↑](#footnote-ref-2)
3. 3 Cohen, M. *Política urbana y desarrollo económico: Un programa para el decenio de 1990*. Banco mundial, Washington, 1991. También ver Cohen, M. (con Ruble, Tulchin y Garland). *Preparing for the Urban Future*, Wilson Center – Smithsonian Institute, Washington D.C., 1996 [↑](#footnote-ref-3)
4. Dear, M. *From Chicago to Los Angeles*, Sage Publications, 2002 [↑](#footnote-ref-4)
5. Angotti, T*. Metropolis 2000, planning, poverty and politics*. Routledge, New York 1993. [↑](#footnote-ref-5)
6. Davis, M. *Planet of slums*, Verso, London 2006 y *Planeta de ciudades-miseria*, New Left Review, nº 26, 2004 (edición española)

   Sorkin, M. *Variaciones en un parque temático*, Gustavo Gili, Barcelona, 2005 (edición española).

   Sennett, R*. El respeto*, Anagrama 2003. Soja E. *Postmetropolis: Crisitcal Studies of Cities and Regions*. Basil Blackwell. Oxford, 2000.

   Ingersoll, R. *Tres tesis sobre la Ciudad* en la Revista de Occidente nº 185, pp: 11-44. 1996

   Appadurai,A, La modernidad desbordada: dimensiones culturales de la globalización, Trilce-FCE, Buenos Aires 2001; Urban Governmentality and the Horizon of politics, Public Culture 14, 2002; y El rechazo de las minorías, Tusquets, 2007 (edición en inglés DukeUniv. Press,2006

   De otros destacados expertos norteamericanos como Marcuse, P.y Mitchell, W y el israelita Weizman, E. hemos retenido principalmente sus conferencias en Barcelona.Marcuse en el CCCB (2007), Mitchell en la UOC (2005) y Weizman en el Foro de las Culturas (2004).” [↑](#footnote-ref-6)
7. Jane Jacobs es la autora de The Death and Life of Great American Cities publicó en 2004 un interesante libro de memorias con el título de *Dark Age Ahead* (Ramdom House, New York). Hay que citar también a Françoise Choay, también invitada al encuentro del Forum pero que finlamente no pudo asistir, la conocida autora de un libro clásico, L’urbanisme, utopies et réalités, que en un texto de inicios de los 90 ya había anunciado Le règne de l’urbain et la mort de la ville”, reeditado en su obra L’anthropologie de l’espace (Paris, 2006). En conversación privada me reconoció que evidentemente se trataba de una tendencia, no de una evolución fatal, y con su texto y el título del mismo, pretendía alertar del peligro. [↑](#footnote-ref-7)
8. No citamos bibliografía de todos estos autores para no hacer más pesado el texto. En nuestro libro La ciudad conquistada, Alianza Editorial 2005 citamos obras de todos ellos. [↑](#footnote-ref-8)
9. Smith, N. El redimensionamiento de nuestras ciudades en el texto citado de Harvey y Smith (2005) y Sassen, S. El Estado y la nueva radiografía del poder en Gambrill, M. La globalización y sus manifestaciones en América del Norte, UNAM, Mexico 2002 [↑](#footnote-ref-9)
10. Borja, J. y Castells, M. *Local y global*, Taurus Madrid 1997. Ver también de Manuel Castells, *El poder de la identidad*, vol II de *La era de la Información*, Alianza Ed, Madrid, 1997, y Borja, J. *La ciudad conquistada*, Alianza Ed. Madrid, 2003 [↑](#footnote-ref-10)
11. Ver la reciente exposición y catálogo sobre “La calle nos pertenece” comisariada por François Ascher y organizada por el Instituto de la Movilidad urbana en Paris (2007) y que próximamente llegará a América latina (Buenos Aires 2008). [↑](#footnote-ref-11)
12. Jaime Lerner, “…la ciudad no es problema, es solución….”, en su intervención en el Forum Mundial de las Culturas, Barcelona 2004). [↑](#footnote-ref-12)
13. Algunos títulos significativos son Ascher, F. *Nuevos principios de urbanismo*, Alianza Ed. Madrid 2003, Amendola, G. *Ciudad Postmoderna* , Celeste Ed. Madrid 2001 y Castells, M. *La era de la información*, Alianza Ed. Madrid 2000 y *La sociología urbana de Manuel Castells*, ed. I. Susser, Alianza Ed. Madrid 2001. [↑](#footnote-ref-13)
14. El derecho a la ciudad, concepto que planteó Lefebvre en los años 60, ha sido desarrollado muy recientemente por los movimientos sociales urbanos a nivel internacional como la red liderada por Habitat International Coalition que ha elaborado una propuesta de Carta del derecho a la ciudad. En la conferencia de Habitat de Istambul (1996) aun no se planteó, pero si en el Foro Urbano Mundial de Habitat (Barcelona 2004). Ver también J.Borja *La ciudad conquistada, op. cit.* y *el Informe sobre Los Derechos Ciudadanos de la Fundación Alternativas*, Documento de trabajo nº 51, Madrid, 2004. [↑](#footnote-ref-14)
15. ver el catálogo de la exposición realizada en Lisboa, Venecia y Barcelona que con este título dirigieron Nuno Portas, Francesco Indovina y Antonio Font [↑](#footnote-ref-15)
16. Ascher, F*. Metapolis*, Ed. Odile Jacob. Paris, 1995.. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ascher, F. *Nuevos principios de urbanismo*, Alianza Ed. Madrid, 2003. [↑](#footnote-ref-17)
18. Usamos el término globalización solamente en relación a sus impactos, reales o supuestos, sobre los territorios urbanos.~~.~~ [↑](#footnote-ref-18)
19. Smith, N. “El redimensionamiento de las ciudades” en *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*, MACBA y Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2005 [↑](#footnote-ref-19)
20. Harvey, D*. “*El arte de la renta”, en *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*, op. cit [↑](#footnote-ref-20)
21. Véanse algunos datos para ilustrar estas dinámicas de ocupación del suelo en las regiones urbanas de Barcelona y Madrid.

    Para el caso de la Región Metropolitana de Barcelona, el crecimiento de la superficie urbanizada entre 1972 y 1999 fue del 185 % con un mayor crecimiento en la segunda corona tal y como vemos en el trabajo de Manuel Herce en Borja J.; Muxí, Z. (eds.) *Urbanismo en el s.XXI. Bilbao, Madrid, Valencia; Barcelona*. Ed. UPC: Barcelona.

    También entre 1987 y 2001 para el 78% de los municipios de la provincia de Barcelona más de la mitad de la producción de la vivienda había sido de tipología aislada o adosada. También cabe destacar que son los 137 municipios pequeños de la provincia (de 1.000 a 10.000 habitantes) los que han producido más del 80% de vivienda unifamiliar. Ver tesis doctoral de Francesc Muñoz, *Urbanalització: la producció residencial de baixa densitat a la provincia de Barcelona, 1985- 2001.*  UAB. 2004.

    Para el caso de la región urbana de Madrid, entre 1957 y 1999, el suelo urbanizado se multiplica por 5 (pasando de 10.7000 a 49.000ha) mientras la población lo hace por 2 (pasando de 2.3 a 4.7 millones). Datos que constatan la enorme expansión del territorio urbanizado en Madrid; ver los artículos de Joaquín Leguina; Fernando Roch y José Manuel Naredo en Borja, J.; Muxí, Z. Urbanismo del siglo XXI, Barcelona 2003(op. cit.). Dos obras recientes indispensables son: del mismo Naredo y A.Montiel: El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano, Icaria 2011, y de Isidro López y Emmanuel Rodríguez, Observatorio Metropolitano: Fin de ciclo. Financiarización, Territorio y Sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1954-2010), Traficantes de sueños, 2010. No citamos datos del caso valenciano pues son extremos que non representativos. Son la caricatura de una realidad que ya en sí misma es caricaturesca. [↑](#footnote-ref-21)
22. Borja, J. Ver cap. Siguiente Gobierno del territorio y estrategias metropolitanas y el texto que le sirvió de base con el título (puesto por los editores) *Gobernabilidad y planeamiento de los nuevos territorios urbanos* en Ciudad, Poder, Gobernanza, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2008. [↑](#footnote-ref-22)
23. Castells y Sassen, obras citadas [↑](#footnote-ref-23)
24. Nueva cultura del agua, concepto reivindicativo y alternativo forjado por el movimiento social de oposición al Plan Hidrológico Nacional (derogado por el actual gobierno de España)

    [↑](#footnote-ref-24)
25. Montaner, JMª, “La evolución del modelo Barcelona”, en *Urbanismo en el siglo XXI*, Borja J. y Muxí, Z. (Eds), Ediciones UPC, Barcelona, 2004 [↑](#footnote-ref-25)
26. lenguaje del Prof. Harvey [↑](#footnote-ref-26)
27. Un indicador de la fuerza de esta tendencia es la reconversión de facto de entes públicos o parapúblicos (con participación de actores privados) creados para promover actividades industriales (y de servicios generadoras de empleo en las áreas urbanas en crisis en agencias de promoción de suelo en áreas expectantes (no urbanizadas, o muy poco, en espera especulativa) para promover enclaves de ocio, comerciales, empresariales, tecnológicos o complejos residenciales de nivel alto. [↑](#footnote-ref-27)
28. Muxí, Z. *La arquitectura de la ciudad global,* G.Gili, Barcelona 2004 [↑](#footnote-ref-28)
29. Davis,M. op. cit. y Borja, J. et Muxí, Z. *Urbanismo en el siglo XXI*, op. cit. [↑](#footnote-ref-29)
30. Ingersoll, op. cit. [↑](#footnote-ref-30)
31. Castells, M.; Hall, P. *Las tecnópolis del mundo. Formación de complejos industriales del siglo XXI*. Alianza Ed, Madrid, 1994. [↑](#footnote-ref-31)
32. La planificación e inversión pública en infrastructuras de comunicación (viaria especialmente) es utilizada muchas veces para generar áreas con fuerte potencial especulativo. Ver Herce, M., “La ciudad metropolitana de Barcelona: tendencias de transformación”, en *Urbanismo en el siglo XXI*, op. cit. [↑](#footnote-ref-32)
33. Congress for “New urbanism Basis”, [www.cnu.org/newurbanism.html](http://www.cnu.org/newurbanism.html) . También Duany, A. et al. *The Rise of Sprawl Suburb and the Decline of Nation*. North Point Press, New York 2000. [↑](#footnote-ref-33)
34. Busquets, J. *Barcelona, la construcción urbanística de una ciudad compacta* Ed. del Serbal, 2004 y Areas de nuevas centralidades (documento del Ajuntament de Barcelona, 1986, resumido en la revista Barcelona metrópolis mediterránea nº8, 1988. Sobre el modelo urbanístico de Barcelona ver especialmente Oriol Bohigas, *La reconstrucció de Barcelona*, Edicions 62, Barcelona 1985 [↑](#footnote-ref-34)
35. Sobre la mixtura social ver especialmente la interesante tentativa francesa, normativizada en la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana, de 1999 [↑](#footnote-ref-35)
36. El catálogo de la exposición La reconquista de Europa 1980-99, obra de García Espuche, A. y de Navas, T., CCCB 1999, Barcelona. En esta obra se analizan los principales proyectos urbanos de las ciudades europeas a partir del protagonismo del espacio público. [↑](#footnote-ref-36)
37. Ver el documento anexo que analiza el caso de Barcelona. [↑](#footnote-ref-37)
38. Jean Baudrillard y Jean Nouvel, *Les objets singuliers: architecture et philosophie*, Calmann-Lévy, 2000. Ver crítica a este texto de Graciela Silvestri, *Un sublime atardecer. El comercio simbólico entre arquitectos y filósofos*. Punto de Vista, diciembre 2002 . Una crítica más general a la arquitectura no reproducible en Bohigas, O. *Contra la incontinència urbana. Reconsideració moral de l’arquitectura i la ciutat*. Diputació de Barcelona, Barcelona, 2004. [↑](#footnote-ref-38)
39. Borja, J. *Urbanisme i ciutadania*, Barcelona metrópolis meditarranea 2005 ; Miedos urbanos y seguridad ciudadana, Revista Catalana de Seguridad Pública, 2006 y *El futuro urbano tiene un corazón antiguo,* Catálogo de la exposición Quórum, Institut de cultura de Barcelona, Barcelona 2005 [↑](#footnote-ref-39)
40. Rogers, R. *Towards an Urban Renaissance*, Londres 1999 y 2001 [↑](#footnote-ref-40)
41. Masboungi, A. Colección Projet Urbain, Ministere d´Equipement, Paris; *French Urban Strategies. Projets Urbains en France* Editions du Moniteur, Paris 2002; *Fabriquer la ville. Outils et methodes: les amenageurs proposent.* La Documentation Française, Paris 2001. Ver también de la misma autora y Alain Bourdin: *Urbanisme des modes de vie,* Le Moniteur*,* [↑](#footnote-ref-41)
42. Le Monde : L’urbanisation grignote sans répit le territoire français 14-4-05, citando el informe Lepeltier, Ministro de ecología [↑](#footnote-ref-42)
43. Harvey 2005, op.cit [↑](#footnote-ref-43)
44. Delarue, J. *Banlieus en difficulté: la rélégation*, Paris, 1991.

    El autor, Delegado del gobierno para la ciudad (equivale a viceministro, dependiente del jefe de gobierno), utilizó ya el concepto de “lucha de clases en el territorio”. El Censis (Centro de estudios sociales, Roma) acuñó el concepto de “conflictividad asimétrica” en sus informes anuales, a principios de los 90 [↑](#footnote-ref-44)
45. Sassen, Intervención en los Diálogos sobre la ciudad del siglo 21 (Forum 2004). Ver también su artículo I “senza potree” protagonisti del futuro (Il Manifestolibri 2005, Atlante di un altra economia) [↑](#footnote-ref-45)
46. El autor se excusa: este articulo está escrito con una, no del todo, reprimida irritación. Me irrita el poder que pretende educar a los ciudadanos con buenos consejos, admoniciones y regaños. Son las políticas públicas reales, como se ordena y se mantiene la ciudad, como se promueve la bona arquitectura y se facilita el uso del espacio colectivo, el que tiene que hacer el poder. Los manuales de “civismo” me recuerdan el “tratado de urbanidad” que en mi adolescencia supuso que me expusieran de la escuela en los años 50. Querían obligarme a aprenderlo de memoria, para castigarme del poco caso que hacía de una disciplina absurda, la otra cara de una enseñanza retrógrada. Se lo tiré en la cabeza y una cierta rabia todavía me dura. No me gusta la palabra “civismo”, y sí que me gusta el concepto de “ciudadanía”. [↑](#footnote-ref-46)
47. Ver *El País* 10/09/04 [↑](#endnote-ref-1)
48. Ver los Mecanismos de gestión urbana para las ciudades de Barcelona, Bilbao, Madrid y Valencia en Borja, J.; Muxí, Z, eds. (2004) *Urbanismo en el siglo XXI* , Barcelona: Ediciones UPC [↑](#endnote-ref-2)
49. Concepto engendrado por Francesc Muñoz que da nombre a su tesis doctoral presentada en junio del 2004: *Urbanalización: la producción residencial de baja densidad en la província de Barcelona, 1985- 2001*. [↑](#endnote-ref-3)
50. Ver Borja, J.; Muxí, Z, eds. (op. cit.) [↑](#endnote-ref-4)
51. Ver Borja, J. (2005) “La ciudad futura es hoy” en *Fira i* ciutat, abril 2004 i Barcelona Ecologia (2002) *Barcelona, ciutat mediterrània, compacta i complexa. Una visió de futur més sostenible.* Barcelona: Agenda21- Ayuntamiento de Barcelona [↑](#endnote-ref-5)
52. Ver Bohigas, O. (2004) *Contra la incontinència urbana. Reconsideració moral de l’arquitectura i la ciutat*. Barcelona: Diputación de Barcelona [↑](#endnote-ref-6)
53. Ver Ingersoll, R. (1996) *Tres tesis sobre la ciudad*. Madrid: Revista de Occidente nº 185 [↑](#endnote-ref-7)
54. Ver Martinotti, G. (1993) *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*. Milano: Il Mulino [↑](#endnote-ref-8)
55. Ver Augé, M. (1994) *Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la modernidad*. Barcelona: Ed. Gedisa [↑](#endnote-ref-9)
56. Ver Florida, R (2002) *The rise of the creative class*, New York: Basic Books [↑](#endnote-ref-10)
57. Ver Borja, J.; Muxí, Z. (2002) *Espacio público: ciudad y ciudadania,* Ed. Electa [↑](#endnote-ref-11)
58. Hacemos referencia al título del libro de David Harvey, *Espacios de Esperanza.* Ediciones Akal, 2003

    **DOCUMENTO 3**

    **GOBIERNO DEL TERRITORIO  Y ESTRATEGIAS METROPOLITANAS**

    No merece la pena

    Será mejor volver a casa

    Y empezar a pensar por nuestra cuenta

    (Tratado de urbanismo, Poesía de Ángel González 1925-2007)

    **1. Contra la gobernabilidad** **como retórica**

    Hay palabras que triunfan. Por ello deben ser destruidas o deconstruidas si el uso se ha convertido en abuso. Aprendices de concepto como Participación, Sostenibilidad, Competitividad, Buenas Prácticas y Gobernabilidad obviamente han sido prostituidos. Sirven para todo y a todos. No sirven para nada. O quizás sí, permiten a las autoridades públicas y a los funcionarios (locales, nacionales o internacionales) mejorar la retórica de sus discursos y de sus documentos, una retórica que casi siempre sirve para encubrir o justificar cualquier política o propuesta, pues cada uno puede entender lo que quiera, y los que las usan no se sienten obligados a nada concretamente. También les sirven para encargar informes, para organizar coloquios y para corregir a los autores o conferenciantes que alguna vez olvidan el concepto “passepartout”, añadiendo la palabreja bien como sustantivo o como adjetivo. Y los profesionales o supuestos “expertos” en algo (como el autor) los utilizamos puesto nos permite, además de satisfacer al cliente, atribuirnos la legitimidad de los que hablan en nombre del “interés general”.

    El desarrollo debe ser sostenible, la gestión municipal participativa, las políticas públicas locales se evalúan por sus buenas prácticas, las ciudades competitivas y por descontado que las instituciones deben promover la gobernabilidad y/o la gobernanza de los territorios. Aunque solo fuera para evitar los debates sobre gobernanza y gobernabilidad se justificaría la prescindencia de estos términos y conformarnos con el de “gobierno”. Aquéllos términos, que se presentan como nuevos, están gastados por el uso excesivo y muchas veces tramposo o rutinario. Son hoy inútiles o confusionarios, multívocos en unos casos o simplemente utilizados en vano en otros. Lo cual no quiere decir que no fueran inicialmente un avance, ni que no haya una problemática a la que en algún momento supieron nombrar. Esta problemática existe lo cual explica que en muchos casos se utilicen de buena fe y se les atribuya un sentido preciso y positivo. Pero la recepción del término esta viciada y solamente si se especifica con rigor el significado que se les atribuye podemos aun servirnos de ellos. Por lo tanto me conformaré con utilizar el término de gobierno.

    Y para terminar esta nota introductiva, que quisiéramos que fuera considerada pertinente y no impertinente, una muy breve digresión nominalista. Los hechos o los procesos reales existen si somos capaces de nombrarlos y a nuevas realidades deben corresponder nuevos nombres, conceptos que permitan generalizar los casos y que ayuden a entenderlos. Cuando las palabras confunden la primera de las tareas intelectuales es disparar contra ellas puesto que oscurecen en vez de iluminar, generan debates que no conducen a nada, se prestan a usos perversos. Sabemos lo que es gobierno o poder político, instituciones representativas (más o menos) que lo materializan, competencias normativas y ejecutivas que lo hacen operativo, instituciones judiciales que resuelven los conflictos de intereses, etc. No sabemos lo que es con cierta precisión gobernabilidad o gobernanza, aunque mucho se escriba al respecto.

    Sabemos lo que es ciudad y por esto podemos deducir que urbanización no se puede confundir con ciudad. Y sabemos también que es ser ciudadano, un estatuto que atribuye un conjunto de derechos y deberes que igualan a los habitantes de un territorio y los hacen sujetos activos de las instituciones de gobierno y de las políticas públicas, posibilitando así el ejercicio real de sus teóricos derechos. Y porque sabemos que es ser ciudadano podemos afirmar que no todos los habitantes de las áreas urbanas son ciudadanos: muchos no pueden ejercer sus teóricos derechos pues no viven en entornos que lo hagan posible, y otros ni tan solo tienen reconocidos formalmente estos derechos.

    Por lo tanto no nos queremos prestar a servir en la ceremonia de la confusión que es la utilización de términos que suponen que lo que hoy es un problema pendiente ya estuviera prácticamente resuelto y solo faltaría ponerle el lacito de la gobernabilidad. Como si la ciudad existiera ya en toda la extensión de lo urbano y los habitantes de estos territorios fueran ya todos ciudadanos. La gobernabilidad se vende como un artefacto procedimental que organiza una democracia a la vez representativa y participativa sobre un territorio ya definido y una sociedad articulada. Pero no es el caso de los nuevos territorios urbanos ni de unas sociedades urbanas con fuertes tendencias anómicas.

    **2. Los nuevos territorios urbanizados y el desgobierno metropolitano.**

    La urbanización no equivale a crecimiento de la ciudad, y menos aún progreso de la ciudadanía. La ciudad, tanto en la historia europea y mediterránea como americana se distingue por la densidad, la heterogeneidad, la capacidad de autogobierno, la identidad formal y un perfil cultural propio. Desde finales del siglo XIX se distingue la ciudad-centro de su periferia (suburbs, banlieu), como anteriormente se distinguía la ciudad enmurallada de sus entornos. La dominación de la ciudad-centro era indiscutible, daba nombre al conjunto y determinaba el desarrollo del mismo. A lo largo del siglo XX se ha mantenido el poder del centro sobre la periferia: en unos casos se integró a los municipios preexistentes(o los nuevos territorios urbanizados no dotados de personalidad político-jurídica) y en otros se crearon organismos públicos (de planeamiento y de gestión) y privados (sociedades urbanizadoras, empresas de transportes y de servicios). Las denominaciones eran expresivas: Gran Madrid, Gran Barcelona, Gran Buenos Aires, Gran Sao Paulo, etc.

    Pero en las últimas décadas la urbanización del territorio ha cambiado de escala y de naturaleza. El desarrollo urbano se independiza del crecimiento de la población. Por ejemplo tanto en la región metropolitana de Barcelona como en la de Madrid a lo largo del último cuarto de siglo XX duplicaron el suelo urbanizado mientras que la población permanecía estable. Se rompe la continuidad de la urbanización, el territorio aparece fragmentado y los costes sociales y ambientales se agravan. Las actuales regiones metropolitanas no son simplemente las antiguas áreas o ciudades metropolitanas, son otra cosa. La ciudad central es aún polarizante pero hay otros centros que le disputan funciones de centralidad. Los nuevos desarrollos no se deben únicamente a los impulsos o iniciativas de la ciudad central, a veces tampoco de otras centralidades, sino de agentes externos que realizan operaciones que en muchos casos son enclaves segregados del resto. En estas regiones, en las que actúan múltiples actores, la eficacia del planeamiento es muy relativa y se imponen lógicas sectoriales en la implantación de las infraestructuras y particularistas en los desarrollos urbanístico-inmobiliarios.

    El desgobierno está servido. Las actuales regiones metropolitanas requieren potentes políticas públicas y concertadas (público-privadas), planes estratégicos que creen un marco coherente para las inversiones en capital fijo y generen certidumbres, infraestructuras que sean el soporte de nuevas o renovadas actividades económicas y garanticen desarrollos sostenibles, planeamientos urbanísticos que establezcan condiciones favorables a la cohesión social y a la mixtura de poblaciones y funciones. Pero estos territorios que se enfrentan a dinámicas contradictorias que diseñan espacios de geometría variable difícilmente gobernables están fragmentados institucionalmente. En unos casos son tantos los entes competentes que los acuerdos son costosos, los tiempos inacabables, los solapamientos inevitables, la desesperación de los actores sociales o privados infinita.

    En la ciudad de ciudades y urbanización difusa o regiones metropolitanas actuales encontramos decenas de autoridades municipales competentes en planeamiento urbano, entidades intermedias de naturaleza diversa que planifican y programan servicios, delegaciones de los gobiernos nacionales o regionales cuyas competencias y funciones se superponen y se imponen a las locales, entes públicos o parapúblicos autónomos que controlan elementos estratégicos básicos (puertos, aeropuertos, complejos de I+D, etc.). Por ejemplo si pensamos en el futuro de Ciudad de México el territorio pertinente de las decisiones que hay que tomar hoy es el valle de México que incluye además de la Ciudad y tres estados (México, Morelos, Hidalgo), el gobierno federal y decenas de gobiernos municipales. Y cuando después del 11 S de 2001 se trata de replantear el futuro del sur de Manhattan nos enteramos que el ente competente es la Autoridad Portuaria.

    Evidentemente existen hoy “buenas prácticas” de gobierno, pero casi siempre referidas a las ciudades compactas, con historia y cultura urbanas, densidad de relaciones sociales y gobierno local potente. Sin embargo el futuro de los territorios y de las poblaciones urbanas se juega principalmente en los grandes espacios de urbanización dispersa, de centralidades débiles o especializadas, de fuerte segregación social, de costes insostenibles, de comportamientos anómicos. Todo ello en un marco institucionalmente más confuso que complejo, mal articulado, opaco, en el que no funcionan los mecanismos de representación y de participación debido por una parte a la crisis de los mecanismos representativos (ámbitos que no corresponden a las problemáticas, sistemas electorales y de partidos que de facto son excluyentes) y a la complejidad mal articulada de las actuales poblaciones metropolitanas (segregación social, desempleo, inmigración, etc.).

    Por estas razones utilizamos los términos de gobierno y desgobierno. La prioridad no es cultivar la retórica sobre la gobernabilidad sino “inventar” formas de gobierno democrático para estos nuevos territorios urbanos, que incluyen ciudades, especialmente una gran ciudad-centro; centralidades diversas por su tamaño, multifuncionalidad relativa y no siempre bien articuladas entre ellas; núcleos de población más o menos compacta que corresponden a pequeños o medianos municipios con historia; y espacios de urbanización reciente, difusa y fragmentada.

    El gobierno de los territorios metropolitanos es a la vez democrático (si lo es el Estado como ocurre ahora en Europa pero no tanto en los países del borde sur del Mediterráneo) y no democrático. Democrático hasta el exceso puesto que en una región caracterizada por la metropolitanización coexisten un conjunto de instituciones políticas locales surgidas directamente del sufragio universal y otras (intermedias o entes públicos prestadores de servicios) que podríamos denominar de democracia “indirecta” puesto que se derivan de las primeras o de lo gobiernos regionales o estatales. Pero precisamente esta complejidad institucional hace que el gobierno resultante sea poco eficaz a la hora de desarrollar políticas democráticas en su dimensión material. El entramado político metropolitano es además, en su dimensión formal, opaco puesto que el solapamiento de instituciones y organismos diversos supone que en muchos casos las decisiones públicas se tomen sin debate político y sin control ciudadano.

    Habría que preguntarse las razones por las cuales se ha llegado a esta situación, porque no se han producido reformas políticas que ordenen la organización del territorio a las realidades y a las dinámicas existentes. En algunos casos hay una cierta adecuación, como en Madrid o en Roma, pero ello es debido es que una institución preexistente corresponde a un nivel metropolitano. En Madrid es la provincia reconvertida en Comunidad autónoma y en Roma el municipio de una extensión excepcional (que multiplica por 10 o por 12 la superficie de ciudades equivalentes como Milán o Barcelona). Pero la tónica general es que los gobiernos metropolitanos no se han creado y cuando lo fueron no han tenido larga vida. Es curioso el caso español. Con muchas limitaciones se crearon entidades metropolitanas con competencias de planeamiento y de gestión durante la dictadura en las principales áreas metropolitanas (Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia y Sevilla). En la primera década de la democracia todas fueron suprimidas. Las razones son de naturaleza estrictamente política. Por una parte desconfianza de los gobiernos regionales o de los ministerios centrales ante un posible poder (o contrapoder) demasiado fuerte. Por otra el temor de los municipios periféricos a no quedar sometidos por la ciudad-capital. A lo que se añade que la multiplicación de instituciones y organismos favorece la inflación partitocrática, es decir más cargos públicos a repartir.

    La paradoja es que la lógica de nuestros sistemas políticos determina que la innovación o creación de nuevas entidades y/o disolución o supresión de las viejas depende de los actores políticos instalados en la institucionalidad vigente. En la mayoría de los casos son proclives a mantener el statu quo que les beneficia y solamente aceptan de buen grado crear nuevas entidades derivadas de las instituciones existentes. Como tampoco hay una demanda social explícita reclamando algo que no existe la conclusión es que parece imposible crear una institucionalidad metropolitana democrática, es decir representativa y capaz de impulsar las políticas públicas que requieren estos territorios.

    Por esta razón renunciamos inicialmente a la vía formal (institucionalizadora) para construir gobierno metropolitano y como dice el final del poema de Ángel González que citamos al principio “mejor dejarlo... y empezar a pensar por nuestra cuenta”. Y llegamos a dos conclusiones. La primera es que la dificultad de crear gobierno metropolitano no se debe únicamente a las resistencias políticas, es decir de los aparatos partidarios y de las autoridades que ocupan ahora el entramado institucional. También hay una gran dificultad a delimitar los territorios puesto que las actuales dinámicas metropolitanas evolucionan rápido y crean territorios de geometría variable. Los programas de vivienda y los planes de movilidad cotidiana requieren unos ámbitos distintos a la localización de las grandes infraestructuras de comunicación. Y la segunda conclusión es que es más viable empezar por proponer las principales estrategias urbanas de ámbito metropolitano y si se reconoce su necesidad será más fácil crear un escenario político consensuado en el que puedan delimitarse territorios y establecer formas de gobierno adecuadas. Las cuales probablemente serán innovadoras, consorciadas, en red y con procedimientos de e.gobierno.

    **3. Estrategias urbanas y territorios metropolitanos**

    **A. Infraestructuras de comunicación y construcción del territorio metropolitano**

    La utilización de las redes de transporte como ordenadoras del desarrollo de una región metropolitana es una de las herramientas básicas para la articulación interna del territorio además de posibilitar su accesibilidad externa.

    El planeamiento de las infraestructuras de comunicación, la localización de los centros intermodales y de nuevos puertos, aeropuertos y estaciones ferroviarias, la reconversión de las zonas ocupadas por las viejas infraestructuras citadas, la jerarquización de la red viaria y la elaboración de los planes integrales de movilidad constituyen hoy un componente fundamental de planificación urbana metropolitana. El planeamiento y la organización de las redes (de infraestructura fija o no) contribuyen decisivamente a definir como se inserirán en el territorio y por lo tanto la forma del mismo.

    Las líneas de metro, ferrocarril o tren ligero (o tranvía) no son ya, o no deben ser, una intrusión más o menos violentas en el tejido urbano sino un potente elemento de conformación de un corredor que contribuye a definir el paisaje urbano y con un alto potencial de atraer inversiones y actividades. Ya no son barreras, elementos segregados y segregadores, factores de desvalorización de los entornos, sino todo lo contrario, integran y valorizan. Y lo mismo ocurre con vías potentes si están bien insertas en el territorio como ocurre con las últimas generaciones de vías urbanas semirápidas. El éxito de operaciones como las Rondas de Barcelona y la cobertura de la M30 de Madrid, orientadas a servir la mobilidad privada, tienen su contraparte en las afortunadas iniciativas latinoamericanas de los carriles especializados para el transporte público de Curitiba, Bogotá o Ciudad de México. En todos estos casos se ha contribuido a hacer ciudad en zonas centrales que tendían a degradarse y en periferias caóticas y desestructuradas, se ha racionalizado la movilidad y se ha creado un espacio público de calidad.

    Otro de los aspectos renovadores de mayor interés es la concepción de las estaciones terminales y de intercambio del sistema. La mayoría de las ciudades europeas vienen apoyando sus políticas de nuevas centralidades metropolitanas sobre la organización de esos espacios, que, por la importante afluencia de personas a lo largo del día, constituyen espacios del mayor interés para la transformación urbana. Las reformas de los sistemas de transporte generan grandes oportunidades de disponibilidad de espacios y de recursos financieros, lo cual las ha convertido en una de las más potentes estrategias metropolitanas

    Las antiguas estaciones terminales entendidas como un lugar de paso, donde se concentraban gran cantidad de instalaciones y de muelles de carga han perdido su razón de existir; las modernas tecnologías de gestión del transporte y de logística han llevado hacia un nuevo concepto de estación donde lo que tiene importancia no son la cantidad de muelles de carga sino los espacios de afluencia de personas y actividades. Estos espacios si aprovechan las externalidades para atraer actividades de todo tipo son recalificadotes de los entornos al irradiar riqueza y urbanidad.

    Es conocida importancia que la reforma de estaciones ha tomado en las políticas urbanas europeas, ligada fundamentalmente a la nueva era del ferrocarril, tanto en la versión alta velocidad como conector de ciudades como en la versión blanda de ferrocarril de cercanías y los tranvías o trenes ligeros como conectores de barrios. Un caso especialmente interesante es el de Roma, que ha basado su reforma urbana global en reforma ferroviaria. La oportunidad de la alta velocidad ha implicado la reforma de casi una decena de estaciones periféricas, de forma que su renovación supondrá la disponibilidad de una enorme cantidad despacio en su entorno para crear espacios públicos, edificios comerciales y de oficinas, espacios de ocio y viviendas. Y al mismo tiempo se define como un objetivo a menos de 10 años el que la mitad de la población metropolitana disponga de una parada de “ferro” (tren, metro o tranvía) a menos de 300 metros de su residencia.

    Otro ejemplo que muestra la complejidad y la polivalencia de estas operaciones que implican grandes proyectos es Barcelona. La reforma de los accesos ferroviarios para dar entrada a la alta velocidad ha implicado la construcción de dos grandes estaciones (al sur y norte/este de la ciudad). Ambas operaciones suponen reformas radicales de corredores degradados que penetraban anteriormente en el tejido de la ciudad constituyendo barreras importantes para su continuidad. La operación principal es la de la estación del norte/este, la parte más desestructurada de la periferia, se acompaña de la ordenación urbanística de un gran corredor de 100 has, de las que se recuperan 80 para la ciudad. El proyecto motor es obviamente la gran estación central. Un todo compacto donde se comunicaran verticalmente el metro, los trenes de cercanías, los autobuses urbanos y la alta velocidad, con un amplio hall que se abre lateralmente a la ciudad, concentra espacios comerciales y de ocio y posibilita, en la parte superior, oficinas de negocios. La operación corre a cargo de una agencia pública construida al efecto entre las autoridades del transporte (Estado y Autonomía) y los servicios de urbanismo del Ayuntamiento. La recuperación de una parte de la plusvalía generada por la de recalificación del entorno financia el gran proyecto urbano del entorno (espacio público, eje verde, viviendas, equipamientos). En los casos citados se demuestra que las infraestructuras de transporte pueden ser una estrategia clave para “hacer ciudad metropolitana”.

    **B. Las áreas de nueva centralidad**

    La generación de áreas de nueva centralidad en las conurbaciones metropolitanas responde a tres objetivos principales:

    a) Poner orden en áreas de urbanización confusa, en proceso de transformación, con potencial de crecimiento y con déficit de equipamientos de cualidad, diversificados, capaces de atraer a una población relativamente extensa

    b) Crear un polo de desarrollo urbano distinto del que ha prevalecido hasta entonces en la zona, atraer nueva población (residente y usuaria) y nuevas actividades, en un marco de visión poli céntrica de la ciudad futura

    c) Contribuir a la integración social ciudadana, generar autoestima de la población de la zona, propiciar formas de desarrollo endógeno, expandir calidad urbana al entorno, proporcionar al conjunto visibilidad y reconocimiento.

    La “nueva centralidad” es una apuesta de futuro, no es el resultado de un proyecto realizado en un plazo más o menos corto y que crea de golpe una centralidad que antes no existía. Es el resultado de un proceso más o menos largo que en parte depende de las políticas públicas, de su capacidad de invertir y de atraer también inversiones privadas. Y en parte de las dinámicas, menos previsibles de la sociedad, tanto de los agentes económicos como de factores diversos: comportamientos sociales inducidos por modas o cambios en la estructura de la población, oportunidades no previstas inicialmente o incidencias no deseadas (por ejemplo un accidente en una obra pública o la quiebra de un promotor emblemático), cambios políticos en algún nivel del Estado, etc.

    Apuntamos algunos criterios generales que son determinantes para el éxito de una política pública de “nuevas centralidades”:

    1. La *accesibilidad*. La nueva centralidad será tanto más posible si es una área de comunicación intermodal, si está bien conectada con otros núcleos de centralidad, si es “centro” de capilaridad comunicacional, de encuentro de trayectos, si resulta en resumen lugar de paso o accesible a una población numerosa, que vaya más allá de su entorno inmediato. Por ejemplo la llegada del metro a una zona periférica.
    2. La multipolaridad. La polivalencia de los equipamientos, es decir la *diversidad* y la calidad de las ofertas de servicios, públicos y privados, a su vez generadores de empleo. Es conveniente que existan algunos servicios de fuerte atractividad permanente, por ejemplo: un estadio deportivo no genera nueva centralidad pero un centro comercial urbano prestigioso o un equipamiento cultural de uso intenso si que contribuyen a veces de forma decisiva a ello. Pero nunca es suficiente un solo tipo de actividad para generar centralidad, aunque si puede cumplir un rol motor o de consolidación de la centralidad naciente; por ejemplo: el Corte Inglés es un motor del denominado Eix Macià (en Sabadell, importante ciudad de la región metropolitana de Barcelona). Se dice que allí donde se instalan estos almacenes aparece la centralidad.
    3. La existencia de algunos *elementos urbanísticos o arquitectónicos emblemáticos*. La monumentalización de un barrio centralidad o de una periferia poco estructurada proporciona visibilidad, atractividad, imagen de calidad. Es decir atrae público y comercio. No basta con poner un museo *Gugenheim* para generar centralidad, pero que ayuda no hay duda. En general la calidad del espacio público si favorece la animación urbana atraerá actividades de centralidad y poblaciones consumidoras de “centro” (las “clases creativas”).
    4. Vivienda y comercio. La centralidad, o mejor dicho gran parte del los elementos que permitan que lo sea (equipamientos y servicios varios, comercio, transportes, etc.) requieren una *masa crítica que es la población residente en la propia área o en su entorno próximo*. Una población diversificada, que cubra la noche y el día, los restaurantes y los cines, los comercios de lujo y los de uso diario. Una centralidad especializada en el tiempo es tan imperfecta como la que esta especializada en una sola función; por ejemplo los parques empresariales no son centralidades aunque proporcione imagen y recursos a una municipalidad periférica.
    5. Simbología. Es interesante y a veces indispensable que la nueva centralidad posea *elementos diferenciales* que le proporcionen identidad y sean marcas visibles en el territorio. Con frecuencia estos elementos pre-existen y no siempre se aprovechan bien: el patrimonio arquitectónico, incluido el industrial; las estaciones ferroviarias o de buses y sus talleres y las instalaciones portuarias y la especificidad de los frentes de agua; el relieve del terreno y el paisaje configurado por los espacios públicos; equipamientos educativos o sanitarios si generan espacios de transición abiertos al público y receptores de otras actividades etc. En ciertos casos estos elementos mantendrán la actividad originaria, en otros serán objeto de una reconversión y destinados a otros usos. Pero el uso para el que fueron creados debe visualizarse, sentirse.
    6. La iniciativa pública acostumbra a ser el actor determinante, especialmente en el inicio. Se trata de hacer una apuesta, es decir una opción con una cuota significativa de riesgo. La nueva centralidad en muchos casos es deseable que no sea una pura adecuación a dinámicas potentes del mercado, si no una operación destinada a abrir nuevos frentes o ejes de desarrollo, correctores o reductores de desequilibrios y desigualdades. Es el sector público mediante el planeamiento de gran escala que seleccionará las áreas idóneas según criterios de viabilidad o potencialidades presentes o vinculadas a proyectos (es decir inversiones) futuros.

    Asimismo, es el sector público el que puede y debe planearse objetivos de integración ciudadana, de cohesión social, de identidad cultural del territorio. Por ejemplo en Barcelona nunca el sector privado hubiera planteado (o hubiera podido desarrollar solo) una operación del frente de mar como actuación de centralidad, destinada tanto a generar un polo de actividades de “excelencia” (más o menos discutibles como las zonas de Diagonal mar y zona Forum) y al mismo tiempo un planteamiento de espacio público (playa, parque) destinado a un gran uso popular.

    1. Buen uso o aprovechamiento de las oportunidades, o invención de las mismas. El planeamiento define unos objetivos deseables, pero no los garantiza, por lo menos en el corto o medio plazo. Los objetivos del planeamiento o de las políticas públicas sin un buen aprovechamiento de las oportunidades de poco servirán. Por ejemplo: el buen uso de los eventos. Si no ha habido una acumulación previa en forma de ideas o propuestas más o menos socializadas, de planes y reservas de suelo incluso, de algunos proyectos que impulsa el sector público o el privado que van en el sentido de hacer centralidad. Sin estas condiciones previas será difícil aprovechar la oportunidad de un evento. Y lo mismo vale para otras “oportunidades”: una iniciativa estatal o privada, la posibilidad de una operación de reconversión de un área con una base funcional obsoleta, etc. El Forum es la oportunidad, ni más ni menos.
    2. La operación motora. Puede confundirse con la oportunidad o puede ser el resultado de un proceso largamente elaborado y negociado entre una diversidad de actores. El ejemplo de Bilbao no se reduce al museo *Gugenheim*, es una operación compleja, como lo son lo que en la cultura urbanística francesa han definido como los “grandes proyectos urbanos”.
    3. Un caso específico lo representan las operaciones que responden a una deuda social o a un desafío político pendientes. Por ejemplo la regeneración o reactivación de una zona de la ciudad que progresivamente se ha degradado y entró en un proceso de marginación. Sin una actuación sobre el conjunto del entorno, un plan que proporcione certidumbres a los actores públicos y privados, algunas operaciones motoras (por ejemplo la reconversión de estaciones ferroviarias, o una zona portuaria o industrial obsoleta, un gran equipamiento o la regeneración ambiental de un cauce de río, etc.) las actuaciones aisladas, si se llegan a hacer, tienen un impacto mínimo.
    4. Reconversiones industriales, portuarias, ferroviarias, militares, etc. que acabamos de citar y que también se citaron al tratar de la simbología. En este punto solo queremos señalar que el crecimiento de la ciudad tiende a hacer de estas áreas grandes “espacios de oportunidad” pues lo que habían sido localizaciones periféricas y que por su naturaleza puede ser lógico que lo sean ahora ocupan áreas con un potencial de centralidad evidente.
    5. Operaciones “*off ciudad*” a partir de una operación monofuncional. Por ejemplo ciudades aeroportuarias, empresariales, universitarias, sanitarias, etc. Este supuesto parece contradecir los criterios enunciados al principio; pero una política concertada y flexible puede aprovechar el impulso de este tipo de operaciones para favorecer la atracción de otras actividades y combinar las mismas con programas de viviendas y de transportes.
    6. La nueva centralidad puede producirse como resultado de dinámica endógena de la periferia, de una decisión pública (o mixta) promovida por una autoridad local externa a la ciudad central. Estos casos se confunden con operaciones de regeneración de periferias degradadas o poco estructuradas y que trataremos en el punto siguiente.

    En conclusión, la producción y la gestión de las áreas de nueva centralidad se pueden resumir en los siguientes conceptos: Se trata siempre de un proyecto complejo, no reducible a una operación singular. Requiere una capacidad de gestión específica y continuada. La promoción y legitimación es una dimensión fundamental tanto para atraer agentes inversores como para generar apoyo en la sociedad urbana. Se trata de una centralidad para el conjunto (o una parte significativa) de la ciudad metropolitana. El tiempo es otra dimensión principal, no se trata de operaciones llaves en mano, ni de una promoción realizable en pocos años, ni en el periodo que cubre un mandato de alcalde. El planeamiento y la gestión de las nuevas centralidades metropolitanas requieren una gran flexibilidad, capacidad de modificar las prioridades y agilidad para aprovechar las oportunidades.

    **C. Políticas de suelo y vivienda e integración de la marginalidad residencial.**

    Los actuales desarrollos urbanos en las ciudades-regiones metropolitanas han acentuado los problemas clásicos relativos a la degradación o especialización de los centros y los déficits y segregación de las periferias. La nueva ciudad metropolitana ofrece en teoría una oferta multiplicadora de posibilidades o “libertades urbanas” e incluso los medios para satisfacerlas. La nueva escala de lo “metropolitano” multiplica las áreas de residencia posibles, las ofertas de formación, empleo o ocio, la diversidad de movilidades y relaciones… en teoría, o más exactamente para una minoría de la población. La ley del mercado se impone casi siempre a las políticas públicas (y en muchos casos éstas se le subordinan) y se producen una serie de procesos que agravan las disfunciones y las desigualdades.

    Como son:

    1. Las políticas de suelo “urbanizadoras” facilitan la dispersión y la fragmentación de los tejidos, la ruptura de las continuidades y el aumento de las distancias. Las zonas de vivienda para las poblaciones de más bajos ingresos son las más alejadas de las áreas compactas y equipadas y la nueva escala metropolitana agrava los costes derivados de la segregación social. A estos costes se añaden los costes de sostenibilidad de este tipo de urbanización y el derecho a la movilidad, indispensable en la nueva ciudad metropolitana supone un alto coste de tiempo, económico y ambiental.
    2. La no recuperación de las plusvalías urbanas y la aceptación por parte del planeamiento de operaciones residenciales homogéneas y de actividades especializadas por parte del sector público crean un déficit estructural que impide que la urbanización se convierta en ciudad.
    3. La lógica de este modelo tiende a una urbanización cada vez más extensiva, por lo tanto que agrava los problemas citados. Insistimos que el efecto de “escala” conduce a una dinámica perversa puesto que la multiplicación de las distancias es también multiplicación de los costes sociales, ambientales y de gestión.

    La política de suelo y de vivienda se convierte así en la cuestión clave del desarrollo metropolitano. Esta política es la que determinará si los procesos urbanizadores son capaces de producir una ciudad a la escala territorial de región metropolitana o crearán una amalgama de situaciones urbanas contradictorias, desiguales, poco sostenibles y de casi imposible gobierno.

    En los últimos años en los países europeos se han realizado intentos tanto legislativos y de planeamiento como actuaciones de iniciativa local que han pretendido orientar el desarrollo urbano según el principio de “hacer ciudad”.

    Apuntamos seguidamente algunas líneas “constructoras de ciudad” que contribuyan a revertir los procesos indicados.

    1. El planeamiento territorial y estratégico de la ciudad metropolitana debe situarse a la escala de las dinámicas existentes y apoyarse en un marco legal que fije condiciones básicas al desarrollo urbano. Por lo tanto los planes territoriales no pueden ser de ámbito local o de aglomeración sino de región metropolitana y deben integrar las otras estrategias que se exponen en este texto (transportes, corredores ecológicos, nuevas centralidades, etc.).
    2. La legislación y el planeamiento deben garantizar usos equilibrados del territorio, mixtura social y funcional de cada zona urbana, prioridad a las formas compactas de crecimiento, ejes urbanos articuladores, distribución de las nuevas centralidades y acceso a la movilidad metropolitana por parte de toda la población.
    3. La vivienda es una condición básica para ejercer la ciudadanía. Para ello debe estar integrada en el tejido urbano y favorecer la comunicación y el intercambio entre poblaciones diversas. Las políticas de vivienda no pueden limitarse a favorecer ofertas inmobiliarias segmentadas según los ingresos de la población sino favorecer la producción de conjuntos de composición diversa y articulados con el sistema urbano metropolitano.
    4. Los beneficios generados por el desarrollo urbano deber revertir al conjunto de la colectividad y por lo tanto las plusvalías urbanas de los propietarios del suelo y de los promotores inmobiliarios deben servir principalmente para producir una urbanización de calidad.
    5. El desarrollo urbano y las grandes operaciones que lo materializan deben considerarse como oportunidades para integrar los barrios degradados o marginales de las periferias.

    Este último punto nos parece especialmente interesante y que permite exponerlo a partir de un caso práctico.

    . En Río de Janeiro, al casi un millón de personas que vive en *favelas* en el municipio podríamos añadir gran parte de los que viven en la periferia norte (la *baixada fluminense*) que tiene 4 millones de habitantes.

    Es interesante comentar la experiencia del amplio programa urbano con que esta ciudad abordó el tratamiento de estos barrios, buscando su incorporación plena a la ciudad formal y la finalización o atenuación de las condiciones de marginalidad que afectan a sus habitantes. Programa denominado *Favela Barrio*, iniciado en 1994 y que continúa en la actualidad, pudiendo catalogarse como el programa más importante llevado a cabo en la última década en materia de políticas urbanas en América Latina.

    El Programa *Favela-Bairro* fue una iniciativa municipal, para “construir toda la infraestructura y equipamientos de servicios públicos necesarios para transformar las *favelas* en barrios formales de la ciudad”, no en algún aspecto puntual como se efectuó en políticas recientes, sino abarcando la totalidad de las 608 áreas y la globalidad del proceso de adaptación a la ciudad. Sobre esta base se formuló una estrategia de intervención físico-urbanística, con la idea que la integración formal, es decir, la normalización del espacio, favorecería la integración social, el proceso de ciudadanía plena de sus habitantes. Para ello, la Alcaldía consiguió un apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo, préstamo que cubrió el 60% del coste total aprobado para el programa, y que posteriormente fue complementado con una aportación de la Unión europea.

    Los criterios que han orientado la realización de este programa son los siguientes:

    1. respetar y mantener las viviendas existentes, construidas por el esfuerzo de años de las familias de las *favelas*; manteniendo los valores constructivos y espaciales propios de los asentamientos.
    2. complementar la estructura urbana (saneamiento y accesibilidad, como prioridades principales) y ofrecer condiciones para la consolidación del barrio como parte del tejido formal de la ciudad.
    3. introducir en esas áreas valores urbanísticos propios de la ciudad formal como calles, plazas, infraestructuras, servicios públicos y sociales.
    4. considerar la participación de diversos grupos sociales dentro del barrio en la formulación de las propuestas físico-urbanísticas y en los programas de equipamiento.
    5. resolver los problemas de riesgo físico-ambiental por deslizamientos de terrenos, inundaciones, etc., definiendo, en su caso, programas de realojo en el área.

    Pero más allá de los datos numéricos, interesa destacar la puesta en marcha de la concesión de casi ochenta mil títulos de propiedad, en un proceso lento pero inexorablemente con final, la calificación con nombre a cerca de cien kilómetros de nuevas calles, con la consecuente adquisición de dirección “formal y legal”- base primera de ciudadanía - a un enorme volumen de población. Percepción de ciudad nueva que es compartida por sus vecinos de los barrios colindantes, que puso en el plano de la ciudad nuevos nombres que comienzan a ser conocidos por el resto de los ciudadanos; incluso, aunque es revelador el hecho de que 200 escuelas primarias de los alumnos de las *favelas* han incorporado enseñanzas sobre el uso de espacios creados y las prácticas propias de los habitantes de una ciudad-.

    Aspecto fundamental ha sido el proceso de regularización de la tenencia de la tierra. El reconocimiento del derecho de ocupación del suelo y la legalización de la vivienda modifica la relación de la población con su entorno físico, adquiere rápidamente comportamientos más cuidadosos con el espacio público y la propia vivienda. La integración en las redes de servicios les hace más ciudadanos: cuando se va a la escuela o se busca trabajo no es lo mismo decir que se vive en una *favela* que en una calle, con número, con nombre, con transporte para llegar a ella, con servicios, de hecho, situada en el plano de la ciudad.

    **D. La ciudad del conocimiento y la nueva economía.**

    La nueva economía es el resultado por una parte de la internacionalización de la actividad económica y por otra por la difusión de las nuevas tecnologías de comunicación. Paralelamente los cambios en los comportamientos sociales y en la gestión económica han comportado la emergencia de nuevos sectores de la actividad o que algunos que en el pasado tenían relativamente poco peso en la producción hoy generen una parte importante del producto y del empleo. Nos referimos a cambios como la mayor autonomía de los individuos, las exigencias de calidad de vida tanto en servicios a las personas como en relación al medio ambiental, la externalización de muchas funciones que antes se realizaban en el seno de las empresas industriales o comerciales, la importancia adquirida por las industrias culturales, audiovisuales y del ocio (ver punto sobre Corredores culturales), así como por los sectores vinculados a la educación y a la salud, y también a los servicios financieros, el auge del turismo y la importancia vital que han adquirido las comunicaciones, etc. Sin hablar de sectores específicos de la nueva economía como todo lo que se refiere a contenidos y a la tecnología propios de la “galaxia Internet” (Manuel Castells).

    La nueva economía aparentemente podría localizarse en cualquier parte puesto que el progreso de las comunicaciones, la posibilidad de estar siempre conectado con el resto del mundo y relacionarse en tiempo real, el hecho que las decisiones y los documentos se pueden transmitir a distancia con costes nulos o mínimos de tiempo y dinero, que sea posible mantener teleconferencias con diversidad de interlocutores y evitar los desplazamientos, que se pueda conseguir la información navegando por internet en vez de atravesar los océanos, etc. todo ello nos llevaría a concluir que la difusión de la urbanización, es decir de las personas y las actividades es la consecuencia lógica para evitar los problemas que conllevan las altas densidades.

    Sin embargo es lo contrario que ocurre. O mejor dicho las grandes ciudades y áreas metropolitanas, y en especial las ciudades con mayor densidad cultural son las que tienden a concentrar la actividad principal de la nueva economía. Es la ciudad del conocimiento.

    La ciudad del conocimiento es la que concentra recursos humanos cualificados y hace de la producción de capital humano eje principal de su proyecto económico. Y ello por una razón sencilla: las actividades de la nueva economía requieren personal cualificado, abierto a la formación continuada, polivalente, creativo. Este tipo de población requiere un medio bien comunicado y productor de información, demanda un ambiente cultural tolerante que facilite el intercambio, aprecia la calidad de vida del entorno.

    Se trata de una ciudad densa, de un área metropolitana con centralidades articuladas, espacios de calidad ambiental y en la que no solo viviendas y actividades puedan convivir, también donde se concentren todo tipo de equipamientos y actividades culturales, educativas y de ocio- A pesar de las dinámicas del mercado que empujan a la difusión urbana, siguiendo los intereses de la renta urbana y de los promotores inmobiliarios que responden a intereses especulativos y a las demandas expresadas por sociedades muy desiguales, la opción más funcional hoy es a favor de la ciudad compacta. O la ciudad metropolitana en la que coexistan núcleos compactos de tamaños distintos, zonas de más baja densidad y espacios abiertos, “naturales”, insertos en el tejido urbano.

    Una ciudad que en las regiones metropolitanas es necesariamente policéntrica, que se ha convertido en el espacio económico significativo, la otra cara de los espacios globales y de las uniones supraestatales. El espacio económico significativo que hoy ya no es el espacio “nacional”, sino el regional-metropolitano. La ciudad del conocimiento, sea ciudad de un solo centro o sea policéntrica, es hoy el espacio de las sinergias.

    Las estrategias metropolitanas productoras de ciudad de conocimiento no son sola aquéllas obvias destinadas a mejorar las infraestructuras de transportes y de comunicaciones, los centros logísticos, las ciudades aeroportuarias, etc. Tan o más importantes que éstas son las que hacen la ciudad más atractiva, los equipamientos para la celebración de congresos y conferencias, la oferta cultural, de ocio y hotelera, el ambiente urbano, la calidad del espacio público, la seguridad, etc. Es decir iniciativas ya expuestas en otros puntos de este texto anteriores.

    Existen estrategias más específicas, aquéllas destinadas directamente a favorecer la producción de conocimiento, su conexión con el tejido productivo y la difusión del uso de tecnologías avanzadas en el conjunto de la actividad económica. Un tipo de acción especialmente significativa es la transformación de ciertas áreas urbanas, en general con un pasado industrial en áreas de nueva economía. No se trata de promover nuevos “polos de desarrollo” del tipo de parques tecnológicos o empresariales, o de servicios a las empresas, nombres pomposos que frecuentemente disimulan que se trata de meros conjuntos de oficinas con un centro comercial o de industrias banales cuando no son simples galpones de montaje o de depósito que se benefician de condiciones especiales merced al nombre del lugar. Las áreas de “nueva economía” o “distritos tecnológicos” que pretenden conseguir a la vez una fuerte densidad de ocupación (uso intensivo del suelo e importancia en cualidad y en cantidad de los recursos humanos) y alta densidad de conocimientos.

    En resumen las áreas de nueva economía que contribuyen a crear “ciudad metropolitana” son aquéllas que se caracterizan por todos o gran parte de estos elementos: a) Localización en el tejido urbano, frecuentemente en un área con tradición industrial, en el que se da mixtura de actividades (comercio, vivienda, servicios varios) y buena comunicación con un centro urbano de cualidad. b) Contribuyen a crear un área con un potencial susceptible de adquirir cualidades de nueva centralidad y en todo caso de posibilitar una oferta cultural y de ocio atractiva. c) Coexisten con centros universitarios y de investigación próximos, atraen actividades que generan una cuota significativa de valor añadido, usan intensamente las actuales tecnologías avanzadas de comunicación y facilitan el desarrollo de las actividades consideradas emergentes (diseño, industrias culturales y multimedias, consultorías y estudios profesionales, servicios ambientales, etc.).

    d) Urbanísticamente generan espacios públicos abiertos y cerrados que multiplican las posibilidades de interacción y de encuentros no previstos y disponen de una flexibilidad morfológica de los espacios construidos que permiten la evolución formal y la diversidad de usos distintos.

    **E. Corredores ecológicos**

    La planificación urbanística convencional ha tratado siempre el suelo periférico a la ciudad y no urbanizable como una reserva de espacio para futuras expansiones con determinaciones de protección de ese proceso para determinados espacios que reunían características específicas de relieve, vegetación, paisaje o valores análogos.

    Por eso, los planes de Ordenación municipal o de Desarrollo Urbano se han limitado o a no regular esos espacios (como correspondería a zonas de reserva para la expansión, que a lo largo del tiempo entrarían en el proceso) o a marcar parámetros de uso y ocupación para el suelo rural (incluso estableciendo categorías forestales, agraria, de protección, etc.) cuya lógica emanaba de la misma lógica de parcelación y edificación que aplicaban a la producción del suelo urbano (obviamente con aprovechamientos mucho más bajos y parcelaciones mas propias de la explotación agrícola).

    Cabe hacer referencia a la temprana necesidad de proteger ciertos espacios que constituyen ecosistemas naturales relevantes (el primero fue el de Yellowstone, ya en 1872, que dio origen a la creación en USA del Servicio de parques nacionales en 1916), que ha ido evolucionando desde de la creación y gestión de parques naturales hacia una gama mucho más amplia que distingue diversos tipos de parques y de áreas de protección, y ha ido incorporando a la idea de reserva y protección una actitud mas activa que supone planes de manejo y gestión de recursos.

    En cualquier caso, esta política de protección se ha introducido en el planeamiento urbanístico como definición de áreas reguladas por su propia lógica (de existir esos parques en el entorno de una ciudad), precintos intocables con las determinaciones urbanísticas, espacios “tabú” que permanecen como ínsulas en el mosaico de zonificaciones.

    La divulgación, desde inicios de los años noventa, de las ideas de sostenibilidad del sistema urbano ha introducido una fuerte crítica a este sistema de entender la interrelación entre lo rural y lo urbano, entre el campo y la ciudad, entre lo edificado y lo vacío. La concepción de ambos como un sistema único ha llevado a crear nuevas metodologías de determinación de emisiones de lo urbano y estimación de su impacto ambiental, de cálculo de la huella ecológica de la ciudad (determinación de la magnitud de soporte de espacio natural que precisa) y de creación de indicadores que muestre la vulnerabilidad de cada subsistema y la presión que puede colocarlos en situación crítica.

    Sin embargo, en los últimos años han comenzado a darse diversas experiencias al respecto que anuncian una nueva manera de entender la ciudad como parte de un ecosistema regional metropolitano más amplio. Como son:

    - Creación de corredores ecológicos o conectores entre espacios naturales.

    * Introducción en la planificación de matrices de conectividad ecológica, que definen corredores y espacios en el entorno y a través de la ciudad
    * Producción de planes de actuación para territorios periurbanos con usos agrarios o rurales productivos
    * Recuperación de corredores húmedos e integración de la noción biológica de cauce vivo en los ríos y torrentes urbanos
    * Reconversión de áreas industriales obsoletas (o portuarias, ferroviarias, etc.) en parques urbanos o regionales en los que la edificación contribuye a dotar al paisaje de una identidad específica (Rhur en Alemania, Fundidora en Monterrey, puerto de Genova, etc.).
    * Introducción de la noción del territorio como paisaje, y por tanto de las actuaciones urbanas como constructoras de paisaje
    * Formalización de indicadores de control del plan y su implementación que integran

    Un concepto que comienza a tomar fuerza en el planeamiento urbanístico es el de construcción del paisaje. Territorio y paisaje entendidos como dos caras de un mismo hecho; y actuaciones humanas como configuradoras de ese paisaje. La definición de unidades de paisaje (sobre nuevas clasificaciones tipológicas, como la establecida por R. Folch en 1999 de espacios urbanos, espacios paraurbanos, espacios periurbanos y espacio rururbanos) introduce una nueva perspectiva en las decisiones de ordenación y en la definición de las actuaciones en cada tipo de espacio. Los corredores de las infraestructuras metropolitanas se entienden también a través del paisaje que generan y a través de su posible función de conectores de distintas unidades, lo que influye tanto en las determinaciones de usos y tipología edificatoria como en las determinaciones de su proyecto de implantación (el ejemplo, antes mostrado en plano, de los corredores infraestructurales del Plan Metropolitano de Milán es una buena referencia). Cataluña ha sido pionera en España en el establecimiento de una Ley del Paisaje, cuyas determinaciones alumbraran los planes territoriales de tipo urbanístico y los planes sectoriales de infraestructuras.

    Un último aspecto a destacar se refiere a la concepción de las denominadas matrices ecológicas definidoras de zonas y de conectividad, que sintetizan la conformación del ecosistema territorial. Comienzan a aparecer experiencias de planeamiento que fijan índices ecológicos de vulnerabilidad del territorio y de valoración del patrimonio, indicadores que se refieren a espacios o a conectividad entre ellos, y que fijan las categorías urbanísticas de usos y parámetros del plan. El planeamiento de la ciudad metropolitana no es ya únicamente productivista-funcionalista sino también integrador y paisajístico.

    **F. Centros y barrios históricos, corredores culturales y áreas de oportunidad.**

    La ciudad metropolitana basa en parte su dinamismo en la atracción de las “clases creativas”, es decir recurso humanos cualificados e innovadores en todos los campos de actividad. Y este tipo de población valora por encima de todo la calidad de vida, la oferta cultural y las posibilidades de ocio variado. Por otra parte para contrarrestar los efectos anómicos o desintegradores de los actuales procesos metropolitanos la revalorización de la ciudad y de sus “historias” son un elemento con un fuerte potencial identitario, diferenciador y cohesionador. Nos referimos tanto a los centros antiguos o “modernos” (de los siglos XIX y XX), los viejos barrios populares o las urbanizaciones que fueron periféricas y que se han integrado en el tejido urbano con su perfil específico, las áreas industriales en reconversión y los espacios ocupados por infraestructuras hoy obsoletas.

    Hay que considerar el importante efecto sobre la producción de bienes y servicios, la generación de empleo, la animación del comercio y del espacio público y la seguridad ciudadana que posee la oferta cultural y de ocio. Los impactos positivos indirectos, económicos y sociales son en general muy superiores a los posibles impactos negativos que puede conllevar un uso más intensivo de la ciudad.

    La oferta cultural y de ocio no va destinada principalmente a una población externa a la ciudad, la masa crítica que la hace posible, es decir la demanda estable, la proporciona la misma ciudad. La integración de la ciudadanía, la cohesión social, la capacidad socializadora de la ciudad, la existencia de pautas comunes formales e informales que hacen posible la convivencia en el espacio público, son dimensiones del funcionamiento de la sociedad urbana que dependen en gran parte de la oferta cultural y de ocio.

    Por último es importante destacar la vinculación entre imagen de la ciudad y su dimensión cultural. En esta época en la que la globalización económica es también cultural, de banalización del consumo cultural, de homogeneización de las ofertas, la ciudad, sus elementos históricos, su patrimonio físico, sus ofertas específicas, su perfil propio, son factores multiplicadores tanto de su atractividad externa como de su capacidad integradora interna.

    Pero de la misma forma que se ha dicho que no hay mujeres feas pero si mujeres que no saben o no pueden cuidar su imagen, lo mismo puede decirse de las ciudades. Barcelona o Bilbao, Glasgow, Liverpool o Manchester, Torino, Marsella o Genova, hace un cuarto de siglo eran percibidas como ciudades industriales, grises y sucias, poco atractivas, que recibían pocos visitantes y no siempre valoradas por sus habitantes. En pocos años su imagen ha cambiado, han sabido reconvertir y revalorizar su patrimonio físico, se han “remonumentalizado”, han generado múltiples espacios urbanos atractivos y animados, han inventado eventos y ofertas culturales diversas, tanto “excepcionales” (eventos, festivales, etc.) como permanentes (exposiciones, gastronomía, etc.), han renovado o construido ex novo importantes equipamientos que se han convertido en motores de la actividad comercial, turística, etc., incluso del desarrollo urbano y de la autoestima ciudadana.

    La ciudad puede ser en su conjunto la oferta cultural y de ocio, aunque tenga sus ejes y sus lugares fuertes, sus referentes físicos y simbólicos más característicos, los puntos de concentración de más ofertas diversas. Sobre estas bases las ofertas culturales y de ocio, los equipamientos y las actividades, deberán definir públicos objetivos, tanto por ámbitos (local, regional, nacional, continental) como por categorías (niños, jóvenes, familias, “nuevos públicos” es decir no usuarios habituales, etc.). El éxito de la oferta cultural y de ocio se mide especialmente por la *conquista de nuevos públicos sea para la oferta cultural strictu sensu*, o para la actividad deportiva, el uso del espacio público y el ocio en general.

    Ante todo hay que enfatizar que la oferta cultural y de ocio no debe ser una amalgama de elementos dispersos, distribuidos aleatoriamente en la ciudad, a veces aislados y aislantes, otras confundidos en espacios sin cualidad o sumergidos en áreas comerciales banales. Conviene que en la medida de lo posible existan conjuntos concentrados de ofertas que no solamente generen espacios dotados de centralidad, accesibilidad y significación simbólica, si no que también tengan un efecto transformador, dinamizador, sobre sus entornos.

    Los corredores culturales y de ocio representan una concentración de ofertas culturales y de ocio que se apoyan en unos ejes y lugares puntuales fuertes y que” marcan” toda una zona de la ciudad. Unas veces son resultado de una larga historia, y en ciertos casos la decadencia no se ha podido evitar (el Paralelo en Barcelona o la Canebière en Marseille, los “grands boulevards” de Paris o la calle Corrientes de Buenos Aires en menor grado), pero casi siempre son recuperables para la ciudad contemporánea. Otras veces son resultado de una intervención pública potente y continuada, mediante medidas de planeamiento y actuaciones inversoras estratégicas destinadas a favorecer las iniciativas privadas y los usos sociales.

    Una de las estrategias más habituales y con muchas posibilidades de éxito es la recuperación de los **centros históricos**. En Ciudad de México se está desarrollando una gran operación destinada a recuperar el centro histórico, o por lo menos una parte de él, entre el Zócalo y Bellas Artes, como centro cultural y comercial y como espacio público de ocio. EL modo de gestión es original y parece ser eficaz. La recuperación y reconversión de los edificios y de los servicios básicos que les corresponden (agua, gas, saneamiento) corresponde a la iniciativa privada por medio de una Corporación que mediante pacto con el gobierno de la ciudad gestiona un patrimonio que adquiere progresivamente y revende o alquila, equilibrando operaciones lucrativas, necesariamente “*gentrificadoras*” con otras de carácter social o cultural (hoteles para jóvenes, centros culturales, etc.).

    Por su parte el gobierno de la ciudad se ocupa de la recuperación del espacio público, la relocalización o reducción del ambulantaje, la seguridad ciudadana, la mejora de algunos equipamientos, el mobiliario urbano, etc. Y tanto la Corporación como el gobierno se ocupan de programar actividades que hagan de los espacios recuperados lugares animados y significantes. Esta gran operación se está ejecutando sobre una base de planeamiento muy elemental, mínimo. Se apoya más en las relaciones contractuales y de colaboración factual entre la Corporación y el gobierno de la ciudad. Y una parte de su fuerza reside en la vistosidad inmediata de las acciones en curso.

    Otro ejemplo es el corredor Seminario-Liceo como un gran eje cultural del centro histórico de Barcelona, en el cual importantes equipamientos culturales y universitarios juegan un rol decisivo (Centro de Cultura Contemporánea, Museo de Arte Contemporáneo, Biblioteca de Catalunya, tres Universidades, etc.), en un entorno popular, con zonas de inmigración reciente “no comunitaria” (es decir no de la Unión Europea) y calles marcadas por la marginación social. No nos extendemos pues los ejemplos son interminables. Si algo es seguro que se sabe hacer es reconvertir una parte del centro histórico en un lugar atractivo para la propia ciudad o para el turismo o bien para ambos “públicos.

    Otros tipos de actuaciones destinadas a crear corredores, ejes y lugares con una fuerte atractividad basada en la cultura y el ocio se han dado **en zonas en proceso de cambio** como**:**

    1. Zonas portuarias y frentes de agua. También en este caso los ejemplos son muy numerosos: Genova, Liverpool, Cap Town, Baltimore, San Francisco, Sydney, etc. Destaquemos las ciudades portuarias de río como Rosario, Buenos Aires, Lisboa, Milan (los canales), San Antonio, Valencia.
    2. Antiguas estaciones y talleres ferroviarios, grandes industrial o áreas industriales obsoletas, instalaciones militares, etc. Hay ejemplos numerosos en Europa, en Inglaterra (Londres, Manchester, etc.). Y en España (Bilbao especialmente), en Italia (Torino, Milan), en Francia (Marseille, Nantes-Saint Nazaire, Lille), Pero también en América latina, en Brasil (Rio y Sao Paulo), en Buenos Aires , en Santiago de Chile (el anillo ferroviario y el aeropuerto de Cerrillos), etc.
    3. Las nuevas centralidades, ya citadas. En este caso es especialmente importante que haya una voluntad pública que garantice o incite a que se planeen corredores de cultura y ocio: reservas y cesiones de suelo, determinación de las morfologías y de los usos de la edificabilidad adyacente, equipamientos motores, accesibilidad y centralidad interna y externa, etc. Si la nueva centralidad se basa en un gran centro comercial rodeado de estacionamiento la cualidad del espacio público es pobre, la oferta cultural banal y el efecto positivo sobre el entorno mínimo. Los ejemplos positivos son menos numerosos, excepto cuando la nueva centralidad se apoya en el tipo de casos citados anteriormente.
    4. Hay que destacar también numerosos ejemplos exitosos de paseos o “ramblas” remodelados en barrios populares periféricos (o que lo fueron) y espacios públicos también periféricos vinculados a grandes equipamientos (Saint Denis, Stade de France, zona Expo en Lisboa). Los antiguos barrios populares tienen un potencial identitario que los hace muy susceptibles de reconvertirse en espacios con una oferta cultural y de ocio que reanime sus actividades. En estos casos es importante no morir de éxito, que se expulse a la población residente que es un elemento esencial de su personalidad y que se banalice su imagen y su oferta.

    Los espacio públicos animados, que no son siempre corredores culturales son, en síntesis, unos ejes definidos por ser a la vez lugares y trayectos, oferta material y simbología, espacios comerciales, de ocio y equipamientos culturales, concentración de funciones diversas y a veces dotados de una cierta especialización, espacios colectivos abiertos o cerrados combinados con viviendas de tipologías diversas. La arquitectura debe proporcionar algunos elementos cualificantes y diferenciadores.

    A continuación exponemos 10 breves consideraciones sobre equipamientos culturales y espacios públicos:

    1. Los centros deben ser ante todo accesibles, y los barrios periféricos bien comunicados con los centros. Pero también es necesario dar elementos de centralidad, de visibilidad, a las zonas periféricas (“monumentalizar las periferias” según la afortunada expresión del arquitecto Oriol Bohigas), es decir no solo equipamientos culturales de barrio (centros cívicos o similares, imprescindibles sin duda). Monumentalizar la periferia significa introducir algunos equipamientos de escala de ciudad (polivalentes en unos casos, otras deportivos o religiosos o museísticos, etc.) y de arquitectura poderosa.
    2. El equipamiento cultural y sus entornos deben tener una dimensión lúdica, ser capaces de atraer nuevos públicos, facilitar el acceso de familias enteras, niños, gente mayor, usuarios no habituales del consumo cultural. Son especialmente importantes los espacios de transición, entre el equipamiento y el espacio público comercial o viario, espacios de transición que permiten el ingreso casi imperceptible en el equipamiento (puntos atractivos en el espacio público, terrazas, actividades off equipamiento, etc.). Por ejemplo los entornos del centro Pompidou o de La Villette, y como ejemplo negativo la Gran Biblioteca, siempre en Paris.
    3. Es fundamental proporcionar una identidad a cada corredor cultural, utilizar el patrimonio y la memoria de la zona (por ejemplo su pasado industrial), garantizar su “diferencia” en la medida de lo posible. Frente a la “macdonaldización” de los espacios y de los equipamientos oponer la historia del lugar y la capacidad de innovación de sus habitantes.
    4. Hay que tener en cuenta que no todos los equipamientos tienen el mismo poder de atracción, por ejemplo los museos y los estadios, pero en cambio estos últimos son de uso más intermitente y éste ser tan masivo que puede ahuyentar otros usos. Es importante utilizar el poder de atracción de un gran equipamiento para atraer otras actividades que aseguren la continuidad de los usos sociales.
    5. Los espacios públicos pueden tolerar e incluso promover usos privados por parte de colectivos o empresas: pequeñas canchas de juego, terrazas de bares y restaurantes, ambulantaje controlado. Por otra parte los espacios privados o propios de un equipamiento, por ejemplo jardines o patio de una universidad, museo o iglesia, espacios abiertos de un centro comercial o de un conjunto edificado (son susceptibles de usos públicos pactados.
    6. La cualidad del diseño es una dimensión principal del equipamiento y del espacio público, muchas veces determina su eficacia, su capacidad de generar un uso social intenso y diverso. El buen uso de la obra arquitectónica no es tanto su originalidad “singular” como la combinación entre su adecuación a los destinos propios que debe servir y su prestigio formal que representa un plus de autoestima y poder de atracción (por ejemplo el Gugenheim de Bilbao).
    7. El uso social de los equipamientos y espacios públicos es la prueba definitiva de su eficacia y de la justificación de la inversión pública. El uso es también creador mediante sus demandas y su participación en el proceso productor, o mediante las prácticas que desarrolla posteriormente a su realización. Y es por lo tanto transformador de espacios y equipamientos que deben evolucionar con las dinámicas sociales. Un caso particular, interesante y positivo aunque genere inicialmente problemas de convivencia, es la irrupción de nuevos colectivos con pautas culturales distintas, como bandas de jóvenes, grupos de inmigrantes recientes, etc.
    8. Los corredores son “objetos animados”, dotados de vida. Y si no lo son, no son. Además del equipamiento construido, del espacio diseñado, de los usos formales más o menos intensos, deben tener alma, transmitir sentido, crear ambientes amables, estimulantes, adecuados a usos y públicos diversos. Deben haber políticas públicas (o privadas o ciudadanas) que promuevan prácticas de animación, fiestas, exposiciones, terrazas, kioscos, etc. Y que también regulen los usos inevitablemente conflictivos que se darán si el equipamiento o el espacio público es exitoso y polivalente. Es tan importante además de la ejecución hacer una previsión del mantenimiento que no es solo referido a los aspectos físicos (mobiliario, alumbrado, limpieza, etc.) sino también a las actividades de apoyo al uso social (por ejemplo gestores culturales del espacio público, o especializados en determinados colectivos sociales).
    9. No es útil establecer dicotomías aparentemente contradictorias o no mezclables como propiedad o gestión pública o privada, espacio abierto o cerrado, gratuito o oneroso, etc. De lo dicho se deduce que hay que combinar casi siempre estas dimensiones. Como tampoco sirve contraponer el consumo (supuestamente pasivo) a la creatividad (a la que se atribuye el monopolio de la actitud activa. El consumo posee siempre aspectos activos, incluso creativos, y la actividad creadora puede ser conveniente y es posible vincularla con el consumo.
    10. La organización de la ciudad es decisiva para el buen funcionamiento de los corredores, de los equipamientos y de los espacios públicos. Es evidente en lo que se refiere a los puntos de información (real y virtual), a los transportes, a la seguridad ciudadana. Queremos destacar especialmente la cuestión de los horarios. La ciudad actual tiende a funcionar las 24 horas del día, las pautas son muy distintas según la edad, género o ubicación de las personas.. Los horarios comerciales, de los restaurantes, de los equipamientos culturales, etc. deben de tener en cuenta esta nueva realidad. Sería deseable que algunos corredores culturales funcionen las 24 horas del día (como Broadway en New York, la calle Corrientes en Buenos Aires, o la calle de las 24 horas de Curitiba).

    **4. Por una propuesta política derivada del reconocimiento de los derechos de la ciudadanía**

    En el punto anterior se han expuesto una serie de estrategias urbanas que se caracterizan por su dimensión regional metropolitana, por el rol determinante de los poderes públicos y, sobre todo, por su potencialidad de “hacer ciudad”. La cuestión del gobierno de este territorio en consecuencia se plantea como un desafío dialéctico. Es preciso que existan instituciones y procedimientos con capacidad normativa y ejecutiva para impulsar las políticas territoriales metropolitanas. Pero estas políticas no pueden concebirse simplemente como respuestas a problemas sectoriales, de funcionamiento del sistema urbano, sino como elementos articulados generadores de ciudad de ciudades. Lo cual nos remite a considerar a los habitantes de este territorio como ciudadanos metropolitanos y por lo tanto sujetos de derechos que las políticas públicas deben hacer efectivos.

    Cuando se proponen nuevas instituciones u organismos a escala regional o metropolitana se parten de dos tipos de consideraciones (nos referimos a las propuestas serias no a las que proceden de autoridades políticas que tienen como principal objetivo conservar y adquirir cuotas de poder).

    Un tipo de consideraciones son las que parten de las necesidades de racionalizar las propias Administraciones, hacer la gestión más eficiente y mejorar las prestaciones públicas. Estas buenas intenciones en la práctica distan de cumplirse. La pretendida racionalización en muchos casos se convierte en inflación institucional, para satisfacer los intereses políticos y obtener los consensos necesarios se multiplican instituciones y organismos, especialmente en las democracias multipartidistas. La gestión por lo tanto no es más eficiente pues si bien se pueden crear organismos, programas o servicios nuevos que responden a demandas sociales reales, la dificultad a suprimir otros servicios o departamentos obsoletos suponen una carga burocrática y presupuestaria que limita el crecimiento de las prestaciones. Puesto que cuando se habla de mejorar las prestaciones no puede partirse del hecho de que éstas responden a demandas permanentes y homogéneas sino que aparecen nuevas demandas y nuevas necesidades.

    Un segundo tipo de consideraciones es el acercamiento de la gestión hacia los ciudadanos, la “proximidad” como valor o test de calidad de las políticas públicas. Se opta por el uso de procedimientos participativos para elaborar o ejecutar programas y gestionar equipamientos y servicios. Y supone un reconocimiento de los actores sociales como pártners de la burocracia pública y como receptores activos. Pero el marco legal y administrativo y la cultura política no ha progresado respecto a la naturaleza de los derechos de los ciudadanos, de sus necesidades y aspiraciones. Nos movemos aun en un escenario propio, en el mejor de los casos, de la sociedad industrial y de los contenidos mínimos del “estado del bienestar”. Como en el caso anterior falta una reconsideración de los derechos ciudadanos en nuestras nuevas sociedades urbanas.

    Por lo tanto hay que volver al principio, a los derechos ciudadanos. Pues al principio no están las instituciones, ni las políticas públicas, ni los medios (funciones, servicios, recursos) para realizarlas, sino los derechos de la ciudadanía. Y éstos son hoy lo que hay que redefinir hoy.

    A. En primer lugar el derecho a la ciudad, que incluye el derecho a la vivienda, al espacio público, a la monumentalidad, a los servicios urbanos, a la calidad ambiental, a la belleza del entorno, a la accesibilidad, a la movilidad, a la visibilidad en el tejido urbano, a la centralidad cercana, a la identidad del lugar, a permanecer o a elegir donde vivir (desde el barrio a el país). Son derechos que sin haberse formalizado están presentes en nuestra cultura urbana y que en mayor o menor grado se pueden ejercer en las áreas centrales y no degradadas de la ciudad compacta. Pero que están ausentes de gran parte de las zonas de urbanización difusa, segregadora o marginal.

    B. En segundo lugar los derechos ciudadanos de carácter político son la otra cara de la misma moneda, pues sin éstos los derechos específicamente urbanos no son de facto exigibles. Los ciudadanos tienen derecho a estar y sentirse representados por instituciones próximas accesibles y que son interlocutores válidos, es decir no pantallas burocráticas o entes sin competencias decisorias, para hacer llegar sus demandas y reivindicaciones. Pero si las normas, los planes, los programas y en general las decisiones se elaboran y se ejecutan en instituciones superiores (supramunicipales) o entes especializados (como son con frecuencia los metropolitanos) éstos deben ser representativos, transparentes y accesibles a los ciudadanos y a sus organizaciones. En un mismo territorio los ciudadanos deben tener los mismos derechos y deberes, sea cual sea su género, origen étnico, nacionalidad, religión o cualquier otro factor distintivo. La ciudadanía hoy no puede depender de la nacionalidad.

    C. En tercer existen hoy unos derechos propios del estado del bienestar que hoy requieren ser concebidos como más complejos y que requieren políticas específicas. El derecho a la educación hoy supone el derecho a la formación continuada pues es una exigencia de la evolución de las actividades de la ciudad. El derecho a la cultura debe reconocer y proteger la diversidad y étnica y lingüística y promover a la vez elementos culturales universales y compartidos, indispensables para la convivencia. El derecho a la comunicación y al intercambio hoy requiere reconocer el acceso de todos por igual a las actuales tecnologías de información y comunicación.. El derecho al empleo debe completarse con alguna forma de salario ciudadano o renta básica pues los períodos de desempleo son casi inevitables en las trayectorias profesionales.

    A partir del reconocimiento de estos derechos hay que rediseñar a la vez las políticas públicas y las instituciones territoriales urbanas. La cuestión primigenia no es ni la arquitectura formal de las instituciones ni el contenido material de las políticas públicas especializadas. La cuestión previa es determinar los objetivos que se quieren conseguir, es decir las necesidades que deben satisfacerse y los derechos propios de los ciudadanos que se reconocen, el óptimo de libertad y de igualdad que se pretende alcanzar. Y a partir de estas premisas podemos plantearnos la organización institucional del territorio, las políticas públicas que deben asumir, la redistribución de responsabilidades, competencias y recursos entre las administraciones y los mecanismos de representación, participación, cooperación y de resolución de los conflictos entre las instituciones políticas y la ciudadanía.

    Todo ello tiene un hilo conductor: hacer ciudad en los nuevos territorios urbanos, en las regiones metropolitanas.

    **DOCUMENTO 4**

    **LOS DESAFIOS DE LA URBANIZACIÓN LATINOAMERICANA**

    **PRIMERA PARTE**

    10 DESAFIOS DEL PRESENTE URBANO LATINOAMERICANO

    1. Sobre poblaciones y territorios.
    2. Sobre desigualdad, pobreza e informalidad.
    3. Infraestructuras urbanas y movilidad ¿hacen ciudad o la destruyen?.
    4. Las oportunidades del territorio se conquistan.
    5. El desafió del espacio público.
    6. Competitividad y nueva economía en la ciudad actual y su relación con la gestión de la urbanización.
    7. El desafió de la sostenibilidad.
    8. Inseguridad y violencia urbana.
    9. El urbanismo y la arquitectura como política urbana.
    10. Un proyecto de ciudad, la ciudad como proyecto.

    **SEGUNDA PARTE**

    EL GOBIERNO DEL TERRITORIO Y LA URBANIZACIÓN.

    Introducción: Las tres escalas del gobierno del territorio: metropolitana, central y barrial.

    Sobre debilidades y propuestas para reforzar el gobierno democrático de los territorios urbanos

    1. Centralismo y descentralización.
    2. Sobre la organización política. Separación entre Poder Ejecutivo y Legislativo.
    3. Discontinuidad de políticas y gobiernos.
    4. Sobre las Estructuras Metropolitanas.
    5. Sobre la Descentralización municipal.
    6. Persistencia de formas de clientelismo y corruptela, y su otra cara, el burocratismo.
    7. Debilidad de los instrumentos técnico-políticos de planeamiento, gestión y disciplina urbanísticas.
    8. Auge del planeamiento estratégico y de la gestión por proyectos.
    9. Sobre la participación ciudadana.
    10. Formación de gestores y producción de una nueva cultura urbanística con vocación hegemónica.

    ## I. INTRODUCCIÓN

    1. El Desarrollo urbano de las ciudades latinoamericanas ha sido objeto de múltiples estudios, muchas veces acentuando sus aspectos más deficitarios y conflictivos, cuando no catastróficos. Por desgracia esta visión negativa ha estado más que justificada y continua siendo valida. La informalidad del desarrollo físico, la enormidad de las desigualdades sociales, la persistencia de la pobreza urbana, la percepción social de que se da una creciente y casi incontrolable violencia urbana, la muy objetiva realidad de las dinámicas que conllevan insostenibilidad (despilfarro de suelo, contaminación del agua y de la atmósfera, agotamiento de recursos hidrológicos, graves carencias de redes de saneamiento y de sistemas eliminación de residuos, etc.), el aumento del desempleo y en algunos casos del analfabetismo y de la mortalidad infantil, etc. no solo son fenómenos heredados del pasado sino muy presentes y no parecen solubles en un futuro inmediato. En ciertos casos incluso podría argumentarse que las políticas urbanas en curso no atenúan estos problemas, funcionales y sociales, incluso pueden agravarlos.

    Este informe no pretende analizar ni insistir en estos aspectos problemáticos de la urbanización, suficientemente conocidos. Nos damos por “llorados” sobre los males de nuestras ciudades. Nos referiremos a ellos como DESAFIOS que hoy las ciudades deben afrontar, las ACTUACIONES o los PROYECTOS con los que se afrontan estos desafíos y los INSTRUMENTOS POLITICOS Y TECNICOS que se poseen, se utilizan o se requieren para implementar las políticas de control y gestión de la urbanización.

    1. El protagonismo político de las ciudades es un hecho relativamente nuevo en América Latina. La descentralización del Estado se ha puesto de moda desde los años 80 y se vincula a los procesos de democratización política y de mejora de la eficacia administrativa y de cooperación público-privada. El rol de los gobiernos locales es aun confuso, tanto en la cultura política como en los marcos legales pero su reforzamiento está a la orden del día en todos los países. No es ninguna exageración afirmar que en líneas generales los poderes locales no han dispuesto históricamente ni de la suficiente legitimidad política (en bastantes casos no han sido electos democráticamente hasta un período reciente) ni de la capacidad legal, técnica y financiera para regular y orientar el desarrollo urbano y tampoco para afrontar los impactos de la urbanización privada formal e informal. Hoy sin embargo han adquirido una voluntad de protagonismo, reconocido en muchos textos legales, incluso de rango constitucional, y por los organismos internacionales, que les permite y hasta les exige no solo asumir el tradicional rol gestor y regulador propio de los gobiernos locales, si no también un rol promotor y cohesionador, es decir llevar a cabo políticas económicas y sociales activas y concebir la gestión de la urbanización como un urbanismo reestructurador de la ciudad real para potenciar tanto su productividad como su capacidad de integración social. En consecuencia parece oportuno establecer una relación muy articulada entre las políticas públicas de desarrollo urbano (hacia dentro y hacia afuera) y el reforzamiento del rol de los gobiernos locales y de la cooperación entre éstos y los actores económicos, sociales y culturales ciudadanos, puesto que el desarrollo y la gestión de la urbanización dependerá de unos y de otros.
    2. El objeto de este Informe es por lo tanto proporcionar a los gobiernos locales y a los agentes ciudadanos un marco incitador para su acción y cooperación, para contribuir a definir líneas de actuación y medios para desarrollarlas. No pretendemos exponer un estudio de tipo analítico, puesto que los diagnósticos se han hecho ya, sino enfatizar dinámicas y desafíos actuales, indicar objetivos y actuaciones posibles y apuntar instrumentos de gestión y formas de organización que permitan realizar lo que se propone.

    Se citan algunos ejemplos pero no creemos ni mucho menos que sean los únicos ni que proporcionen un panorama exhaustivo, si no mas bien que estas referencias estimulen a las ciudades de la red a aportar otras experiencias y reflexiones, positivas y negativas que además de enriquecer el documento base contribuirán a orientar la actividad de los talleres y de los grupos de trabajo que se crearan después del encuentro de Rosario 2000. El progreso de la reflexión política y técnica sobre temas tan actuales y vinculados a la practica proviene sobre todo del intercambio entre ciudades, no solo de aquellas que por su escala y características son similares, sino también de las que son diferentes entres sí, puesto que las experiencias y reflexiones le los otros no son nunca para aplicar miméticamente sino que sirven para estimular la iniciativa propia de cada uno. Por ello nos parece de singular interés que coincidan en la red ciudades latinoamericanas y europeas de tamaños y características muy diferentes pues enriquece el intercambio.

    1. El contenido del informe se organiza en las siguientes partes. Dos capítulos (1º y 2º) de carácter general sobre las ciudades latinoamericanas donde se exponen los Desafíos que deben afrontar, las Actuaciones principales que se plantean y los Instrumentos que utilizan o se requieren. A continuación un capitulo (3º) sobre las experiencias de las ciudades europeas. Sigue un capitulo monográfico sobre el caso de Rosario (4º) y finalmente incluimos un Anexo con colaboraciones especificas (Chile, Argentina, Uruguay, Colombia, México y Brasil) que si bien han sido tenidas en cuenta en los primeros capítulos consideramos útil que puedan leerse in extenso.

    ### Primera Parte

    ### 10 DESAFÍOS DEL PRESENTE URBANO LATINOAMERICANO

    1. Sobre poblaciones y territorios.

    El crecimiento natural y migratorio acelerado de los últimos 50 años se ha ralentizado considerablemente en la década de los 90, especialmente en las grandes ciudades, en el municipio central y a veces en la primera corona. Como ya ocurrió a partir de los 60 o 70 en Europa se mantiene o se acentúa en cambio el crecimiento de las segundas coronas metropolitanas y también de las ciudades intermedias.

    Por ejemplo, los resultados del censo de 1991 mostraron un cambio estructural en el sistema urbano argentino, que por otra parte, se observaba desde comienzos de la década del ‘70. Las características más salientes de este cambio fueron la disminución de la primacía de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) a nivel nacional y el alto crecimiento que experimentaron la mayoría de las ciudades grandes e intermedias, particularmente las capitales provinciales extra-pampeanas. Los estudios de mediados de los ’90 mostraron que la disminución de los flujos migratorios hacia la RMBA significó una sensible retención de población en las provincias generándose movimientos intraprovinciales donde la capital de cada una de ellas y algunas capitales departamentales pasaron a convertirse en el mayor foco de atracción.

    Son las ciudades intermedias las que tienen que afrontar mayores problemas debido al rápido crecimiento. La mayor parte de los problemas están relacionados con la expansión y cobertura de la red de servicios e infraestructuras urbanas. Las dinámicas del crecimiento de las ciudades intermedias hay que relacionarlas con su posición en el sistema urbano, tanto como sus relaciones económicas y demográficas. Vivienda, servicios urbanos y planeamiento urbano necesitan especial atención en este contexto.

    De todas maneras, si se consideran también aquellas ciudades de varios millones de habitantes y no sólo la ciudad central, se observa en América Latina – en relación con otros continentes – un gran crecimiento demográfico urbano con respecto a la población de todo el continente; aunque en las grandes ciudades haya disminuido relativamente la tasa de crecimiento en el período 80-95.

    A pesar que la migración interna haya decaído, el crecimiento en términos absolutos de la población rural, al tiempo que las tierras y suelos cultivables se concentran en menos manos y disminuye el requerimiento de mano de obra, son factores siguen provocando un importante movimiento poblacional campo –ciudad, especialmente en sectores jóvenes entre 15-35 años, en Lima el 78 % de los inmigrantes tienen esa edad. Según datos del Banco Mundial en 1960 el 47% de los puestos de trabajo pertenecían al sector agrícola-ganadero y en 1980 el 31%.

    

    **Fuente**: CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) “América Latina proyecciones de población urbana-rural 1970-2025” Boletín demográfico nº 56, Santiago de Chile, 1995.

    En conclusión, sobre población y territorio queremos enfatizar los siguientes puntos:

    * Las ciudades centrales se han densificado muy desigualmente. Por otra parte el cambio de su base económica, la crisis de actividades tradicionales y la posibilidad de recuperar suelo ocupado por industrias o infraestructuras obsoletas o que se deslocalizan genera oportunidades importantes de reestructuración y densificación urbanas.
    * El crecimiento de las ciudades ha sido más horizontal que espacial, con el consiguiente despilfarro de suelo, ha predominado la informalidad pero también el crecimiento por pastillas o productos homogéneos (por ejemplo barrios cerrados, parques empresariales, etc.) es decir la fragmentación y la segregación social y funcional. Las estructuras urbanas de centralidad son escasas o débiles y en general la ciudad como sistema polivalente e integrador esta sólo presente en algunas áreas centrales con historia.
    * Las periferias continúan creciendo y la presión migratoria en muchos casos continuara si se mantienen los factores de expulsión de la población de las áreas rurales. Este crecimiento metropolitano conlleva no sólo el desarrollo incontrolado y depredador de importantes zonas de la región metropolitana que comprometen su futuro sino que también ejerce una presión sobre la ciudad central en la medida que necesita o requiere de sus servicios (ocupación de espacios públicos por la venta ambulante, utilización de equipamientos sociales y educativos, inseguridad urbana, etc.) para que esta población allegada pueda sobrevivir

    De todo lo dicho se deduce la importancia de plantearse en primer lugar la **gestión y el control de la urbanización sobre la ciudad existente** (**hacer ciudad sobre la ciudad** como preconiza el Programa Urban de la Unión Europea), sin rechazar algunas formas de densificación. En segundo lugar poseer, por parte de los gobiernos locales, una **cultura y un instrumental urbanístico para hacer ciudad en las periferias** y por lo tanto no solo regular e integrar los asentamientos informales sino también ordenar los desarrollos formales de tal modo que se garantice su inserción en los tejidos urbanos y su mixtura funcional y social.

    La debilidad del instrumental urbanístico y la inexistencia, con muy raras excepciones, de entes metropolitanos con capacidad de ordenar el territorio son dos desafíos pendientes.

    1. Sobre desigualdad, pobreza e informalidad.

    Las ciudades latinoamericanas reflejan una enorme desigualdad social en todos los aspectos de la vida urbana. Se ha podido hablar de que el 50 % de la población urbana vive en la ciudad ilegal (Hardoy); o de los 100 millones de pobres urbanos (CEPAL, Banco Mundial)… o que una cantidad parecida sufre “*Un cuadro de contraposición entre una minoría cualificada y una mayoría en condiciones urbanísticas precarias que se relaciona con todas las formas de desigualdad, a la que le corresponde una situación de “exclusión territorial”. Esta situación de exclusión es mucho más que la expresión de las desigualdades de renta y de desigualdades sociales: es agente de reproducción de esa desigualdad.”* Es decir en asentamientos marginales infradotados de servicios básicos y con graves riesgos para los mismos e incluso para el resto de la ciudad.

    En este trabajo debemos limitarnos a ver cuál es la incidencia de la desigualdad y la pobreza en los procesos de urbanización; por lo que nos parece necesario indicar los siguientes efectos:

    * El proceso más reciente, con gran impacto durante la década de los ’90, de fragmentación urbana debido a la intromisión en las estructuras existentes de ghettos para ricos, ya sea en forma de “productos urbanos” – o sea grandes equipamientos “autistas” con respecto al entorno, segregadores y dedicados principalmente al consumo- o de comunidades, barrios, ciudades o pueblos cerrados.
    * El desarrollo urbano mediante asentamientos informales, el crecimiento horizontal, el despilfarro de suelo, la contaminación de las aguas por ausencia de redes de saneamiento, la captura ilegal de algunos servicios básicos (energía, agua), la proliferación de servicios de naturaleza pública no reglados (transportes, a veces asistencia sanitaria, policías barriales, etc.), la ocupación de suelos no idóneos y la vulnerabilidad a las catástrofes (inundaciones, incendios, corrimientos de tierras, etc.), la constitución de ghettos que reproducen el círculo vicioso de la marginalidad, etc.

    Barrios de los pobres: [...] en la mayoría de las áreas urbanas, más de la mitad de la población vive en la actualidad (1986) en asentamientos marginales. México – 65%, Lima – 60 %, Guayaquil – 65 %, Bogotá- 55%. Ya no se puede hablar de asentamientos marginales en el sentido espacial. [...] distinguir dos grupos principales: aquellos ubicados en el interior de las ciudades, en la zona céntrica o los de la periferia. Igual que su diferencia en el aspecto externo, difieren en sus problemas, y en general también en su origen.

    * La degradación de áreas centrales o de barrios de la ciudad formal que no se renovaron en su trama y / o actividades y en los que se produce la dialéctica del deterioro social y funcional que conlleva *slumización*, abandono de actividades centrales o dinámicas y de poblaciones de ingresos medios, deterioro del patrimonio físico, incluso del arquitectónico y monumental, pérdida de elementos simbólicos o identitarios de la ciudad, inseguridad ciudadana, etc.
    * La proliferación en la ciudad de actividades informales como los ambulantes con efectos depredadores sobre los espacios públicos y los servicios urbanos y que a menudo entran en conflicto con los habitantes residentes o activos (comerciantes especialmente) formales.
    * El desarrollo de actividades vinculadas a la economía ilegal y a la delincuencia urbana, y en general aumento objetivo y subjetivo de la perdida de seguridad y de calidad de vida por parte de la población urbana formal.
    * La menor eficacia de políticas urbanísticas redistributivas y reactivadoras (por ejemplo mediante la generación de nuevas centralidades, realización de espacios públicos de calidad en los barrios de menores ingresos, etc.) debido al bajo nivel de la demanda solvente y a la menor integración cívica de la población.
    * El bajo nivel de participación ciudadana espontánea y poca capacidad de negociación de importantes sectores de la población marginal (atención, no toda, los ambulantes, por ejemplo, tienen muchas veces una fuerte capacidad de presión sobre los gobiernos locales)
    * La dificultad de reconversión de estas áreas (por todas los efectos ya dichos, a los que se añade muchas veces la resistencia de la población al cambio y de las zonas formales a recibirla) o la implementación de soluciones que reproducen la marginalidad desde una teórica formalidad (conjuntos de viviendas públicas de baja calidad y separadas física y culturalmente de la ciudad formal). Eliminar las viviendas marginales del área central, trasladando a la población de barrio es un grave problema para sus habitantes. Se desarticulan los lazos de relación, se dificulta y se encarece el acceso al trabajo. No se deben eliminar sino mejorar sus condiciones de vida y de medioambiente.

    Otros desarrollos más formales de vivienda popular, debido al bajo nivel de ingresos de la población y a la mala calidad de la vivienda y de los equipamientos (o a su ausencia) tienen efectos parecidos, que permite hablar de asentamientos marginales verticales. Según la información censal facilitada por los 19 países latinoamericanos en los años noventa el parque habitacional era de 93 millones de viviendas particulares de las que 2 de cada tres eran aceptables para alojar hogares. Del tercio restante eran recuperables un 21%, pese a lo cual las políticas habitacionales de la región no muestran una mayor inclinación a instrumentar programas de mejoramiento habitacional.

    Sin embargo este diagnóstico negativo no debería concluir con la constatación de la impotencia, puesto que diversas experiencias demuestran que se pueden implementar políticas eficaces a través de la gestión del urbanismo como son los programas del tipo de “Favela Barrio” (Rio de Janeiro) o como los impulsados por CONAVI respecto a los ranchitos de Caracas, que se inician con la accesibilidad a la zona y la provisión de algún servicio esencial (medio de transporte, agua, saneamiento, recogida de residuos, etc.), la apertura de espacios públicos con algunos equipamientos públicos y privados y la denominación de calles y números (vinculado a un proceso de legalización de la tenencia de la tierra y de apoyo para la mejora del hábitat). A veces estos programas son impulsados por ONGs con el apoyo del gobierno local y la cooperación internacional. En algunos casos parece inevitable la deslocalización del hábitat (por los riesgos que entraña su mantenimiento) pero en general no parece socialmente recomendable la deslocalización hacia zonas mas separadas de la ciudad formal y de sus centros. Precisamente los centros degradados han sido objeto de múltiples programas de rehabilitación, en algunos casos exitosos para la ciudad pero con expulsión de gran parte de la población de más bajos ingresos (Salvador de Bahía), en otros en cambio se ha conseguido mejorar la calidad y capacidad de atracción de viejos centros (mediante equipamientos y animación cultural, rehabilitación de viviendas, oferta turística, mayor seguridad, etc.) sin expulsar a sectores significativos de la población popular residente (por ejemplo México, Buenos Aires). En general parece muy recomendable considerar que la política de espacios públicos y de infraestructuras debe tener siempre efectos redistribuidores e integradores de la población, aunque no se puedan esperar efectos tan inmediatos y completos como los que se dan en ciudades europeas con una menor desigualdad social.

    1. Infraestructuras urbanas y movilidad ¿hacen ciudad o la destruyen?.

    El crecimiento extensivo, horizontal y despilfarrador de suelo, la informalidad de los asentamientos o su carácter de “producto aislado” como ya expusimos anteriormente conlleva o bien un déficit grave de infraestructuras básicas (agua, saneamiento, energía, transporte, equipamientos sociales, etc.) o bien que éstas tengan un alto coste y se planteen con criterios monofuncionales que contribuyen a fragmentar el territorio y aumentar la insostenibilidad y la descohesión social.

    Las políticas de movilidad seguidas por la mayoría de países y ciudades de América Latina en el pasado han contribuido a acentuar estos fenómenos negativos. Se ha priorizado el transporte público y privado basado en buses y automóvil, con efectos cada vez más insoportables de congestión y contaminación. En especial se ha priorizado la movilidad mediante el automóvil privado, utilizado por 10% de la población como media, cuyos efectos urbanicidas si es el modo dominante son conocidos, y que no solo acentúa las desigualdades sociales si no que contribuye a la pérdida de densidad de la ciudad. Por otro lado, las empresas concesionarias de transportes colectivos ha llevado en bastantes casos a situaciones urbanas aberrantes como son la concentración de líneas en los ejes centrales más rentables (por Ej. Alameda de Santiago de Chile), la no-coordinación con otros modos de transporte como el metro (por Ej. Rio de Janeiro), la no-consideración de otros modos mas adecuados a la morfología de la ciudad como el tranvía o el carril bici (por Ej. Buenos Aires), la no-instalación de filtros con los consiguientes efectos contaminantes y la aplicación de tarifas excesivas y no multimodales que no son soportables para la población de bajos ingresos, etc. Por otra parte la mala calidad del transporte público conlleva que los usuarios de ingresos medios opten por el automóvil privado, lo cual reduce la demanda y se entra en una espiral nefasta para la ciudad.

    En la ciudad de Montevideo el crecimiento del parque automotor ha tenido varias consecuencias negativas: los crecientes colapsos en el tránsito y una dinámica perversa con relación al transporte colectivo; puesto que este es malo, la gente reafirma el uso del auto. Como consecuencia se reduce el número de billetes vendidos y las empresas en una actitud absurda (propia de un sistema de clientela cautiva) disminuyen la frecuencia de manera que se hacen los viajes aún más lentos. De modo que proporcionar al ciudadano un transporte colectivo que sustituya al automóvil como medio de transporte para traslados internos en la ciudad es un desafío a tomar inmediatamente.

    Viajes-persona al día según modo de transporte 1972 y 1994

    MODO DE TRANSPORTE MILLONES DE VIAJES-PERSONA DÍA

    1972 porcentaje 1994 porcentaje

    Colectivo - Metro 1,146 10,3 % 3,234 13,9 %

    Autobuses urbanos (ruta 100) 5,576 50,3 % 1,566 6,8 %

    Taxis colectivos (minibuses) 0,371 3,3 % 12,510 54%

    Taxis libres y de sitio 1,195 10,8 % 0,568 2,4 %

    Trolebuses y tranvías 0,610 5,5 % 0,131 0,6 %

    Automóviles particulares 1,186 10,7 % 4,042 17,4 %

    Autobuses suburbanos 0,307 2,8 % 0,802 3,5 %

    Autobuses escolares y particulares 0,233 2,1 % N.D. -

    Autobuses foráneos 0,156 1,4 % N.D. -

    Bicicleta N.D. - 0,167 0,7 %

    Moto N.D. - 0,018 0,1 %

    Otro modo 0,305 2,8 % 0,148 0,6 %

    TOTAL 11.085 100 23,186 100

    FUENTE: 1972, *Gaceta oficial, Departamento del Distrito Federal,* noviembre 1972; 1994 *Encuesta de Origen y Destino de los Viajes de los Residentes del Área Metropolitana de la Ciudad de México,* 1994, México, INEGI, SHCP.

    Cuadro Ciudad de México - Evolución de los medios de transporte en la distribución modal por capacidad de vehículos

    participación en el total de viajes 1972 1979 1983 1985 1989

    Baja ( taxis, taxis colectivos 31,5 32,2 32,1 29 49,97

    y autos particulares)

    Alta (metro, autobuses, trolebuses 66,6 65,5 67,2 54 51,06

    y tranvías)

    Otros (taxis si itinerario fijo y 2,3 0,7 17 N.D

    autobuses privados)

    Fuente: Coordinación General del Transporte, D. D. F. 1987 y Navarro B. Tesis doctoral economía, 1991

    En la ciudad de México, cabe destacar las políticas de transporte público que se llevan a cabo en los últimos 14 años, destacando como positivo: la tarifa única y el abono intermodal para el transporte eléctrico y de autobuses de la ciudad […] organismos públicos integrados para la operación del servicios de autobuses del D.F., de los trolebuses, el tren ligero y el metro; Coordinación General del Transporte que da coherencia a la gestión y planeación del transporte de la Ciudad; la disponibilidad de un “Programa Integral de Transporte y Vialidad” posibilita contar con lineamientos prácticos y políticos para la toma de decisiones […] de todas maneras se ha incrementado continuamente la presencia de los medios de baja capacidad en el transporte metropolitano,[…] su prevalencia en el traslado tiene como algunas de sus principales consecuencias: saturación de vialidades, severos impactos ambientales, uso ineficiente, atado y redundante de los recursos disponibles, limitaciones en las posibilidades de planeación sectorial y territorial, así como importantes niveles de ineficacia del sistema global. […] Urge, para el transporte metropolitano, ligar las múltiples políticas (financieras, fiscales, infraestructurales, de fomento, etc.) que a diversos niveles se aplican al transporte colectivo e individual; en el entendido que incentivar el primero significa desincentivar el segundo. De los medios de baja densidad el más utilizado es el taxi colectivo no subvencionado y alegal.

    Sin embargo, hay experiencias interesantes sobre una política de movilidad que resuelva mejor, es decir, de forma más sostenible e integradora, la cuestión de la movilidad y que sea a la vez un factor de redistribución de la renta urbana, como demuestran entre otros los casos de Curitiba y Quito.

    Por otra parte, y a pesar de ser insuficiente, la creación o extensión reciente de redes de metro ha demostrado no sólo su conocida eficiencia sino también su gran impacto positivo para la calificación de los tejidos urbanos, la integración de áreas periféricas y el aumento de la autoestima de la ciudadanía. Las opiniones críticas de algunos expertos de organismos financieros internacionales sobre el “despilfarro” que representan estas operaciones (sobre todo a raíz del metro de Medellín) demuestran únicamente la ignorancia urbanística de estos expertos y sus prejuicios respecto a los países en vías de desarrollo.

    La ejecución de infraestructuras de transporte y movilidad individual ha sido casi siempre una oportunidad desaprovechada para hacer ciudad, cuando no han contribuido a su destrucción. Contra toda razón y a pesar de la experiencia se han mantenido políticas de vías “rápidas” urbanas que rompen el tejido urbano y provocan congestión a mayor escala, aislando centros (contribuyen a su especialización terciaria y/o a su deterioro) y reduciendo la función de la ciudad como espacio público. Los ejemplos son múltiples, desde los corredores de Ciudad de México de los 70 hasta las recientes vías paulistas que llevan a la casi parálisis de la gran metrópolis brasileña. El panorama que ofrecen ciudades como Bogotá y Caracas anuncian lo que puede ser el futuro urbano de las grandes e incluso medianas ciudades latinoamericanas si se siguen estas tendencias. Incluso en ciudades con un tejido urbano de calidad, por ejemplo en la magnífica cuadricula y el sistema de avenidas de Buenos Aires se dan indicios preocupantes como son el deterioro de sus avenidas centrales y la incapacidad para recuperarlas, que queda demostrado en el fracaso de la tentativa de reducir la absurda función viaria de la calle Corrientes y favorecer la recuperación de su rol de bulevar o paseo urbano, que se hubiera logrado simplemente con una ampliación de sus estrechas veredas en detrimento de los innecesarios 6 carriles de 3 m. cada uno que la avenida reserva ahora para autos y colectivos (buses). Se dan fenómenos aun más absurdos en ciudades medias que por su tamaño, densidad y morfología permitirían los desplazamientos peatonales, en bicicleta o en minibuses, donde prácticamente han desaparecido las veredas para ofrecer la ciudad desnuda a autos privados y buses grandes.

    Sin embargo, hay indicios de signo contrario interesantes. Por lo menos ahora se discuten estas opciones y se plantean alternativas. No solamente están los ejemplos de Curitiba y Quito; también la reconversión de avenidas monopolizadas prácticamente por el automóvil en paseos urbanos como la carrera 15 en Bogota, nuevos espacios peatonales y ajardinados en avenidas del dentro de la ciudad de México como en la zona del Hipódromo-Condesa, el debate sobre la Alameda y el proyecto de centro cívico en Santiago, las propuestas del Plan urbano ambiental de Buenos Aires, la recalificación del centro de Montevideo, etc. Incluso en proyectos en zonas periféricas se tiene en cuenta esta voluntad de hacer ciudad como en el proyecto de la Longitudinal de Bogota o en el Eixo Tamanduatehy en Santo André (Sao Paulo) , también el proyecto de Rio Cidade y algunos proyectos concretos como la renovación de la Avenida Brasil que se están llevando a cabo en Rio de Janeiro.

    La avenida Brasil que es una autopista construida en los años sesenta que atraviesa la totalidad de ese municipio, con una longitud de 50 Km., terminando en el centro de la ciudad. Desde su construcción la ciudad ha crecido sobre ella, siendo en la actualidad un continuo de barrios periféricos. La Prefeitura de la ciudad ha formulado un proyecto de recuperación urbanística basada en las siguientes premisas: La primera es la de hacer compatible el carácter de vía rápida de penetración con su urbanidad al paso por los barrios; y para ello prevé proteger las pistas centrales y garantizar en ellas las condiciones de velocidad-capacidad, pero a cambio convertir sus pistas laterales en auténticas calles de la ciudad y no vías de acceso y distribución como fueron concebidas; el proyecto viario ha ganado separadores arbolados, paseos y veredas para peatones, normalización de soluciones de urbanización y todos los servicios correspondientes. La segunda es la de insertar la vía rápida en el plan de transporte colectivo de la ciudad, con carril expres para bus en la pista central, paradas de ómnibus con tratamiento formal de penetración de la ciudad sobre la avenida, y creación de tres intercambiadores de transporte en los cruces con las líneas de tren y metro. Y la última, y a nuestro juicio, más importante, crear centralidades en su paso por los barrios, integrando en una misma plaza la parada de ómnibus, pasarelas de peatones, accesos señalizados y un paisajismo específico de cada área. La financiación de este proyecto urbano, de una enorme capacidad potencial de mejora urbana, se ha conseguido con un préstamo de la banca oficial, negociando contraprestaciones y avales por parte del Estado a cambio de las privatizaciones efectuadas por éste en las autopistas de acceso a la avenida.

    Conviene ampliar la reflexión al conjunto de servicios urbanos básicos, además de transporte nos referimos a agua, energía, telecomunicaciones, etc. Es decir los servicios en red que hacen posible el funcionamiento de la ciudad y la integración de sus habitantes.

    Un capítulo aparte merecería la oportunidad, además del riesgo, que representan la privatización de los servicios públicos tan a la orden del día en las ciudades de América Latina. En general no se han aprovechado, por ahora, como oportunidades urbanas, imponiendo condiciones de tarifas que cumpla funciones de integración social (por Ej. consumos básicos de baja tarifación mientras que se penalizan los consumos altos), de cualificación de los espacios públicos, etc.

    1. Las oportunidades del territorio se conquistan.

    La dicotomía entre un sector público regulador y un sector privado ejecutor no permite aprovechar las oportunidades que ofrecen en las ciudades los cambios rápidos que actualmente se producen. Toda propuesta de intervención urbana responde a un proyecto político, a unos valores culturales, a unos objetivos de gestión y cambio social que deben explicitarse. Y se debe así mismo asumir el grado de conflictividad que éstas conllevan. No se puede satisfacer a todo el mundo a la vez, ni conciliar al 100% todos los intereses. Si en nombre de la competitividad se priorizan las inversiones públicas allí donde ya van las privadas y se abandonan zonas enteras de la ciudad. Y en nombre de la competitividad a corto plazo se pueden justificar productos urbanos como los parques empresariales, las torres y complejos de oficinas, los barrios cerrados, los shopping centers... que crean rupturas físicas y sociales, es decir contribuyen a la descohesión social. Y la eficiencia funcional conlleva a la multiplicación de autovías urbanas, a la reducción del espacio público, al despilfarro de suelo y de energía, a la congestión y la contaminación, al comportamiento histérico de los ciudadanos. Y se defiende el discurso de la sostenibilidad, al tiempo que se mantienen o aumentan las vías para autos y colectivos, no se penalizan las emanaciones de gases ni los estacionamientos en áreas densas y no se mejoran cualitativamente los transportes públicos; el discurso entonces parecería pura hipocresía.

    Hay un **peligro de retórica encubridora de la realidad en la proclamación de objetivos como competitividad, sostenibilidad, calidad de vida y gobernabilidad de una forma abstracta y por separado puesto que estos objetivos sólo adquieren sentido cuando se concretan en programas o proyectos y normas y cuando se relacionan los unos con los otros y se superan de una forma u otra las inevitables contradicciones. Casi siempre los criterios y valores que parecen deseables exigen tomar decisiones políticas entre opciones alternativas**. Sin olvidar que una solución urbana tiene que responder a varios problemas a la vez, no se debe actuar desde miradas sectoriales, sino sobre la idea de ciudad que se quiere en conjunto.

    En el siguiente capitulo se exponen los nuevos instrumentos político-técnicos que se requieren para una intervención eficaz en el territorio, ahora exponemos las oportunidades urbanas a las cuales nos parece que hay que prestar mas atención:

    * Los centros tradicionales o “ciudad vieja”. El lugar de la diferencia, la mejor oferta hacia el exterior. El lugar del sentido, el principal factor urbano de integración ciudadana. Una nueva oportunidad en la globalización, en el auge del turismo y de los congresos. Una nueva oportunidad en sociedades que valoran cada vez más la oferta cultural y lúdica. Un desafió importante puesto que se debe actuar sobre tejidos densos y deteriorados, con algunas áreas especializadas en terciario superior congestionadoras. Es necesario mantener funciones residenciales, que aseguran la animación y la seguridad urbanas, y diversificar la composición social, evitando tanto la marginalidad como la gentrification del conjunto de la población. Se deben atraer nuevas actividades y funciones y abrir espacios públicos de calidad, lo cual supone tanto ingeniería financiera como una gestión urbanística promotora y no solo reguladora. El instrumental urbanístico en estos casos acostumbra a ser inapropiado o insuficiente pues esta concebido para regular el desarrollo urbano en áreas no urbanizadas, más orientado al planeamiento que a la gestión, sin mecanismos ágiles para negociar con una gran diversidad de propietarios, ocupantes, inversores potenciales, etc. Sin embargo en los últimos años se han desarrollado experiencias interesantes de actuación en la ciudad vieja como en Montevideo, en Quito, en Córdoba, en Santiago de Chile, en La Habana, en Salvador de Bahia, etc. y mas recientemente en Bogotá y en México, sin olvidar las propuestas surgidas de entidades culturales y profesionales como Viva o Centro de São Paulo.
    * Tejidos urbanos y nuevas centralidades. El urbanismo actual, o mejor dicho el nuevo desarrollo urbano se hace, o debe hacerse en gran parte en la ciudad construida. Si esto es cada vez más importante en la experiencia europea reciente (“**hacer ciudad sobre la ciudad**”) más debiera serlo en muchas ciudades latinoamericanas que crecen en periferias sin infraestructura urbana, en tanto que la ciudad “construida” mantiene zonas de baja densidad, deja intersticios vacíos o ve como áreas centrales pierden población y se degradan. A parte del problema ya citado del déficit de instrumental urbanístico hay una cuestión previa: saber que se quiere hacer en estos tejidos que son también “históricos”, que han sufrido y sufren muchas veces impactos fragmentadores de las infraestructuras viarias, que a menudo han visto como decaía su base económica, o son objeto de nuevos desarrollos que rompen la trama existente (torres de viviendas u oficinas, centros comerciales rodeados de estacionamientos, etc.). Nos parece que hay tres dinámicas interesantes en curso, aunque no siempre se desarrollan de forma adecuada para hacer “**CIUDAD**”:
    * Actuaciones destinadas a recalificar los barrios consolidados mediante la política de espacios públicos, mejora de los servicios urbanos, promoción de iniciativas culturales, etc. Seguramente el caso de Rio Cidade es uno de los modelos, aunque en menor o mayor grado muchas ciudades latinoamericanas han emprendido este camino. Es una estrategia interesante y muy recomendable, aunque debido al peso de los sectores de bajos ingresos, que por otra parte no debieran sufrir procesos de expulsión, la eficacia cualificadora sobre el conjunto del área o barrio será menor o de efectos mas lentos que en las ciudades europeas.
    * Programas públicos o privados (o mixtos) de rehabilitación de viviendas o de renovación del parque construido, que implica muchas veces el cambio de residentes o incluso de usos (nuevas actividades comerciales, turísticas, etc.). El caso de Salvador de Bahía es un ejemplo conocido, pero también se encuentran ejemplos no tan “vistosos” seguramente en la mayoría de otras ciudades. Es obvio que nos encontramos ante una estrategia con aspectos más conflictivos que la anterior, en la medida que supone casi siempre desplazamientos de población y actividades. Sin embargo estos efectos pueden reducirse al mínimo con una buena gestión pública de cooperación con los agentes privados.
    * Nuevas centralidades. Los barrios tradicionales, cerca del centro pero degradados, o que fueron suburbios en el pasado, adolecen casi siempre de déficits de accesibilidad, monumentalidad, visibilidad y por descontado de equipamientos y servicios que les doten de funciones centrales. Parece muy necesario plantearse una estrategia de nuevas centralidades en la ciudad existente, o en sus bordes en algunos casos, tanto para revitalizar estos barrios como para mejorar el funcionamiento del conjunto de la ciudad, frenando las dinámicas dualizadoras (concentración-marginación). Las condiciones para generar nuevas centralidades requieren una fuerte iniciativa publica en: a) accesibilidad por medio del transporte publico, centros de transferencia intermodal; b) algunas operaciones inmobiliarias, monumentales y de espacio publico que sirvan de banderín de enganche, de imagen y de credibilidad a los agentes privados; c) nueva normativa que facilite el cambio de usos o de intensidad de edificación en los puntos de centralidad potencial y deseable y que al mismo tiempo garantice su inserción en el tejido urbano existente con el fin de evitar que estas nuevas centralidades sean “enclaves especializados”.
    * La recuperación para la ciudad de áreas ocupadas por infraestructuras obsoletas o que se deslocalizan (o que conviene que lo hagan) como áreas portuarias o ferroviarias, cuarteles, vías pseudo rápidas recuperables como espacios colectivos, edificios públicos subutilizados o no idóneos, etc. Una situación parecida se puede dar con edificios o áreas industriales, de depósitos o galpones, etc. En este caso la debilidad de los instrumentos urbanísticos y, más en general, la falta de competencias y recursos de los gobiernos locales para actuar en estas áreas que representan muchas veces las mejores oportunidades para promover proyectos integrados “*constructores de ciudad*”.
    * La recuperación de estos espacios es una oportunidad para proyectar una ciudad más equitativa, mejor distribuida, recuperar áreas de especial interés para la ciudad, áreas cercadas por tejido consolidado, equilibrar desajustes históricos en la ciudad.

    Como por ejemplo los ejes centrales sobre el que pivotaron las propuestas urbanísticas en Junín, Argentina, son básicamente, y por supuesto complementadas con otras estrategias, la posibilidad de poner en marcha una reconversión profunda de la base económica local al tiempo que compensar la fuerte fragmentación que la ciudad muestra actualmente entre el centro y sur donde se localizan los sectores de mayores recursos y la periferia norte donde se localizan los sectores pobres.

    En lo espacial, el cierre del ferrocarril significó, entre otras cosas, el casi abandono de un predio de 40 Has ubicado en el centro geográfico de la ciudad. En este contexto, el Plan dio prioridad a una serie de estrategias urbanísticas que incluyeron, desde una nueva mirada, una serie de iniciativas municipales: el corrimiento de la playa de cargas ferroviaria, la creación de una Zona de Actividades Logísticas (ZAL) y la urbanización del antiguo predio ferroviario. Estas tres iniciativas rompen la tradicional “barrera” entre norte y sur y abren la posibilidad de crear nuevos y valorizados espacios públicos y equipamientos sociales. Esto fue complementado con la actualización de la normativa urbanística, la mejora de la calidad del espacio público del área central, un programa de recualificación de los espacios públicos de las lagunas que rodean la ciudad (y que constituyen la principal oferta turística – recreativa y ambiental) y un programa especial para los sectores pobres periféricos de la ciudad. Asimismo y en forma simultánea se están desarrollando una serie de herramientas financieras locales que permitan la puesta en marcha de las iniciativas en un marco de crecientes restricciones. El aprovechamiento de los proyectos de transportes para generar ejes de desarrollo urbano, espacios públicos y nuevas centralidades. En este caso, como en el anterior, se requerirá poder instrumentar mecanismos complejos de cooperación entre Administraciones públicas y con los actores privados.

    * Parece conveniente plantearse nuevos medios de transporte colectivo más urbanos (el metro, el tranvía, en general, todos aquellos que usan energías no contaminantes) y sobretodo una visión urbanística integral en el que la política de transportes forme parte de las políticas complejas de desarrollo urbano. En ciudades donde el autobús llega a cotas cercanas al 70 % de los desplazamientos motorizados, no puede pretenderse tratar la congestión destinando más espacio al vehículo privado sino regulando la enorme ocupación, y deterioro de espacio, que significa esa movilidad. Las intervenciones de ordenación del transporte público son un excelente instrumento de recuperación de espacio público, a la vez que el mejor instrumento de renta indirecta para la mayoría de la población.
    * 4. Actuar sobre la ciudad informal. Es un desafió heredado y también un desafío de reproducción ampliada cada día. Pero también puede plantearse, en bastantes casos, como una oportunidad en la medida que los asentamientos informales ocupan en unas ocasiones áreas estratégicas o están en zonas de contacto con los nuevos desarrollos urbanos. Es preciso implementar mecanismos redistributivos con el fin que las plusvalías urbanas que se generan en la zona contribuyan a financiar los proyectos de rehabilitación de los asentamientos informales. Las actuaciones sobre la ciudad informal no deben alejarse de la lógica de hacer ciudad que hemos manejado, su reconocimiento y la mejora de sus condiciones de vida son primordiales para cualquier paso que se quiera dar en las ciudades. En los últimos tiempos ejemplos creativos y con excelentes resultados han demostrado que hay nuevas maneras de enfrentar el problema, realistas y respetuosos con los ciudadanos.

    Uno de estos casos emblemáticos es el Programa Favela Barrio –Rio de Janeiro- una de las operación de recualificación urbana más importante que se está dando en América Latina . Su propio nombre resume su objetivo: dotar a las favelas de las condiciones de barrio, recuperar la dignidad de sus habitantes como ciudadanos. Desde 1995 han sido rehabilitadas 115 áreas de favela, alcanzando los beneficios a 160.000 viviendas y cerca de 800.000 hab. Se han invertido 310 millones de dólares en urbanización, creación de calles y plazas, accesos, saneamiento de cauces y alcantarillado, protección de vaguadas y taludes deforestados, etc. Pero lo más importante, junto a ello, es que se han regularizado situaciones de propiedad, con traslado de las edificaciones más comprometidas, dando nombre y numeración a calles y viviendas, recuperado la condición de ciudadanos para personas cuya ausencia de identidad geográfica les excluía del mercado de trabajo. La revitalización privada de las viviendas ha sido la lógica consecuencia, y la utilización del tejido asociativo para las obras y su planeamiento ha sido el embrión de surgimiento de un enorme número de cooperativas e iniciativas de empleo y de asistencia. El BID lo ha declarado programa estrella y ha ampliado el crédito en cuantía análoga para que en los próximos años pueda alcanzar todas las favelas, la CEE está aportando recursos para su extensión o otros barrios marginados no incluidos en el concepto de favela, su programa “Bairrinho” lleva ya renovadas 112 espacios de este tipo.

    Dentro de las políticas urbanas prioritarias de la ciudad de Medellín se encuentra el manejo de situaciones conflictivas, en primer lugar, las urbanizaciones espontáneas, casi siempre ilegal, desordenada, caótica, en algunos casos violenta, en zonas conflictivas de la ciudad . Esta política es la “Habilitación de barrios por Empresas Públicas de Medellín”. La acción sed concentra en barrios espontáneos sin servicios básicos. Se desarrolla siguiendo un orden aproximado: rehabilitación (a partir de la organización comunal se construyen primero servicios comunes- zonas de pilas, captación provisional de agua y transformadores de energía); Construcción de vías de acceso; Financiación, diseño y ejecución de redes y domiciliarias de acueducto, alcantarillado y energía en aquellos asentamientos con una red vial más o menos definida; Adecuación de lotes con servicios para trasladar aquellos asentamientos no habitables por estar en zonas de alto riesgo. Esta política se viene aplicando en Medellín desde 1958 con mayor intensidad en los últimos 3 años. Se han habilitado 104.000 viviendas con acueducto, 43.000 con alcantarillado, 162.000 con energía en toda el área metropolitana, un 40% de la ciudad se ha beneficiado con esta política. Se ha logrado controlar y reducir los problemas de deslizamientos de terreno, generado por el flujo errático de las aguas superficiales. Disminución sensible de pérdida de agua y energía debido a las conexiones legales. Creación de disciplina de pago de los usuarios (financiamiento de las reformas hasta 120 meses a intereses entre 0,5 y 2 %mensual y pago de servicios). Como efectos adversos se señalan: estimulación para la creación de nuevos asentamientos cercanos a los ya habilitados por la expectativa de una rápida instalación de servicios (2 a 6 años); invasión de espacios públicos para aumentar el uso de vivienda; algunos espacios han quedado con alta densidad dificultando la instalación de infraestructura institucional; […]En algunos casos el coste de la rehabilitación resulta caro.

    1. El desafió del espacio público

    Las ciudades latinoamericanas adolecen hoy de una crisis creciente del espacio público, no solamente producto de la herencia histórica sino también de los nuevos desarrollos urbanos. Varios factores inciden en estas crisis. La desproporción entre la ciudad “histórica”, con una trama regular de calles y plazas y una monumentalidad central casi siempre de calidad, todo ello ampliado por los ensanches de finales xix y principios del xx, representa casi siempre una pequeña parte de la ciudad que se desarrolló en este siglo, especialmente a partir de los años 50. El crecimiento de las últimas décadas ha mezclado densificación de algunas zonas y crecimiento difuso de muchas otras, ha dejado baldíos e intersticios vacíos, pero ha creado poco espacio público. La opción que ha prevalecido es el de la vialidad para el tráfico automotor y la alternancia entre la construcción vertical que no hace calle ni plaza y los desarrollos periféricos, casi siempre horizontales, que constituyen piezas aisladas. Es decir hay una crisis del espacio público en sus dos dimensiones: como elemento ordenador y polivalente, como lugar de intercambio y de vida colectiva, en cada zona o barrio, y también como elemento de continuidad, de articulación de las distintas partes de la ciudad, de expresión comunitaria, de identidad ciudadana.

    La cultura urbanística actual ha revalorizado el espacio público como elemento definitorio de la existencia misma de la ciudad, en sus dimensiones urbanísticas, como hemos expuesto, y también política y cultural, es decir lugares de expresión social y de participación cívica y lugares de identificación simbólica. Parece lógico que los planificadores y gestores del urbanismo latinoamericanos se replanteen la cuestión del espacio público con el objetivo de devolverle el protagonismo que tuvo en el pasado y que debe recuperar para hacer ciudad sobre la urbanización.

    La crisis del espacio público tiene efectos urbanísticos evidentes, además de los políticos y culturales en los que no entraremos ahora, entre ellos citemos:

    * El empobrecimiento del paisaje urbano y la consiguiente perdida de atractividad de la ciudad y de calidad de vida de los ciudadanos. Las vías se vuelven inseguras e inhóspitas con lo cual se pierde animación urbana y en la medida de lo posible se evita el transito peatonal Un espacio público pobre no solo contribuye a la redistribución social sino que favorece o refuerza las dinámicas anómicas y estimula los comportamientos depredadores o incívicos respecto a los equipamientos y servicios urbanos.
    * Los equipamientos colectivos pasan a ser unos espacios especializados y aislados los unos de otros en vez de ser relacionales y beneficiarse de las economías de aglomeración que se dan en el espacio público. La política positiva debería ser mas bien la contraria: dar calidad y usos de espacio publico a espacios considerados monofuncionales o especializados como estaciones de buses o ferrocarriles, áreas comerciales (que pueden generar plazas y jardines), espacios internos o adyacentes a equipamientos hospitalarios o educativos, entornos de áreas industriales, etc.
    * Los usos del patrimonio, de los equipamientos y en general de todo lo construido cambian con el tiempo, a mayor espacio público más posibilidades de evolución, la ciudad respira por el espacio público.

    Seria injusto no citar el renacimiento del interés por el espacio público en el actual urbanismo latinoamericano.

    Recordemos algunos ejemplos que ya han sido citados como son:

    * La revalorización “civil” de los centros como lugares de animación urbana, recuperación de su carácter cultural y lúdico, también comercial, rehabilitación del patrimonio arquitectónico, etc. Véase por Ej. el trabajo de la asociación Viva o Centro de São Paulo. Anteriormente ya nos hemos referido a las iniciativas de los gobiernos locales.
    * La protección y rehabilitación de ciertos tejidos urbanos, peatonalización de calles, ajardinamientos, atención al mobiliario urbano de las plazas, etc. Muchas veces a partir de demandas vecinales y con la colaboración ciudadana.
    * El planteamiento de nuevos desarrollos urbanos atribuyendo al espacio público un rol estructurante tanto cuando se trata de extensiones del centro, como en Rosario, como cuando se plantean operaciones de nueva centralidad en zonas periféricas como el Eixo Tamanduatehy en SantoAndré-SãoPaulo.

    Sin embargo por ahora la dinámica más fuerte es la sustitución del espacio público por viales, shoppings rodeados de estacionamientos, barrios cerrados, etc.

    La alternativa no es “compensar” estas dinámicas con actuaciones aisladas respecto a algunas zonas monumentales del centro, catalogadas de “nobles”, “artísticas”, “históricas”…mientras se deja que el resto de la ciudad se fragmente y se desarrolle según patrones difusos y anómicos. El espacio público es la ciudad, toda la ciudad es histórica.

    1. Competitividad y nueva economía en la ciudad actual y su relación con la gestión de la urbanización.

    No es objeto de este trabajo tratar de los efectos de la globalización sobre las ciudades y las políticas urbanas que se implementan en este contexto pero si que parece oportuno citar algunos aspectos de estas políticas que tienen una relación directa con la gestión de la urbanización:

    La necesidad de posicionarse en mercados internacionales y de atraer empresas vinculadas a la economía global refuerza la tendencia a crear zonas” especiales”, parques tecnológicos o empresariales, wold trade centers o centros de telecomunicaciones, etc. que pueden constituir a menudo verdaderos enclaves sin efectos integradores ni con respecto a la ciudad ni quizás con respecto de la economía.

    Otra dimensión de lo mismo son las iniciativas urbanas destinadas a desarrollar un terciario de excelencia, de servicios a las empresas, de edificios de oficinas, equipamientos culturales y turísticos, centros de convenciones y de exposiciones, etc. para atraer inversionistas y públicos externos. Aunque estas iniciativas son más susceptibles de integrarse económica y urbanamente en la ciudad muchas veces no ocurre así. Se cita muchas veces Barcelona como ejemplo exitoso pero se olvida que el mismo año se celebraron otros dos eventos internacionales, que supusieron mayores inversiones públicas y con impactos urbanos mucho más discutibles. Ni la Isla de la Cartuja ni el AVE en Sevilla; ni Rio Centro y la Linea Vermelha en Rio han producido grandes transformaciones en la ciudad, incluso en el caso de Rio puede considerarse que acentuaron las desigualdades.

    La ideología de la competitividad económica de las ciudades ha llevado a muchos gobiernos locales, en Europa desde hace más tiempo que en América, a pretender “vender” la ciudad lo más barato posible con el fin de atraer inversiones y empresas que den imagen de modernidad. Es olvidar que el mejor producto que puede ofrecer la ciudad es ella misma, su calidad urbana. En América Latina funciona muchas veces un mecanismo perverso de desplazamiento continuo y especulativos de los tejidos urbanos centrales o de calidad, dejando que se degraden los anteriores y sin que se consoliden ejes urbanos que articulen viejos y nuevos centros. São Paulo ofrece uno de los ejemplos más evidentes.

    La visión simplista de la "agudización" de la competencia entre las ciudades también puede llevar a inversiones públicas ostentosas, que muchas veces no conducen a nada, un Museo Guggenheim no pone cada vez una ciudad en los circuitos mundiales, y tampoco estar en un circuito turístico-cultural significa el éxito de una estrategia integral y exitosa a largo plazo.

    La “nueva economía”, la última moda de la nueva era, puede dar lugar a los mismos errores urbanos, a unas políticas públicas de oferta de enclaves, que en la mayoría de los casos se ocuparán con actividades diversas, no necesariamente altamente competitivas o sofisticadas, que en vez de contribuir a una utilización racional del patrimonio de la ciudad y a la animación e integración de la sociedad local, constituirán un nuevo complejo mal articulado de fragmentos urbanos. Se habrá olvidado que la nueva economía es, en mayor o menor grado, toda la economía y que la oportunidad histórica es hacer de la ciudad el lugar de articulación entre los distintos tipos de tecnologías, actividades y oficios.

    Las condiciones que garantizan la competitividad de un territorio son suficientemente conocidas y en parte tienen que ver con la urbanización: funcionamiento eficiente de los servicios urbanos básicos, buena infraestructura de comunicaciones con el exterior (aeropuerto en especial) y optimo nivel de telecomunicaciones, accesibilidad de los centros y áreas de actividad, etc. Pero, probablemente, la más importante es la posibilidad por parte de los agentes económicos de poder hacer previsiones a medio plazo sobre cuál será la oferta urbana futura, por lo que es muy conveniente la existencia de un Proyecto de Ciudad, de un Plan estratégico o de un conjunto de Grandes proyectos urbanos que ofrezcan un escenario creíble y atractivo respecto al escenario futuro.

    Las infraestructuras de comunicaciones y transportes, desde una óptica estrecha de “ser competitivos” en la globalización, de una visión simplista de flujos y redes, sin conciencia de las relaciones del territorio y del sentido de los lugares, se convierten entonces en armatostes que cruzan territorios como corredores con destinos más o menos lejanos pero sin capacidad alguna de estructurar el territorio urbano regional. La competencia pública que usualmente tienen las autoridades estatales y no las locales en estas materias es una de las principales causas de esta visión territorial de las infraestructuras.

    En conclusión es necesario pues revindicar los grandes proyectos urbanos, pero no únicamente sobre la base del discurso de la competitividad, que puede hacer pensar en los vicios o perversiones antes citados, sino como propuesta global de reestructuración de la ciudad, que se plantea objetivos de integración social, de reequilibrio territorial, de cualificación de los recursos humanos y de empleo, de productividad del territorio (un criterio más comprensivo que el de competitividad), de articulación de centros y periferias, de construcción de un sistema urbano regional, de desarrollo sostenible y de imagen cívica y física atractiva. Este discurso por otra parte no puede ser exclusivo de las grandes ciudades sino que es común, o puede serlo, a grandes y medianas ciudades.

    1. El desafió de la sostenibilidad.

    Un nuevo desafío lo presenta la sensibilidad ecológica, las ciudades sostenibles, sostenibles en un sentido amplio es decir en términos ambientales y energéticos, pero también sociales, económicos –de producción y de consumo. Por ello la concienciación de la fragilidad ecológica y de la escasez de recursos energéticos serán un tema de primordial importancia en las décadas venideras, no se puede pensar una ciudad sin pensar en la impronta que sobre el territorio y la naturaleza tenga. La extensión de las ciudades sobre las tierras agrícolas productivas de sus periferias, sobre áreas de bosque o selva, así como la contaminación de aguas y aire no puede ser ajena a la gestión de la ciudad.

    En la actualidad no es posible pensar ni operar un urbanismo que no incorpore los criterios de sostenibilidad y de respeto al entorno. La incorporación de la variable ambiental a los instrumentos de gestión de la ciudad supone adoptar el concepto de desarrollo sostenible como marco para el diseño e implementación de las políticas urbanas. El territorio formalizado en un paisaje urbano y rural concreto, identificable de cada ciudad y de su propia diversidad, empieza a ser, cada vez mas, un elemento marco de la planificación urbanística.

    La incorporación del enfoque ambiental en la problemática urbana tiende a constituirse en un ejercicio reduccionista de incorporación del paisaje natural en la definición de la necesidad de espacio público del estilo: “*hay que incorporar más plazas o más árboles o más verde*”. En los últimos años, la confusión de lo “ambiental” con lo “natural” es uno de los deslices más comunes en los enfoques ambientales vigentes. El ambiente urbano es esencialmente un ambiente construido y en él la arquitectura, como se sabe, tiene un papel central. El ambiente del espacio público debe ser entendido desde una mirada integral que incorpore los componentes culturales y muchas veces difusos, de las identidades locales. La noción de lugar, de representación simbólica de lo construido, de relectura de los lenguajes arquitectónicos, de recuperación de la historia o mejor de “las historias”, son componentes fundamentales del ambiente urbano que otorgan sentido al proyecto de espacio público de nuestras ciudades.

    Las ciudades latinoamericanas se enfrentan con graves problemas de contaminación atmosférica (Santiago de Chile y la Ciudad de México D.F., principalmente), a la contaminación de sus ríos debido tanto a residuos industriales como domésticos (Río Riachuelo en Buenos Aires y en menor medida el Río de la Plata; Montevideo contaminación de la bahía y los arroyos). En muchos casos la presión de la especulación inmobiliaria afecta a zonas aledañas de producción agrícola, haciendo que el valor del suelo haga inviable seguir manteniendo dicha producción, con el consiguiente encarecimiento de los productos básicos que llegan a la ciudad, la destrucción de fuente de trabajo y la destrucción del equilibrio ambiental. La ciudad extendida o ciudad dispersa es la generadora de los problemas de sostenibilidad que son una constante en nuestras ciudades. El control de la extensión ilimitada debe hacerse tendiendo a un modelo de ciudad compacta y compleja, liberando áreas para el uso agrícola (huertas, quintas y granjas) que queden integradas dentro del espacio de la ciudad metropolitana, articulando las ciudades menores con la ciudad consolidada.

    La ciudad compacta y compleja y la ciudad difusa y dispersa en el territorio son modelos antagónicos. El consumo de suelo y el deterioro de los sistemas de soporte que tienen lugar en el modelo de ciudad difusa, así como el consumo de energía y materiales extraídos de dichos sistemas para mantener la organización urbana, son superiores a los correspondientes al modelo de ciudad compacta. Lo mismo sucede con los flujos contaminantes proyectados sobre los sistemas de soporte de ambos tipos de ciudad, debido a las formas de la movilidad, a la edificación y a los servicios asociados.

    La ciudad de Montevideo se ha planteado la recuperación ambiental, ecológica y paisajística de su entorno natural. Principalmente arroyos contaminados y la bahía. Para ello se han seguido políticas de extensión del saneamiento a la totalidad de la población de Montevideo y en segunda fase a su periferia (concentra en su Área Metropolitana el 50% de la población del país), logrando la recuperación de las playas; la ampliación de parques existentes (Parque Capurro), creación de nuevos parques y la recuperación de cursos de agua para lo que previamente se realiza un trabajo de dotar de infraestructura y sanidad a las viviendas marginales que se asientan sobre cauces de ríos o arroyos, como el Parque Lineal del arroyo Migueletes.

    Dentro de la preservación ambiental y ecológica se inscribe la preservación de áreas rurales, del borde de la ciudad. En este sentido han trabajado las ciudades de Rosario y Montevideo que propone, la limitación del crecimiento de ciertas áreas urbanas. Establecer áreas periféricas fabriles y áreas de reserva urbana futura.

    2. Inseguridad y violencia urbana.

    No es preciso insistir en la gravedad creciente de la inseguridad urbana y en sus efectos nefastos sobre el funcionamiento de la ciudad, el deterioro del espacio público, la pérdida de calidad de vida de los habitantes, la dificultad para atraer inversionistas y visitantes, etc. En este trabajo nos corresponde solamente indicar tanto algunos de los efectos de la inseguridad sobre el desarrollo y la gestión del urbanismo como también apuntar algunas políticas urbanas que pueden contribuir a crear más seguridad y a reducir la violencia en las ciudades.

    Entre los efectos negativos de la inseguridad y del clima de violencia en la ciudad sobre la gestión del urbanismo citamos especialmente:

    Su contribución a la crisis del espacio público, con el círculo vicioso que se crea al reducirse el uso del mismo lo cual aumenta su imagen inhóspita y lo hace más inseguro, que a su vez conlleva un mayor abandono, etc.

    Los centros urbanos se deterioran y/o se especializan (en el espacio y en el tiempo, es decir hay zonas y horas más o menos seguras y otras más inseguras), esta especialización tiende a darse en todo tipo de tejidos urbanos, las calles comerciales y los mercados abiertos se dejan a los sectores populares y proliferan los shoppings con derecho de admisión reservado, incluso los equipamientos culturales se fortifican en vez de irradiar sobre sus entornos.

    Se tiende a la “ghetizacion” de los espacios urbanos: reclusión de los sectores populares en barrios deteriorados o asentamientos informales, barrios cerrados en áreas centrales o en periferias tipo suburbia para sectores medios y altos (que pueden tender en un futuro próximo a segregarse de la ciudad para no contribuir a la redistribución social como ocurre ya en EEUU).

    En consecuencia la ciudad tiende también a la tribalización, se crean policías privadas, grupos de autodefensa en los barrios, se fragmentan los servicios públicos por usos y clases sociales, aparecen chivos expiatorios y comportamientos racistas o xenófobos, se criminalizan colectivos sociales enteros (los jóvenes, los habitantes de determinados barrios, etc.).

    En estas condiciones difícilmente pueden gestarse y desarrollarse proyectos colectivos de ciudad, consolidar una cultura cívica y participativa, implementar programas apoyados en la cooperación social, crear movimientos de apoyo a las iniciativas y reivindicaciones de los poderes locales frente a los grandes grupos económicos, las corporaciones o colectivos que defienden privilegios o las autoridades estatales. El centrifuguismo tiende a imponerse.

    Sin embargo no es válido quedarse en este diagnostico negativo. Si bien es cierto que en las ciudades latinoamericanas han aparecido tendencias importantes como las descritas y se han, incluso en ciertos casos, copiado las políticas represivas exclusivamente importadas de algunas ciudades de EEUU (tipo “tolerancia cero”) también es cierto que se han manifestado sensibilidades e iniciativas de otros signos, como algunas que a continuación se citan:

    La revalorización del espacio público, como ya expusimos anteriormente, está a la orden del día en muchas ciudades latinoamericanas, incluso en aquellas donde la inseguridad ciudadana, objetiva o subjetiva, es más fuerte como en Rio de Janeiro, México o Bogotá. En algunos casos las autoridades locales tienen que arbitrar entre colectivos sociales con intereses y valores opuestos, como ocurrió recientemente en Buenos Aires sobre las plazas enrejadas y la presencia de los jóvenes en ellas, o en México en los nuevos paseos ajardinados con bares y restaurantes al aire libre. Iniciativas como la calle de las 24 horas, que inició Curitiba, ha sido seguida con interés y aplicada en algunas otras ciudades.

    Se han legitimado, por lo menos a nivel de expertos y planificadores, la necesidad de implementar normativas y mecanismos de gestión urbana que garanticen la mixtura social y funcional de los proyectos de rehabilitación de barrios o de nuevos desarrollos urbanos. Seriamos demasiado optimistas si consideráramos que con esto ya es suficiente y que los efectos son visibles, sin embargo ahora por lo menos se plantea la necesidad de mezclar usos y poblaciones, aunque no es posible aún considerar que es la cultura urbanística dominante, como ocurre en algunos países europeos, y menos aun que se esté llevando a la practica a una escala significativa.

    Los equipamientos sociales, educativos y sobre todo culturales, incluso espacios funcionales (como estaciones ferroviarias o de buses) que tienden a convertirse en espacios públicos polivalente, y especialmente sus entornos representan una oportunidad de generar lugares de intercambio y de mezcla de cierta calidad y seguridad. Se han denominado espacios de transición aquellos que se producen entre los equipamientos y las vías y edificios circundantes. En Europa y América del norte hay ya experiencias interesantes de generar y desarrollar estos espacios precisamente para crear una cultura de seguridad en entornos percibidos como peligrosos. Más novedoso y seguramente más difícil de aceptar ahora en las ciudades latinoamericanas, más preocupadas por la inseguridad, es aplicar la idea de los espacios de transición a los conjuntos residenciales, mediante una morfología que permita pasar fácilmente de la vialidad al espacio público y de éste al comunitario o privado individual (modelo manzana abierta por ejemplo). Si que nos parece en cambio muy generalizable experimentar estos espacios de transición, equipados ad hoc, con ciertas formas de vigilancia (no necesariamente policial) y con formulas semiabiertas en los entornos de equipamientos culturales, edificios administrativos públicos y universidades.

    Un complemento de lo anterior es la implicación de colectivos sociales y especialmente grupos de riesgo (por ejemplo colectivos de jóvenes de sectores populares) en la gestión o animación de programas sociales o culturales de su zona o en tareas de formación, vigilancia, mantenimiento, etc. de equipamientos y servicios (como los equipamientos culturales citados o los transportes públicos).

    Como criterio general nos parece que no hay que renunciar nunca a definir proyectos de ciudad consensuados, a multiplicar los mecanismos para comunicar con la población, a estimular la participación de los colectivos más difíciles (por conflictividad o marginalidad), a crear ocasiones y lugares de encuentros entre sectores que se desconocen…Muchas veces la sensación de inseguridad y las reacciones violentas son producto de la ignorancia que genera miedo a lo desconocido.

    1. El urbanismo y la arquitectura como política urbana.

    ¿Existe el urbanismo en las ciudades latinoamericanas actuales? No estamos seguros de ello. En las Universidades tiene un status indefinido y es muchas veces un aspecto secundario de los estudios de arquitectura y a veces de ingeniería. Pero el urbanismo no corresponde a la escala del producto arquitectónico, al diseño de lo construido, sino al diseño de las relaciones entre elementos construidos y no construidos, en este sentido casi podría decir que el urbanismo ordena los vacíos. En otros casos se confunde con la sociología o la economía urbanas, olvidando que el urbanismo es una disciplina propositiva y que debe culminar en la formalización física y si bien utiliza el análisis social y económico, y más aún el instrumental jurídico y el conocimiento geográfico, se trata de medios que colaboran en la elaboración de planes-programas-proyectos pero estos no se deducen ni de los estudios de demanda futura ni de las tendencias del mercado presente. En las Administraciones locales el urbanismo es demasiadas veces mas aparente que real. Por una parte las secretarías de planeamiento, casi siempre en manos de arquitectos con algún jurista y algún sociólogo, hacen estudios y proponen normas. Por otra parte las secretarías de obras públicas actúan al modo de la cultura de los ingenieros que casi siempre las dirigen, es decir de manera sectorial, tratando aisladamente cada materia, cada problema y cada urgencia. En el primer caso se corre el riesgo de la inoperancia, por ejemplo, si se entiende el planeamiento en un sentido únicamente normativo y en el segundo el de agravar los problemas que se pretenden resolver, por ejemplo, en cuestiones de trafico y transportes. Por lo tanto el primer desafió al que creemos es urgente responder es el de la formación de los urbanistas y al de la organización del urbanismo de los gobiernos locales. En un caso como en otro se trata de formar gestores y responsables político-técnicos que integren en su formación y en su práctica planeamiento, gestión, ejecución, evaluación de impactos y cooperación con actores públicos y privados.

    Un segundo desafió que consideramos común al urbanismo y a la arquitectura en sentido amplio (todas las escalas de diseño, desde las grandes infraestructuras hasta el mobiliario urbano más nimio) es garantizar la calidad formal y funcional de los proyectos, de los diseños, de los materiales. En general las Administraciones locales no disponen de equipos técnicos propios para la elaboración de proyectos, a veces tampoco para evaluar los encargos que se hacen al exterior (excepto desde un punto de vista administrativo-burocrático). Se trata de asegurarse de que el proyecto o programa responda a la demanda en cuanto a sus objetivos, tenga calidad estética, es sostenible y su mantenimiento puede hacerse en las mejores condiciones posibles, se utilizan los materiales y tecnologías idóneas, permite la polivalencia y tiene posibilidades de evolución, se inserta eficazmente en sus entornos, los impactos ambientales y sociales previsibles son conocidos y queridos, etc. Lo que esta en juego es la imagen de la ciudad, la expresión de su identidad, la calidad de vida de sus ciudadanos …y el mejor uso posible de los recursos públicos.

    1. Un proyecto de ciudad, la ciudad como proyecto.

    Las ciudades, por medio de sus instituciones democráticas, de las diversas expresiones sociales y culturales y de los medios de comunicación social debe dotarse de un “Proyecto de ciudad” que represente un salto adelante para sus habitantes y actividades, que movilice iniciativas e ilusiones y permita poner en marcha programas y proyectos innovadores. Un “Proyecto de ciudad” que permitirá establecer lineamientos y marcos de acción para la gestión y el control del urbanismo.

    Es necesario contar con un marco de acción de normas y proyectos eficaces y viables a corto o medio plazo. Se trata de dar respuesta a la vez a los viejos déficits heredados y a los nuevos desafíos sociales, ambientales y económicos (reducción de desigualdades en el territorio, austeridad en el uso de recursos escasos, productividad e innovación en los nuevos contextos económicos). Las respuestas a los diferentes desafíos deben incorporar normas directamente aplicables e incluir proyectos susceptibles de ser ejecutados y verificados en un tiempo relativamente corto, ya que sino pueden fácilmente convertirse en papel mojado.

    La ciudad debe tener su identidad, en el sentido de que debe de ser capaz de hacer ver a los demás sus peculiaridades y sus proyectos. En qué quiere centrar sus esfuerzos, cuales son sus potencialidades, como va a resolver sus problemas. De modo que la aproximación a cada ciudad y su problemática es única y singular, se pueden estudiar y debatir sobre otros ejemplos pero la incidencia de lo local será determinante. Estudiar cada hecho local, ver las carencias reales como también las potencialidades o factores positivos existentes y construir a partir de ellos. La experiencia “aprendible” y “enseñable” es aquella de la búsqueda de soluciones particulares, la universalidad de la solución o pautas para la ciudad no aporta visiones reales para cada caso sino que se suele comportar como la aplicación de patrones extraños a la ciudad analizada que lleva a aplicar situaciones muy genéricas (globalizadas) resultando una visión de la realidad plana sin matices ni diferenciaciones. Muchas veces responder a las necesidades específicas del lugar es posible desde operaciones mínimas –*acupuntura urbana*- en contraposición a las grandes inversiones y operaciones exigidas por el marketing urbano y por las grandes corporaciones que se instalan en áreas “nobles” de la ciudad. El cambio de imagen de la ciudad no se puede quedar en una postal de la “modernización globalizada” se deben pensar cambios para “toda” la población, que siendo menos onerosos y espectaculares otorguen un mayor beneficio a los ciudadanos.

    La ciudad ha de tener proyectos, proyectos que se encadenen en programas públicos innovadores, ilusionadores colectivamente y que se refieran a sus auténticos problemas y oportunidades. Y la suma de esos proyectos es el Plan, una apuesta por el futuro organizada desde el presente.

    Pero, ¿qué tipo de plan?. Hemos asistido desde hace tiempo al desmontaje de la planificación convencional, la de la zonificación y los planes maestros de manejo del suelo. Y es obvio que la falta de operatividad, la actitud pasiva de la Administración que se limitaba a señalar unas reglas del juego y esperar la iniciativa de los particulares, no era el mejor método para cambiar el estado de cosas. El paradigma del planeamiento de la zonificación cuya finalidad era señalar una forma organizativa de la ciudad a largo plazo, no ha sido capaz de adaptar sus determinaciones a los profundos cambios sociológicos y tecnológicos habidos en nuestras ciudades.

    Esa desconfianza en el planeamiento, la certeza de su inoperatividad como instrumento de transformación, ha dado paso a una nueva manera de entender la ciudad como gestión; gestión de los problemas cotidianos y gestión de proyectos de trasformación. Pero detengámonos con un poco de seriedad en el modelo de ciudad, en el proyecto de ciudad, qué significa.

    El paradigma de planeamiento ha sido sustituido por el paradigma de la gestión. En el peor de los casos como antítesis uno del otro; gestionar no sólo desde la ausencia de plan, sino desde la liberación de facto del uso del suelo. Y en el mejor de los casos gestionar desde programas consensuados a través de la planificación estratégica.

    La mayoría de las ciudades latinoamericanas han apostado por la metodología de planificación estratégica, y hasta existe una asociación de ciudades con esta metodología de intervención. Planificación estratégica que debe mostrar su eficacia como método de detección de carencias y estrangulamientos, y en la detección e impulso de programas y acciones (latentes o en marcha) relacionados con las oportunidades de la ciudad. Que debe introducir con operatividad programas sociales y económicos en el planeamiento de la ciudad; y, sobre todo, aprovechar su potente capacidad de marketing para ilusionar a los ciudadanos y a los medios de comunicación en torno a esos programas y proyectos, en forma que se acabe arrastrando en ello a organismos de otras esferas de la Administración.

    Si se compara los planes estratégicos de las ciudades latinoamericanas, se observarán las mismas matrices de puntos fuertes y débiles, los mismos objetivos genéricos, y sobre todo la misma ausencia de proyectos urbanos formulados en términos de programación, costes y dificultades. Y esta apariencia de planes justifica una gestión deslavazada, discontinua y puramente coyunturalista.

    La reforma y transformación de nuestras ciudades necesitan planes. Planes que pueden adoptar la metodología de análisis y consenso de la planificación estratégica, pero planes con contenido propositivo, que han de aunar cuanto menos cuatro características:

    **Normativos** porque han de expresarse en planos las formas de ocupación del territorio que se desean, los espacios que se han de proteger, los lugares donde centralizar esfuerzos y acciones. La pérdida de la dimensión formal implica la ignorancia respecto al aprovechamiento de las condiciones geográficas, culturales y ambientales del territorio de una ciudad; y en esas condiciones, ¿dónde queda la afirmación de la propia existencia?. En América Latina, donde más de un tercio de la ocupación del espacio se hace al margen de los procesos establecidos legalmente, solo faltaría que se abandonara todo marco de referencia.

    **Operativos** porque han de servir ya, a corto plazo; han de poder transformarse en proyectos (o formarse a partir de proyectos) con incidencia real sobre la población y el territorio. Proyectos de articulación espacial, proyectos de recuperación del espacio público, proyectos de espacios de afirmación cultural, proyectos de reactivación económica o reinserción social, proyectos ambientales y proyectos de marketing de la propia ciudad. Proyectos posibles porque se han analizado sus condiciones de partida y su coste, se han aunado los esfuerzos sociales de impulso y se han sentado en el propio planeamiento los compromisos y fórmulas de gestión para su realización.

    **Estratégicos** porque esos proyectos han de servir a los objetivos de la ciudad y se han de apoyar en oportunidades existentes o provocadas. Lo estratégico definido como el territorio de coincidencia de la necesidad y la oportunidad.

    **Prácticos** sencillos, con las determinaciones precisas y los proyectos claros, sin necesitar de dilatados periodos de redacción y tramitación. Que fijen los espacios y objetivos de actuación y admitan todo tipo de adaptaciones en su propia realización según los avatares del proyecto; cuya eficacia normalmente está más relacionada con el momento que con eternas comprobaciones de ajuste a las disposiciones normativas y a los óptimos formales.

    No es difícil entender así el proyecto de ciudad que es un plan, pero requiere de la existencia de una serie de actitudes sociales y políticas. Requiere priorizar entre diferentes proyectos y campos de actuación; ser capaz, incluso, de rechazar ciertas oportunidades de inversión tratando de negociar su conversión hacia otras. Y priorizar quiere decir liderar, asumir desde la jefatura de la ciudad el compromiso de la transformación y atraer a la sociedad hacia ello. Y liderar para hacer, es decir poner las condiciones de viabilización de esos proyectos. Proyectos que al hacerse realidad permiten una constatación por parte de los ciudadanos de la ciudad que se busca, la elaboración de proyectos concatenados de diferentes tiempos y envergaduras permite comprobar y rectificar (cuando se necesario) las propuestas y modelos de la ciudad.

    # *SEGUNDA parte*

    ## El gobierno del territorio y la urbanización.

    ## Introducción: Las tres escalas del gobierno del territorio: metropolitana, central y barrial.

    En primer lugar, las ciudades, especialmente las medianas y grandes, tienden hoy a un desarrollo regional-metropolitano de geometría variable y a la diversificación y multiplicación de centralidades. El espacio metropolitano resultante es doblemente complejo, pues a la complejidad territorial se añade la institucional. Desde el planteamiento de cada ciudad no se debe olvidar la dimensión metropolitana a las que influye y por la que es influida, tanto en aspectos funcionales, sociales y estructurales. A la vez que es imprescindible un espacio de acción compartido por las ciudades que formen un entorno metropolitano común, compartiendo desafíos y soluciones.

    En segundo lugar, el **área central** tradicional de la ciudad tiende a sufrir un doble proceso negativo: por una parte congestión y especialización, por otra degradación e inseguridad. Planteando un doble desafío; interno: recualificación urbana, promoción de actividades compatibles con la estructura urbana y de uso horario continuado, reducción del uso del automóvil, etc. y externo: ampliación del centro tradicional, nuevas centralidades garantizando la articulación entre viejos y nuevos centros. Estos aspectos son muy visibles en todas las ciudades como por ejemplo Buenos Aires con un microcentro excesivamente especializado, congestionado de día, vacío de noche y muchas áreas centrales poco articuladas con el tejido urbano (por ejemplo Puerto Madero) o pendientes de desarrollo (Retiro) o bolsas de exclusión (barrios céntricos degradados con infra vivienda).

    Es preciso un cambio de escala y una mayor articulación de los centros, de manera que estos se extiendan no sólo a áreas históricas (casco antiguo) sino la comprensión del centro en un sentido amplio, área consolidada, de tejido urbano homogéneo, densidad ocupacional y funcional.

    Actuar en los centros respondiendo a varios desafíos a la vez: revalorización de los ejes estructurantes de la vida urbana-central; limitando el uso del automóvil e incluso los autobuses; recuperar para usos urbanos áreas obsoletas como las estaciones ferroviarias (reconversión no implica desaparición) y rediseñar la relación de las vías de acceso rápido a la ciudad con sus entornos, intervenciones acupunturales para mejorar la cualidad de los barrios tradicionales manteniendo mixturas de actividades y vivienda, etc.

    Por último la **dimensión barrial**, reforzada actualmente por las tendencias descentralizadoras que exigen dotar a los barrios de centralidades y ejes urbanos potentes y que deben concebirse además como actuaciones estructurantes de la Ciudad. La historia, la morfología, las identidades diferenciales de los barrios forman parte del patrimonio de la ciudad y conviene reutilizarlo para favorecer una buena reconversión, es decir no es preciso destruir las tramas urbanas para incentivar nuevos usos y actividades, hay que preservar los valores culturales propios de cada barrio y sobretodo la diversidad de funciones y de poblaciones residentes.

    En consecuencia las formas de abordar la Gestión y el Control de la urbanización se deben inscribir en estas tres dimensiones territoriales.

    Pensar la ciudad no es empezar de nuevo. Las ciudades son deudoras con su historia, su trama, su arquitectura, sus elementos físicos y simbólicos, su cultura cívica. Incluso con sus planes y proyectos urbanos inconclusos o no realizados. Las ciudades deben establecer un compromiso con su geografía, su emplazamiento, sus recursos naturales. Y con las culturas de sus gentes y de sus barrios. La ciudad son sus paisajes físicos y humanos. Es el espacio que contiene el tiempo.

    Y a la vez pensar los lineamientos básicos para la ciudad, determinar los marcos y políticas de acción, es una apuesta de futuro que se implementa en el presente. Es innovación más que invención, un proceso más que un final, acción más que especulación, compromiso para el sector público y regulación para el privado, servicio a las generaciones presentes y respeto a las futuras. Es hacer hoy lo que proponemos como espacio de vida para mañana. Pensar la ciudad tiene una doble fidelidad: con la ciudad heredada y con la ciudad futura.

    Hay elementos que deben preservarse y “re-usarse”; la innovación es necesaria pero el dialogo y la complementariedad también.

    ## Sobre debilidades y propuestas para reforzar el gobierno democrático de los territorios urbanos

    Las ciudades americanas que han concentrado un enorme crecimiento de población y actividad, convertidas en referentes por encima de sus propios países, no acaban de asumir el protagonismo que les corresponde, por motivos estructurales y organizativos de difícil resolución: estructuración de división de poderes, liderazgos débiles por unas alcaldías no renovables o de transición a otros cargos; ausencia organizativa de gestión que impulse proyectos comunitarios. A partir de la transición a gobiernos democráticos en los años 80 y coincidiendo con programas de ajustes económicos acordes a las nuevas exigencias del mundo globalizado (modernización y apertura económica), comienza en Latinoamérica una preocupación por la gobernabilidad. Proceso que ha llevado y lleva a importantes cambios en la distribución de funciones de los diferentes niveles de gobierno (central, regional, municipal). “Para ejercer la expansión de las funciones efectivamente, las municipalidades requieren una modernización y reforma política administrativa así como el desarrollo de una mayor capacidad de regular los servicios urbanos”.

    A continuación presentamos 10 propuesta que se refieren a otros tantos aspectos de la organización político y administrativa de las Administraciones territoriales que nos parece que requieren una reforma para llevar a cabo políticas urbanas que respondan a los desafíos planteados anteriormente.

    1. Centralismo y descentralización.

    A) históricamente los gobiernos de las ciudades latinoamericanas se han encontrado bajo una doble tutela; por un lado el gobierno nacional y por otro los gobiernos regionales o provinciales, ya se tratara de un país de organización federal o unitaria. Esta doble dependencia centralizada sometía a la ciudad a un control centralizado sobre competencias y recursos.

    A partir del restablecimiento de gobiernos y procesos democráticos, en la década de los ’80, comienza una tendencia a la descentralización que se refleja en la transferencia a los gobiernos locales de competencias y recursos. Esta transferencia muchas veces puede generar una desigualdad de recursos y medios entre diferentes ciudades.

    “Los gobiernos se declaran a favor de distribuir la responsabilidad en funciones importantes, pero hasta el momento centralizadas (como salud, educación básica y planificación del uso del suelo), otorgando mayores atribuciones, recursos y poder de decisión a las municipalidades locales. Al mismo tiempo han surgido graves problemas respecto al financiamiento local, dado que el traspaso de responsabilidades desde el nivel central al local ha sido mucho más rápido que la organización del apoyo financiero necesario para llevar a cabo esas responsabilidades […]; como resultado ha habido una potenciación de las estructuras políticas en las municipalidades, que hoy cuentan con más atribuciones que en el pasado”.

    Sin embargo, los procesos de descentralización de competencias no se realizan acompañados de una descentralización efectiva de recursos e instrumentos que permitan la gestión del desarrollo urbano ni tampoco para intervenir en la ciudad construida. Así mismo el mantenimiento de la organización sectorial de las Administraciones centrales, agrava los problemas de la ciudad al ser enfocados de manera parcial por los ministerios o secretarías. Los procesos inacabados, que tienden a la descentralización, que generan una mayor delegación de responsabilidades al gobierno de la ciudad, se ven dificultados por la escasez de recursos y las competencias sectoriales.

    En Chile, por ejemplo, donde el municipio ha jugado un papel secundario en comparación con el gobierno central y el parlamento; la resolución de los problemas urbanos ha sido siempre abordada desde una política sectorial, desde los diferentes ministerios del gobierno central:

    “Los problemas del transporte, la seguridad, la educación y la gestión local, que afectan a personas o familias específicas en determinados lugares, considerándolos como problemas de la ciudad, son temas nuevos, […]. Históricamente se han abordado de manera sectorial, los problemas de las ciudades se han resuelto –los que se resuelven– desde los ministerios, desde el Congreso y no desde los municipios No existe el concepto de gobierno de la ciudad. Por un lado, los municipios son entes administrativos, no de gobierno; dependen del gobierno central. Por otro lado, en el contexto de áreas metropolitanas, más bien áreas pluricomunales –Santiago, Concepción, Valparaíso y La Serena– no existen otra modalidad de coordinación que el gobierno central.”

    Las autoridades locales disponen en general de débiles instrumentos coactivos para gestionar el urbanismo y sancionar las infracciones al ordenamiento (por Ej. expropiación, demolición, etc.) que son medios que sirven para ser aplicados aunque sea con carácter ejemplar y sobretodo para negociar con los agentes privados.

    Tampoco es posible recurrir fácilmente al crédito internacional, o en bastantes casos no se puede de ninguna forma, dependen de transferencias finalistas o de autorizaciones excepcionales del gobierno central.

    1. Sobre la organización política. Separación entre Poder Ejecutivo y Legislativo.

    El poder legislativo es elegido paralelamente a la alcaldía, de forma que no se garantiza que haya nunca la mayoría del partido del gobierno. Se considera a la Cámara como un elemento de control, un contrapeso (paralizante?) del gobierno municipal, generalmente el gobierno de la ciudad no cuenta con la mayoría en la cámara generándose una pugna de poderes que dificulta las tareas de gestión y gobierno municipal. Y una organización municipal en secretarías de las que urbanismo no suele ser la que dispone de mayor jerarquía o recursos, sino que por el contrario suele estar postergada por la mucho más potente de obras públicas no facilita una política integrada de desarrollo y gestión urbana.

    Así el Ejecutivo defenderá los proyectos aislados o sectoriales para los que cuenta con autonomía y el Legislativo impulsará Planes Reguladores, o sea la generación de normativas. Es por ello que la aceptación –bastante generalizada- de los Planes Estratégicos responde a un resumen de ambas funciones: la especificación de proyectos y el establecimiento de una normativa genérica.

    “La mayoría de las ciudades latinoamericanas han apostado por la metodología de planificación estratégica, y hasta existe una asociación de ciudades con esta metodología de intervención. Planificación estratégica que debe mostrar su eficacia como método de detección de carencias y estrangulamientos, y en la detección e impulso de programas y acciones (latentes o en marcha) relacionados con las oportunidades de la ciudad, que debe introducir con operatividad programas sociales y económicos en el planeamiento de la ciudad; y, sobre todo, aprovechar su potente capacidad de marketing para ilusionar a los ciudadanos y a los medios de comunicación en torno a esos programas y proyectos, en forma que se acabe arrastrando en ello a organismos de otras esferas de la Administración.”

    1. Discontinuidad de políticas y gobiernos.

    Diferentes motivos inciden en la dificultad de llevar a cabo políticas de larga duración:

    * + La no- reelección de los representantes de los Ejecutivos. Los modelos electorales que buscaban evitar el aposentamiento de una persona en el poder, dificultan el establecimiento de políticas a largo plazo, acentuado por los cortos períodos de gobierno, mayoritariamente entre 3 y 4 años. Problema que persiste en Colombia y hasta pasado reciente en Brasil, Argentina, México…
      + Debilidad de los partidos políticos. A diferencia de los casos europeos, donde las políticas programáticas por partido tienen gran peso en las decisiones de los gobiernos. En América Latina, es al contrario, la poca fortaleza programática de los partidos, no garantiza que la reelección de un mismo grupo signifique la continuidad en las políticas de gobierno.
      + Inestabilidad Institucional: la falta de práctica en el juego democrático, estructuras de poder en muchos casos corrompidas que conlleva a la falta de confianza en los políticos y el pasado reciente de dictaduras, demuestran la fragilidad de las estructuras democráticas en Latinoamérica.
    1. Sobre las Estructuras Metropolitanas.

    Las ciudades latinoamericanas, las grandes todas y muchas medianas son hoy ciudades plurimunicipales, y esto se refiere tanto al continuum urbano, al ámbito del mercado de trabajo y de movilidad cotidiana, al uso y a la gestión de los servicios urbanos básicos(transportes, agua, residuos, atención hospitalaria, educación, etc.), a la localización de grandes proyectos urbanos (ciudades empresariales, barrios cerrados, etc.) o de asentamientos humanos informales. Sin embargo las estructuras de gobierno metropolitano son prácticamente inexistentes, si por tales entendemos entes políticos representativos con capacidad de planeamiento, de inversión en grandes proyectos y de redistribución de recursos y de gestión coordinada de los servicios públicos que por su naturaleza requieren ámbitos supramunicipales.

    Si que existen entes sectoriales de gestión o coordinación de las Áreas Metropolitanas, de servicios comunes en materias de transporte (cuando no depende de la autoridad del Estado o esta totalmente privatizado), de agua o de eliminación de residuos, a veces de policía, pero estos entes adolecen de “sectorialismo”, es decir se gestionan al margen de los planes y proyectos de desarrollo urbano , en algunos caso dependen de la Administración superior (estatal o provincial), y si no son relativamente opacos pues su vinculación con los gobiernos locales es débil bien porque son “entes autónomos” bien porque son servicios concesionados. El hecho es que la ordenación del territorio, el planeamiento y la gestión del desarrollo urbano, tanto en lo que se refiere a grandes infraestructuras, como a proyectos inmobiliarios y de espacio publico no responden a una gestión democrática local o de proximidad, que permitiría una actuación pública integrada y participativa.

    En las áreas metropolitanas más extensas y pobladas, la inexistencia de gobiernos metropolitanos multiplica las dificultades de las ciudades centrales y también de las periferias. Por un lado la ciudad principal del área se ve obligada a prestar servicios por los que no ha cobrado impuestos – sanidad, escuelas, infraestructuras viales y de transporte- Por otro lado las ciudades periféricas reciben, por su menor costo relativo, las poblaciones más desfavorecidas o las promociones en forma de comunidades cerradas. Se acentúan los problemas de extensión territorial y costes consiguientes, desigualdad social y de oportunidades, contaminación y deterioro medioambiental.

    Se pueden distinguir esquemáticamente tres tipos de situaciones:

    A) Ciudades dotadas de estructuras metropolitanas pero dependientes del gobierno central. El caso más explícito es el de Santiago, con un intendente regional nombrado por el gobierno de la nación. La política metropolitana la ejercen en realidad los ministerios directamente, por ser la capital, o por medio de los *seremis* (secretarios regionales ministeriales) y en el caso de Santiago esta política incluye gran parte de las materias consideradas usualmente locales debido a la fragmentación de la ciudad en más de 30 comunas.

    B) Ciudades dotadas de estructuras metropolitanas teóricamente polivalentes y de base local pero en realidad relativamente débiles o monopolizadas por el gobierno de la ciudad central. En el primer caso se pude citar Caracas y en el segundo Lima.

    C) Ciudades dotadas de estructuras metropolitanas sectoriales, para la coordinación o prestación de algunos servicios específicos de ámbito metropolitano o simplemente para promover estudios y propuestas planificadoras sin carácter vinculante. En el primer caso se encuentra por Ej. Buenos Aires y muchas otras ciudades y en el segundo México y São Paulo entre otras.

    No existe la solución ideal para el gobierno metropolitano o “ciudad real”, aunque recientemente hay experiencias europeas interesantes como el nuevo estatuto del “gran Londres”, el asociacionismo metropolitano en algunas ciudades italianas como Bolonia o en Barcelona (España), la nueva legislación sobre aglomeraciones metropolitanas en Francia (que facilita tanto el planeamiento como la redistribución de recursos dentro del ámbito metropolitano) o la creación de una ciudad “metropolitana” en algunas recientes experiencias extra - europeas como Melbourne o Toronto.

    Nos parece que existen dos caminos posibles a seguir para crear estructuras metropolitanas eficientes funcionalmente y aceptables políticamente que son:

    A) La creación de una institución política de base local plurimunicipal que asuma competencias metropolitanas que ahora posee el gobierno de ámbito superior (regional o nacional). En algunos casos el ámbito metropolitano puede adaptarse al ámbito intermedio existente (provincia, departamento o como se denomine) y se evita crear un nuevo ente. Este ente podría asumir también competencias de planeamiento que poseen los entes municipales pero no pueden ejercer eficazmente. Este ente podría ser de elección directa o compuesto por representantes de los municipios. En cualquier caso debería tener la legitimidad democrática suficiente para planificar y gestionar el desarrollo urbano y para redistribuir ingresos públicos en el ámbito metropolitano.

    B) La creación de un organismo político de base consorciada encargado de elaborar un plan estratégico metropolitano (que orientara los planes territoriales o reguladores y los programas infraestructurales), de coordinar las inversiones de los entes públicos consorciados y de gestionar (mediante empresas publicas o por concesión a empresas privadas) los servicios urbanos que requieren ámbito metropolitano. En este caso la justicia redistributiva metropolitana se realizará mediante las inversiones vinculadas a programas o proyectos de “acción positiva” o de carácter reequilibrador.

    “La resolución de conflictos en la ciudad requiere de diferentes niveles de negociación y decisión: local, regional, nacional, e incluso internacional. El marco metropolitano es un buen ejemplo de esto. A pesar de que en su mayoría las ciudades Latinoamericanas comprenden extensas áreas metropolitanas, con la sola excepción de Quito, no existen gobiernos metropolitanos efectivos en la región. En las demás ciudades se encuentra por lo general mucha fragmentación institucional y geográfica en el ámbito gubernamental. El reinventar el gobierno de la ciudad requiere una clarificación de responsabilidades y funciones en los distintos niveles de instancias de gobierno que operan en la ciudad. Esto podría manifestarse en la creación de un área metropolitana como autoridad gubernamental basada en las funciones que debiera cumplir sin perjudicar la autonomía y autoridad de los municipios y la identidad de las comunidades locales”.

    1. Sobre la Descentralización municipal.

    Una problemática común a las grandes ciudades, europeas y latinoamericanas, que está directamente vinculada a su talla y a su gestión centralizada. Este tipo de gestión no solamente adolece de los vicios que le son propios como la sectorialización de los programas y de la gestión, el inevitable burocratismo si se quiere asegurar una gestión “objetiva”, la atención discriminada a las áreas con problemas según su capacidad de presión o por la exigencia de redes clientelares… sino que impide dar respuesta adecuada a fenómenos positivos como los movimientos y asociaciones de base barrial (que no encuentran interlocutores validos ni para negociar demandas ni para establecer mecanismos de cooperación) y tampoco hace posible el tipo de programas integrados que las sociedades urbanas modernas requieren. Ni tan solo puede esperarse que el centralismo en un marco democrático como el que prevalece actualmente en la mayoría de ciudades latinoamericanas permita desarrollar programas de reequilibrio o redistributivos puesto que la suma de las inercias administrativas y de las presiones del mercado capitalista tienden más bien a dualizar la ciudad que a integrarla.

    En el marco de la democratización de los años 80 y sobretodo en los 90 se ha planteado en casi todas las grandes ciudades latinoamericanas alguna forma de descentralización, aunque por ahora son pocas las que han llevado el proceso hasta el término previsto en los programas políticos y en la doctrina.. La Descentralización municipal en las ciudades latinoamericanas encuentra las resistencias propias de todo proceso que implica reorganización política y administrativa que además supone redistribución de poder y apertura hacia una mayor participación ciudadana: resistencia de los cargos electos y de los funcionarios ejecutivos, inercias burocráticas, temor a una excesiva dispersión de las políticas públicas y al centrifuguismo localista… Los gobiernos democráticos de las ciudades, de elección reciente, ante la doble tarea, compleja y urgente, de promover acciones que respondan a demandas sociales, a necesidades funcionales y a objetivos económicos por una parte y por otra la de promover una reforma racionalizadora, en lo organizativo y financiero, de su administración “central” se han resistido a avanzar mucho en la descentralizacion. Otros factores estrictamente políticos inciden en frenar el proceso: la necesidad de que lo apruebe el Consejo o Cámara legislativa (cuyos miembros pueden tener sus bases electorales no coincidentes con los ámbitos de descentralización) y las estructuras partidarias y las relaciones más o menos clientelares de sus capos o punteros de barrio. Por otra parte, la opinión publica, en general, no está activamente interesada en un proceso que en los debates previos y en sus inicios aparece como circunscrito al ámbito de los políticos y funcionarios y a discusiones técnico-jurídicas. Las organizaciones sociales, que lógicamente son las más interesadas, en bastantes casos se muestran escépticas en la medida que temen una descentralización “pantalla”, es decir sin interlocutores con capacidad de decisión con los cuales negociar y sin estructuras administrativas eficientes que realmente representen una gestión de proximidad. La realidad de algunos procesos iniciados en los 80 ha justificado estos temores y ciudades como Buenos Aires, Bogotá o México en los últimos años se han replanteado el proceso descentralizador. Es excepcional, sin embargo, la marcha atrás como la que curiosamente se ha dado en Santiago de Chile, en la que la fragmentación en Comunas, junto con la casi desaparición de las juntas vecinales creadas en los años 60 ha significado el debilitamiento del gobierno de la ciudad y no una real descentralización que supone no sólo una gestión de proximidad sino también la posibilidad desde cada barrio o zona de la ciudad de influir en la política global de la misma.

    El balance descentralizador es de todas formas positivo. En algunas ciudades como Montevideo, Rosario, Córdoba, Porto Alegre, Lima, etc. es un hecho consumado y con efectos positivos indudables. En otras se han aprobado textos legales que suponen la puesta en marcha de un proceso descentralizador de gran ambición política como son los nuevos Estatutos de las ciudades de México y Buenos Aires. En Bogotá las Alcaldías locales, que se crearon a inicios de la década de los 90, requieren un nuevo impulso pero tienen el merito de existir. En las grandes ciudades brasileñas se crearon por lo menos estructuras del gobierno municipal “central” (es decir “desconcentradas”) para impulsar programas y proyectos territorializados y es previsible que después de las elecciones de finales del 2000 algunas de estas ciudades, como São Paulo, inicien un verdadero proceso descentralizador.

    ¿Porqué es importante la descentralización para la gestión de la urbanización? En primer lugar porque define ámbitos territoriales sobre los cuales se deberán aplicar proyectos urbanos, normas reguladoras del desarrollo, programas integrados, etc. Es importante que la delimitación de estos ámbitos (Distritos, Delegaciones, Comunas, Alcaldías locales, etc.) tenga en cuenta este objetivo, lo cual implica una correspondencia entre el continente y los contenidos urbanísticos:

    a) identidad de algún tipo (histórica, morfológica, socio-cultural, coincidencia con circunscripciones electorales, etc.)

    b) talla suficiente para proyectos estructurantes y posibles centralidades.

    c) número no excesivo para reducir la complejidad del manejo articulado entre lo centralizado y lo descentralizado y para garantizar los medios de los entes descentralizados (profesionales adscritos a los mismos, equipamiento informático, etc.).

    En segundo lugar la descentralización tiene como objetivo promover políticas urbanas destinadas a corregir desequilibrios y reducir desigualdades en el territorio por lo cual se atribuye representatividad política, capacidad de gestión y ejecución de servicios y proyectos y instrumentos para favorecer la participación ciudadana a los entes descentralizados.

    Sin embargo, muchas veces no se tiene en cuenta que tan importante como la legitimidad y la capacidad para desarrollar políticas “locales” es la posibilidad de incidir en las políticas globales de ciudad, sean reguladoras (normativas), programáticas (y por lo tanto inversoras) o sancionadoras. La dialéctica descentralización-centralización es el aspecto más importante del proceso descentralizador. Nos parece especialmente importante implementar fórmulas políticas (electorales, de composición de los órganos legislativos y ejecutivos de la ciudad, divisiones territoriales múltiples) que faciliten esta dialéctica (unificación de las circunscripciones electorales y funcionales con las descentralizadas, compatibilidad de cargos ejecutivos o legislativos de ciudad y “locales”, estructuras de coordinación territorial de alto nivel entre los responsables de ciudad y de entes descentralizados, etc.). La transparencia ante la opinión pública y la coordinación efectiva son indispensables para la eficacia de la descentralización respecto al desarrollo urbano.

    1. Persistencia de formas de clientelismo y corruptela, y su otra cara, el burocratismo.

    La gestión y el control de la urbanización por parte de los poderes públicos requiere para ser eficaz que pueda generar un ambiente de confianza entre los agentes económicos y sociales y la opinión pública. Para eso precisa que se visualice esta función como objetiva, flexible y ágil. Sobre todo como no arbitraria, previsible en sus tiempos y modos. Si no es así aparece, entonces, la cultura urbana del cambalache, del todo vale, los agentes económicos y sociales hacen de lobby e incumplen sistemáticamente la normativa y se instala en la ciudadanía como algo legitimo el incivismo. Desgraciadamente persisten aun en las administraciones públicas redes clientelares que otorgan privilegios y que pueden corresponder tanto a los grandes grupos económicos objeto de prebendas, concursos amañados, rentas monopolistas, etc., a cambio de millonarias comisiones. Pero también hay clientelas y corruptelas en otros sectores de la sociedad urbana, como por ejemplo colectivos organizados de ambulantes, caciques o punteros locales, que si no pagan el trato de favor que reciben con dinero lo pagan con votos. Como medida que pretende corregir estas perversiones se han multiplicado normas y controles lo cual puede llevar a veces a que sea peor el remedio que la enfermedad, pues se multiplican los peajes económicos y los tiempos burocráticos. No se puede desarrollar la cooperación público privada, poner en practica un urbanismo que aproveche las oportunidades con fidelidad a los objetivos programáticos y establecer marcos operativos de participación ciudadana si persisten estas perversiones de la función pública.

    1. Debilidad de los instrumentos técnico-políticos de planeamiento, gestión y disciplina urbanísticas.

    En el capítulo siguiente se abordan con detalle estos instrumentos, enfatizando de todas formas los que demuestran su eficacia en las actuales circunstancias. No está de más recordar que en la práctica aún hay muchas ciudades que entienden el planeamiento como una actividad normativa, reguladora de futuros inciertos, pero no han incorporado de facto una cultura estratégica y operacional, no se han desarrollado planes-programa, son escasos los ejemplos de relaciones contractuales entre Administraciones públicas para impulsar grandes proyectos urbanos, hay en muchos países grandes dificultades políticas y jurídicas para utilizar instrumentos de planeamiento y de gestión que son habituales en los países europeos como los consorcios o el urbanismo concertado, el planeamiento de usos por actividades económicas, la expropiación forzosa, la constitución de sociedades mixtas entre actores públicos y privados, etc. El descrédito que en bastantes casos afecta a la función pública es un handicap considerable para ejercer con eficacia las funciones de gestión y disciplina urbanísticas. Por otra parte los gobiernos locales no disponen muchas veces ni de las competencias necesarias para ejercer estas funciones (por ejemplo facultades sancionadoras) ni del personal técnico necesario para oponerse con éxito a las exigencias de los promotores privados. Probablemente nos encontramos ante uno de los principales desafíos que deben enfrentar actualmente las ciudades latinoamericanas.

    1. Auge del planeamiento estratégico y de la gestión por proyectos.

    El éxito del planeamiento estratégico en América Latina se explica porque parece capaz de dar respuesta positiva a la mayoría de debilidades citadas en el punto anterior. Es contractual o concertado, define estrategias o programas complejos y proyectos viables, promueve la participación ciudadana y la reforma de la propia administración que lo promueve, permite combinar objetivos deseables con oportunidades cazadas al vuelo, organiza lobbies ciudadanos para revindicar competencias, recursos o actuaciones favorables de los poderes del Estado, aumenta la autoestima de la población y la buena imagen de la ciudad y de su gobierno local. Todo esto puede ser cierto en algunos casos, pero en muchos otros el planeamiento estratégico peca de retórica abstracta sin concretar y menos llevar a ejecución proyectos, o se resume en un listado heterogéneo de propuestas que parecen mas bien salidas de la pluma de Borges que de un equipo de planificadores, sin prioridades ni precisiones de localización, de financiación o de ejecución en el tiempo. No queremos sin embargo desmerecer la utilidad de los planes estratégicos, pues incluso los que adolecen de los defectos citados son útiles ya que crean un ambiente ciudadano favorable a la puesta en marcha de programas y proyectos ambiciosos y establecen mecanismos de dialogo, incluso de cooperación, entre actores públicos, privados, colectivos sociales, etc. que quizás no se lo habían planteado nunca hasta entonces. De todas formas nos parece que la cuestión más decisiva para promover una gestión urbana más eficaz es la de concretar un Proyecto de Ciudad no sólo en un Plan estratégico o una figura similar sino sobretodo establecer a partir de estas figuras un catálogo de proyectos e implementar las reformas legales, técnicas o administrativas necesarias para que estos proyectos se puedan desarrollar con formas de gestión especificas. La gestión por proyectos no puede confundirse ni con la gestión ordinaria de la Administración pública ni con la entrega, mediante concesión, contrato u otra forma similar, de la ejecución a los agentes privados. La gestión de los programas o de los proyectos estratégicos es una obligación pública que requerirá en cada caso formas especificas y comportará normalmente la cooperación con otros actores públicos y privados.

    1. Sobre la participación ciudadana.

    Un gran tema en la ciudad latinoamericana. Si todos los esfuerzos discursivos sobre la participación se dedicarán a implementar procedimientos eficaces de comunicación, participación y cooperación nos encontraríamos en situaciones ejemplares en cuanto a gestión democrática de la ciudad. Queremos ahora únicamente llamar la atención sobre algunas condiciones necesarias y algunas perversiones posibles del discurso participativo.

    En las ciudades latinoamericanas existe un tejido asociativo y diversidad de formas de organización colectiva, más o menos formal, que representan un importante capital social. Pueden ser organizaciones de ayuda mutua, resultado de estrategias de supervivencia, o expresión de movimientos de resistencia o reivindicativos, a veces fuertemente politizados. Otras veces tienen un origen de carácter más cultural, incluso lúdico o deportivo, que han ampliado su ámbito de intervención. Con el tiempo se han consolidado en muchos barrios importantes organizaciones sociales, que en algunos aspectos son comparables a las sindicales, y que pueden asumir una diversidad de funciones a la vez: entidades cooperativas, asociaciones culturales, movimientos políticos, organizaciones de representación o participación ante o en las instituciones descentralizadas. Es conveniente tener presente que en estas organizaciones se combinan intereses estrictamente corporativos (a veces muy limitados, incluso insolidarios) con valores universalistas, orientados por objetivos ciudadanos generosos. El apoyo o la colaboración de ONGs, equipos profesionales vinculados a las Universidades y a veces a sectores de la propia Administración y de algunos partidos políticos ha contribuido mucho a dar proyección social y capacidad de presión política a estas organizaciones. Pero este tejido social, que no siempre existe o puede ser muy débil, requiere ser reconocido y apoyado por los gobiernos locales si quieren realmente potenciar la participación ciudadana. Es necesario que existan mecanismos descentralizados, programas abiertos a la cooperación ciudadana e interlocutores políticos validos.

    Por otra parte, la participación se dirige también a todos los ciudadanos no únicamente a los que están organizados para ello. Por lo tanto, es indispensable que funcionen previamente mecanismos eficaces, modernos, universales y adecuados de comunicación a los distintos tipos de poblaciones. También es preciso una presencia efectiva de responsables políticos y técnicos en el territorio y difundir el conocimiento de la ciudad, los barrios, los lugares donde se vive o que ofrecen servicios. Es sorprendente como en muchas ciudades latinoamericanas los funcionarios públicos, políticos o técnicos, desconocen el territorio y evidentemente no lo pisan sino excepcionalmente, incluso cuando se dedican a funciones relacionadas con el desarrollo urbano, los servicios básicos y la vivienda. También resulta curioso, por no decir irritante, el escaso esfuerzo de la Administración publica en dar a conocer el territorio y los proyectos urbanos. No se difunde la cartografía, en muchas ciudades es difícil no solamente acceder a cartografía técnica comprensible sino simplemente obtener guías correctas de la ciudad y de los barrios (y las que existen, casi siempre “turísticas”, excluyen sistemáticamente las zonas populares no centrales, incluso cuando son guías hechas por el gobierno municipal). Los proyectos urbanos no se presentan con lenguajes comprensibles y atractivos (videos, maquetas, computadoras que permitan simulaciones o contesten a preguntas del usuario) y las sesiones o materiales informativos difícilmente pueden aumentar el interés y el conocimiento de la inmensa mayoría de la población. En general no se han utilizado las nuevas posibilidades de información y comunicación de las tecnologías informáticas para socializar la cultura urbanística. Esperemos que más pronto que tarde sea posible informar a todo el mundo mediante el cableado universal y promover así debates colectivos “presenciales” con ciudadanos motivados.

    De todas formas los procesos de descentralización realizados o iniciados en las grandes ciudades, así como diversas experiencias de planificación y programación como los planes estratégicos y los presupuestos participativos son elementos de un balance positivo indiscutible y que ofrecen posibilidades futuras interesantes, así como múltiples experiencias de cooperación cívica en programas de desarrollo urbano y social en barrios deficitarios o asentamientos informales. En las grandes ciudades es especialmente importante a nuestro parecer implementar una descentralización efectiva, que comporte ámbitos importantes de gestión y competencias decisorias y funciones ejecutivas sin lo cual no hay comunicación ni participación validas para la mayoría de la población. La participación eficaz no depende tanto de la multiplicación de reuniones y boletines informativos si no de la posibilidad práctica de estar informado, de intervenir cuando una cuestión interesa o afecta al ciudadano y de tener enfrente interlocutores públicos con capacidad de negociar y de decidir.

    En resumen en la ciudad latinoamericana se plantean dos líneas complementarias de desarrollo de la participación ciudadana:

    a) una línea más institucional que se basa en la descentralización, el planeamiento estratégico o por programas-proyecto, el presupuesto participativo y la asunción de la negociación

    b) una línea de articulación entre políticas públicas y organizaciones sociales y población en general que se basa en la información y la comunicación, el apoyo a las entidades cívicas, la cooperación social y la asunción del conflicto.

    Sin embargo nos parece que hay que evitar algunas perversiones o exageraciones de la retórica participativa como son:

    - Proponer la gestión directa de programas o proyectos urbanos a los colectivos vecinales (lo cual no significa que no puedan cooperar en la gestión o ejecución de los mismos) o mitificar iniciativas interesantes como el presupuesto participativo como si en estos casos una supuesta democracia directa substituyera a la democracia representativa, a la cual corresponde por razones de legitimidad democrática y de cumplimiento con las normas del estado de derecho la toma de decisiones de carácter general como son aquellas que se refieren al ejercicio de competencias públicas y al uso de recursos de los contribuyentes.

    - Atribuir la legitimidad exclusiva de representación de los intereses colectivos sobre una zona de la ciudad a los residentes en ella. Sus demandas, criticas o propuestas, son muy legitimas, atendibles, a tener en cuenta, pero no son los “propietarios” de su barrio, también hay mucho otros colectivos con intereses legítimos que deben ser tenidos en cuenta, como los propietarios, los comerciantes o los que trabajan en la zona; los usuarios actuales o potenciales de equipamientos, servicios o espacios públicos de la misma; los que deben atravesarla para movilizarse regularmente; o los que pueden pretender ir a vivir en ella si se realizan determinados proyectos.

    - Confundir los planos de la participación ciudadana con los de la decisión política y los de la elaboración técnica de los proyectos. Es importante para una gestión eficaz de la urbanización que funcionen los mecanismos de información, de expresión de demandas o propuestas colectivas, de cooperación o de oposición de colectivos sociales, de negociación con los responsables políticos y los equipos técnicos. Pero ni los responsables políticos pueden dimitir de su función decisoria y quedar paralizados por unas u otras oposiciones vecinales, corporativas o de opinión pública, ni los profesionales pueden convertirse en simples aplicadores de los que les dicten alguno de estos colectivos, sin tener en cuenta los imperativos éticos y programáticos generales y el propio progreso de su disciplina.

    1. Formación de gestores y producción de una nueva cultura urbanística con vocación hegemónica.

    De todo lo dicho anteriormente es fácil deducir que difícilmente se llevaran a cabo políticas eficaces de gestión, de promoción y de control de la urbanización si no se forman cuerpos profesionales de gestores, managers, jefes de proyecto, lideres de operaciones complejas, o como se les quiera llamar. No se trata tanto de tener buenos profesionales de una disciplina, arquitectura o derecho, economía o ingeniería, geografía o diseño, ecología o sociología... que en las ciudades latinoamericanas abundan (aunque no tanto en las Administraciones públicas) sino de profesionales con una formación más multidisciplinar y sobretodo con experiencia de dirección o gestión de programas o proyectos, sea cual sea la escala de éstos. Estas profesiones primero han sido roles adquiridos por políticos, profesionales en una u otra disciplina, lideres sociales o promotores privados o públicos. Luego se han convertido, especialmente en EEUU y algunos países europeos en profesiones y se han multiplicado masters o equivalentes que han proporcionado una formación básica pero nunca suficiente. Se trata de un tipo de formación que sólo se adquiera del todo ejerciendo la función. Y no se puede improvisar, pues ni basta el tener la responsabilidad política procedente de una elección ni el ser un excelente profesional en una disciplina, se fracasará si no se tienen conocimientos de diversas disciplinas, capacidad de dirección de recursos humanos y de comunicación con públicos diversos, experiencia practica. La formación de estos cuerpos (no necesariamente en un sentido formal) tanto a través de los centros universitarios de postgrado, como de las administraciones planificadoras y ejecutivas nos parece de una importancia primordial Sobre esta base se consolidará una nueva cultura urbanística superadora tanto de la planificación normativa como del laissez faire neoliberal. En las actuales condiciones embrionarias de esta nueva cultura urbanística puede ser especialmente útil los intercambios de experiencias y reflexiones entre expertos y responsables políticos del nuevo urbanismo, estratégico y operacional, integrado y participativo. Podría ser interesante dotarse de algunos instrumentos comunes como una coordinación de postgrados, una revista, un encuentro anual, algunas iniciativas político - legales conjuntas, etc. Es un momento histórico propicio teniendo en cuenta el protagonismo adquirido por las ciudades y la perdida de credibilidad de las formulas antiguas de planeamiento y de las prepuestas neoliberales que nos pretenden hacer aceptar como buen urbanismo el caos físico, la desigualdad social y la perdida de sentido cultural de la vida ciudadana.

    ## CONCLUSIÓN

    La ciudad latinoamericana demanda hay un nuevo pacto social urbano. Después de la segunda guerra mundial y hasta los años 60 funcionó más o menos el pacto “nacional popular” (o “populista” según sus críticos) que en el ámbito urbano promovió una política de monumentalización de la ciudad, de actuaciones de vivienda y servicios en los barrios populares y de creación y animación de espacios públicos. Este pacto en un marco de redistribución de ingresos y casi pleno empleo que redujo los niveles de pobreza tuvo como resultado un progreso de la integración urbana y por lo tanto de la ciudadanía. Es decir de socialización de los derechos y de reducción de la exclusión.

    Las dictaduras militares de los 70 combinaron la represión sobre el espacio público, la realización de grandes infraestructuras fragmentadoras del tejido urbano y la expulsión de sectores populares de la ciudad central que ocupaba asentamientos informales o barrios degradados, bien porque les afectaban las obras infraestructurales bien porque se propiciaban así ocasiones especulativas privadas. Esta política con más o menos miramientos también fue seguida por gobiernos locales conservadores tanto en el pasado (por ejemplo México en los años 70) como en el presente (por ejemplo São Paulo).

    Los gobiernos democráticos de los 80 para acá se han movido en una cierta confusión (con excepciones interesantes que ya han sido citadas a lo largo de este texto). O si se quiere entre contradicciones en general no resueltas:

    a) Por una parte la conciencia de la necesidad metropolitana, por otra la reafirmación del poder municipal surgido de la elección directa. Por una parte la demanda descentralizadora , por otra la prioridad a políticas públicas a corto plazo más viables desde una gestión centralizada.

    b) Por una parte la preocupación por el desarrollo económico, la oferta urbana competitiva, la atracción de inversiones del exterior, el marketing urbano, los grandes proyectos en general sectoriales o monofuncionales, la prioridad al automóvil utilizado por clases altas y medias. Por otra parte la o integración social, la acción publica hacia los barrios, la animación cultural popular, la calidad de vida, la participación ciudadana en el desarrollo urbano.

    Estas contradicciones han dado lugar a políticas duales pero no equilibradas, puesto que el mercado ha hecho prevalecer las políticas fragmentadoras del tejido urbano, el urbanismo de productos aislados, el transporte privado, la terciarización de centralidades excluyentes… sobre las políticas de espacio publico socializado, de mixtura social y funcional, de transporte masivo de calidad, de centralidades y desarrollos polivalentes en áreas periféricas deterioradas o abandonadas, etc. En el mejor de los casos se ha hecho política economicista pesada por un lado y política social ligera por otro. Y casi siempre ha faltado una política urbana integrada.

    Creemos que el actual momento histórico requiere la formulación de un nuevo pacto urbano que se exprese no únicamente pero también mediante un nuevo urbanismo que tenga en cuenta las siguientes consideraciones:

    a) La construcción del territorio metropolitano como territorio ciudadano estructurado, plurimunicipal, policéntrico, discontinuo incluso (para incorporar espacios rurales, verdes, vacíos) pero ámbito de planeamiento y coordinación de políticas públicas, de redistribución de ingresos, de movilidad y accesibilidad generalizadas. Por lo tanto un territorio objeto de grandes proyectos urbanos constructores de ciudad, en el cual se dé un debate democrático sobre estos proyectos y sobre el escenario de futuro, sobre las localizaciones y sus impactos, sobre las nuevas centralidades y sobre los tejidos urbanos. Sobre un marco físico que proporcione calidad y sentido a sus habitantes.

    b) La prioridad a las formas urbanas que garanticen la sociabilidad, el espacio público a todas las escalas, la monumentalidad y la identidad ciudadana y barrial, el significado cultural y estético, la memoria colectiva…La ciudad es un producto cultural complejo no reducible a unas cuantas funciones productivas o consumistas. Las infraestructuras urbanas, los servicios, la arquitectura, el diseño de los espacios públicos, la relación entre los edificios y sus entornos… tiene un significado social.

    c) Los programas públicos y los proyectos urbanos integran, no separan, objetivos económicos y sociales, ambientales y culturales. En ningún caso son admisibles políticas públicas urbanas que contribuyan o acepten la exclusión. El urbanismo no basta para eliminar la pobreza pero puede reducirla, puede contribuir a redistribuir ingresos mediante la localización y la calidad de los espacios públicos y los equipamientos, o puede generar empleos directa e indirectamente. El urbanismo, sobretodo, puede ser tremendamente eficaz para reducir la exclusión, y paradójicamente el urbanismo moderno tiende muchas veces, consciente o inconscientemente, a aumentarla mediante las políticas que exaltan la competitividad, que facilitan la reconversión temático-consumista de los centros, que admiten (en vez de penalizar) los productos “autistas” (barrios cerrados, parques empresariales, etc.), que priorizan la vialidad para los automóviles en vez del transporte masivo de calidad…

    Eliminar la pobreza requiere tiempos largos, políticas múltiples, pero tiene a su favor la existencia de sujetos sociales posicionados para luchar por ello. Eliminar la exclusión compete a las políticas publicas no solamente a través de sus acciones, en urbanismo entre otras, sino también facilitando la emergencia de ciudadanos como sujetos de derechos reconocidos social y políticamente, que puedan ejercer estos derechos en la ciudad que puedan luchar por su total inserción en la vida urbana.

    **ANEXO**

    **Ciudades Metropolitanas y gobernabilidad (contribución terminológica**)

    Esta nota es de carácter propositivo y se basa en la experiencia política y profesional del autor, que fue en los años 80 director ejecutivo del área metropolitana de Barcelona y luego ha trabajado como consultor en estos temas en distintos países europeos y latinoamericanos (Francia, Italia, Argentina, México, Brasil, Colombia, etc.). Debido al carácter personal de esta nota, formalmente distinta del conjunto del texto, se incluye como Anexo.

    # La nueva realidad metropolitana

    Es preciso hacer, en teoría por lo menos la distinción entre la aglomeración (área metropolitana clásica, la ciudad central y su periferia inmediata, el continuo urbano, área de los desplazamientos cotidianos) y la región metropolitana (discontinua, estratégica, policéntrica.).

    Sin pretender normar las funciones que corresponden a los dos niveles teóricos expuestos apuntamos unos criterios derivados de casos estudiados y de un cierta lógica de gestión:

    Primer nivel (aglomeración strictu sensu) - dominan los servicios comunes (agua, transportes, policía..) y los proyectos sociales y de desarrollo urbano inmediatos y de mediana escala (vivienda, renovación urbana, renovación de áreas obsoletas, etc.) Es un ámbito de gestión local supramunicipal, no solo intermunicipal.

    Segundo nivel (la región metropolitana) - ámbito de planeamiento más estratégico que regulador, que funcionará según una geometría variable pero que requiere un territorio estable de concertación. Hay que priorizar los grandes proyectos metropolitanos, principalmente de carácter infraestructural, los “esquemas de coherencia” o planes de sistemas básicos, las reglas destinadas a garantizar los equilibrios del desarrollo urbano.

    En cualquier caso los programas y proyectos deben encontrar la escala territorial adecuada, tanto en lo que se refiere a los proyectos urbanos y a los programas sociales, en los que el nivel de “aglomeración” predominará, como en los planes y proyectos infraestructurales y de desarrollo económico, mas propios de la región urbana.

    El nivel aglomeración requiere planeamiento y gestión, base fiscal común y políticas redistributivas y reequilibradoras, organización política representativa (de elección directa o indirecta y con presencia de todos los municipios).

    El nivel regional puede apoyarse en un plan estratégico regional compartido con el gobierno estatal, es de geometría variable y puede ejecutarse mediante un catálogo de programas y proyectos y la coordinación de las inversiones de las entidades concertadas que pueden ser de naturaleza diversa (Estado y municipios, consejos provinciales o equivalentes y entidades metropolitanas, consorcios, etc.).

    El nivel aglomeración o ár**e**a metropolitana chica puede consolidarse mediante un proceso político-cultural con un plan estratégico “sui generis” más orientado por la calidad de vida, la cohesión social, la sostenibilidad, el desarrollo de una diversidad de centralidades y la gobernabilidad democrática que por la competitividad y los grandes proyectos infraestructurales. Las grandes infraestructuras si no están aun realizadas o programados, deben estar integradas en el planeamiento estratégico regional o de gran escala.

    # *La Gobernabilidad*

    Esta nueva realidad metropolitana, de dimensiones diversas no permite una solución única. Sin embargo la articulación de las políticas públicas hace necesario definir un “territorio” concreto.

    El territorio “vivido” no es el territorio “estratégico”. Una estructuración política representativa, con capacidad de desarrollar políticas públicas integradas y redistributivas, probablemente debe apoyarse más en el territorio vivido presente que en el estratégico futuro.

    El reto político es construir estructuras democráticas que correspondan a estos nuevos territorios.

    Aglomeración – es necesario encontrar fórmulas de democracia representativa fuerte, complementada por múltiples formas de democracia deliberativa y participativa.

    Región Metropolitana – deberá completar los mecanismos de concertación y de contractualización interinstitucional propios del ámbito metropolitano de “gran escala” o estratégico con mecanismos participativos originales y en muchos casos ad hoc (para grandes proyectos específicos o determinadas campañas) y en otros estables, como los Consejos de desarrollo de la ley francesa.

    Para impulsar este proceso de planeamiento y gestión se requieren entidades publicas o mixtas especificas. El nivel aglomeración o área metropolitana tradicional requiere seguramente una entidad política representativa, basada en los gobiernos o consejos municipales o de elección directa, con capacidad de gestionar servicios comunes y con objetivos redistributivos. En cambio el nivel regional supone crear un marco de concertación entre Instituciones públicas de niveles distintos, mecanismos específicos y diversificados de cooperación publico-privada y de participación y agencias operativas para proyectos o programas estratégicos. Por ejemplo:

    Consejo metropolitano de aglomeración – Entidad política local formada por el gobierno de la ciudad central (ciudad y delegaciones o distritos) y por las Alcaldías metropolitanas. Asume las competencias de planeamiento urbano y de gestión de servicios urbanos, sobre la base de un plan de desarrollo sostenible y de integración social. Gestiona los problemas y servicios sociales, culturales y de procesos económicos que acuerden los Municipios.

    **Consorcio de Región Metropolitana** . Cuando existe el Departamento o Provincia y el ámbito es adecuado el Consorcio puede sustituir o ser adaptado a este nivel intermedio o a la Región-plan propia del planeamiento de los años 60 y 70. También puede crearse ad hoc un Consejo compuesto por representantes de los entes locales de la región metropolitana en el que participarán eventualmente representantes de las Instituciones regionales o estatales. Tendría a su cargo la elaboración de un plan estratégico y el diseño de un o varios Consorcios o agencias con instituciones y organizaciones económicas, sociales, profesionales, culturales y universitarias, encargado de la gestión del mismo, con un rol de coordinación de los planes inversores de las instituciones y de seguimiento de los programas y proyectos aprobados.

    El Estado debiera tener la capacidad de elaborar propuestas propias, concretas y transversales, basadas en valores y objetivos ampliamente consensuados y legitimados, en sus relaciones con las regiones, las áreas metropolitanas o las aglomeraciones.

    En el caso de las áreas urbanas metropolitanas más extensas, discontinuas y policéntricas, parece razonable establecer una diversidad de contratos entre el estado y los entes territoriales a partir de un tronco común concertado con la región o con la aglomeración según los casos.

    Las políticas metropolitanas contractualizadas, precisamente por su ambición y por que en ellas hay invertidos recursos y objetivos de poblaciones diversas, y también por que la multiplicidad de partners puede conducir a una cierta difusión de responsabilidades, deben ser objeto de un seguimiento y de una evaluación periódica rigurosos.

    El Estado debiera ver en estos procesos de planificación integral y de programación contractualizada una oportunidad de reformar sus servicios haciéndolos más ligeros y operacionales, más impulsores y de apoyo técnico que de gestión directa o de tutela burocrática, más transversales que sectoriales, en definitiva conectados políticamente con el territorio pero sin pretender ocuparlo administrativamente.

    **BIBLIOGRAFIA GENERAL SOBRE LAS ÁREAS METROPOLITANAS**

    AMPE, Francis*. Les agglomérations. Documentation Française*. DATAR, Paris 2002

    ASCHER, François. *Les nouveaux principes de l’urbanisme*. L’Aube. Paris 2001 (en español: Alianza Ed.,

    Madrid, 2002)

    BORJA, Jordi. Informe sobre la gobernabilidad de las Áreas metropolitranas en el mundo actual. El desafío

    metropolitano. PUEC-UNAM, Mexico 2004

    BORJA, Jordi. *La ciudad conquistada.* Alianza Ed., Madrid, 2003

    BORJA, Jordi and CASTELLS, Manuel. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la*

    *información.* Editorial Taurus, Madrid 1997. México 2000.

    CARRIÓN, Fernando (coor) *Ciudades y políticas urbanas.* CODEL, Quito. 1992.

    CASTILLO, Juan Carlos / SALAZAR, José. *La planeación urbanística en Colombia – evolución y*

    *perspectivas*. Ministerio de Desarrollo Económico / Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano Y Agua

    Potable / Proyecto de Apoyo a la Gestión Urbana, Bogotá, 1995.

    FREIRE, Mila; STERN, Richard (eds) The Challenge of Urban Government. Policies and Practicies, The

    Wold Bank Institut, Washington, DC, 2000

    HALL, Peter and HAY, David *Growth Centres in the European Urban System*, Heinemann, London, 1980

    HALL, Peter y PAIN, Kathy. *The polycentric metropolis.* Ed. Earthscan, London 2006

    HERCE, Manuel y MAGRINYÀ, Francesc. *La ingeniería en la evolución de la urbanística.* Edicions UPC,

    Barcelona, 2002.

    IAURIF-CAISSE DEPOTS, *L’intercommunalité en Il de France,* IAURIF, Paris, 2001.

    MINISTERE de l’Équipement. Documentation Française. *La loi Solidarité et Renouvellement Urbain.*

    France, Marzo 2000.

    OCDE, *Citizens for citizens. Improving Metropolitan Governance*. París, 2001.

    RODRÍGUEZ, Alfredo / WINCHESTER, Lucy. *Ciudades y gobernabilidad en América Latina.* Ediciones

    Sur, Santiago de Chile. 1997.

    RUEDA, S. Y GARCIA ESPUCHE, A. (eds.). *La ciudad sostenible*. CCCB, Barcelona, 1999.

    STREN, Richard; KJELLBERG, Judith (Eds) *Urban reserch in the developing world vol. n*º 4. *Perspectives*

    *on the City.* Center for Urban & Community studies. University of Toronto, 1995

    SUR Profesionales Consultores. *Descentralización y gestión de áreas metropolitanas.* Santiago de Chile.

    Mayo 2000.

    # VAN DER BERG, Leo et al. *Urban Europe: A study of Growth and Decline,* Pergamon Press, Oxford.

    [↑](#endnote-ref-12)