

El urbanismo frente a la ciudad actual

Jordi Borja
Miguel Y. Mayorga

PID_00242964

Tiempo mínimo previsto de lectura y comprensión: **3 horas**



Índice

| | |
|--|-----------|
| 1. Introducción. Urbanismo y urbanística, crítica y renovación..... | 5 |
| 2. El urbanismo frente a la ciudad actual: sus desafíos, sus mediaciones y sus responsabilidades..... | 10 |
| 2.1. Introducción. El urbanismo entre la ética y la política | 10 |
| 2.2. El mundo y la ciudad han cambiado, ¿los urbanistas nos hemos enterado? El malestar urbano | 13 |
| 2.2.1. La disolución de la ciudad en las periferias y la exclusión social en las áreas | 14 |
| 2.2.2. La relativa impotencia de los gobiernos locales y la complicidad con las dinámicas urbanizadoras y excluyentes | 14 |
| 2.2.3. Los comportamientos sociales y las tendencias manipuladas. Las desigualdades sociales y la precarización de las clases populares y medias | 15 |
| 2.2.4. ¿La tecnología como garantía de progreso? Las <i>smart cities</i> | 16 |
| 2.2.5. El discurso triunfante y la complicidad de los organismos internacionales. La resiliencia | 17 |
| 3. Las dinámicas contradictorias en las ciudades metropolitanas. O la urbanización sin ciudad y la ciudad sin igualdad ciudadana..... | 19 |
| 3.1. La urbanización extensiva y el efecto de escala | 19 |
| 3.2. La ciudad central, compacta y excluyente | 19 |
| 3.3. Degeneración de la arquitectura y el urbanismo | 20 |
| 3.4. Desigualdad social e injusticia espacial | 20 |
| 3.5. Capitalismo especulativo y deterioro del capital fijo y del capital social | 20 |
| 3.6. Regresión social: los servicios públicos colectivos o de interés general | 21 |
| 3.7. El mal gobierno del territorio | 21 |
| 3.8. Los «desechables», los excluidos o los que no pueden ejercer gran parte de sus derechos | 22 |
| 3.9. El miedo y la inseguridad | 22 |
| 3.10. La pérdida de noción de ciudadanía | 23 |
| 4. Las tendencias constructoras de la ciudad y de la ciudadanía..... | 24 |
| 4.1. La revalorización de las ciudades | 24 |
| 4.2. El valor ciudadano del espacio público | 25 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 4.3. | La ciudad compacta: convivencia e innovación | 25 |
| 4.4. | La resistencia social a la financiarización de la ciudad y del territorio | 26 |
| 4.5. | Racionalidad y justicia metropolitanas | 27 |
| 4.6. | La economía ciudadana o colaborativa | 27 |
| 4.7. | La nueva cultura de movilidad | 28 |
| 4.8. | Paisajes de identidad y de diversidad. La construcción de la convivencia | 29 |
| 4.9. | Gobierno del territorio y ciudadanía | 29 |
| 4.10. | Derecho a la ciudad | 31 |
| 5. | Conclusiones..... | 32 |
| 5.1. | El lenguaje | 32 |
| 5.2. | Actores y procesos urbanos | 33 |
| 5.3. | Del derecho a la ciudad a las estrategias transformadoras prioritarias | 34 |

1. Introducción. Urbanismo y urbanística, crítica y renovación

«Al reclamar facultades de planeamiento urbano, nuestras comunidades están buscando ser capaces de expresar sus necesidades, su vida y sus aspiraciones en la forma externa de sus ciudades, buscando si las hubiera, la libertad para convertirse en los artistas de sus propias ciudades, representando en un lienzo gigantesco la expresión de su vida».

R. Unwin (1909). *La práctica del Urbanismo*.

«La función principal de la ciudad es la de convertir la fuerza en forma, la energía en cultura, la materia muerta en los símbolos vivos del arte, la reproducción biológica en creatividad social. Las funciones positivas de la ciudad no se pueden llevar a cabo sin la creación de nuevos esquemas institucionales, capaces de hacer frente a las vastas energías que los individuos modernos generan: esquemas tan audaces como los que originalmente transformaron las villas fortificadas en ciudades nucleadas, altamente organizadas».

L. Mumford (1960). *La ciudad en la historia*.

Hablar sobre urbanismo supone tener en cuenta la existencia de una disciplina constituida a lo largo de un recorrido que pone el acento en los procesos de formación de la ciudad. Se trata entonces de enfocar la mirada

«sobre el conjunto de prácticas y de saberes, que se construyen en modo fragmentario, dejando muchos vacíos, hecho que supone aludir a su propia historia».

B. Secchi (2000). *Prima lezione di urbanistica*. Roma / Bari: Editori Laterza.

Y aunque entre la historia de las ciudades y del territorio y esas prácticas existe un evidente paralelismo, no podemos decir que exista una perfecta adherencia.

Por ello historia de la ciudad e historia del urbanismo son dos cosas diferentes, así como urbanismo y urbanística también. Mientras que el urbanismo tiene como objetivo el estudio de los asentamientos humanos, desde una aproximación multidisciplinar y se encarga de la elaboración de análisis y diagnósticos, para la comprensión e intervención sobre el problema urbano, la urbanística, por su parte, nos remite a la sistemática, a los instrumentos y al conjunto de técnicas que nos sirven para intervenir en la ciudad, es decir, al planeamiento y a las estrategias urbanísticas.

En este sentido, vale la pena siempre valorar el espesor científico y cultural que conforma el urbanismo, la urbanística y la propia historia ligada a la formación y transformación de las ciudades y el territorio.

Y asumir de entrada a modo de advertencia que ha existido un proceso de selección acumulativa.

Modelos de ciudad

López de Lucio ejemplifica bastante bien este proceso al explicar cómo la ciudad-jardín nace como reacción a las condiciones de la ciudad industrial de la segunda mitad del siglo pasado; el modelo planetario no hace más que generalizar dicha solución. De la misma manera, los principios básicos que inspiran a los arquitectos del Movimiento Moderno, y que llevan a la redacción de la Carta de Atenas, no dejan de ser una transposición al campo de la ciudad de los métodos de organización racional del trabajo, iluminados por la ya larga tradición del higienismo y el reformismo social europeos. Ello le lleva a afirmar que «El nuevo espacio urbano fragmentado y disperso no es ni una exclusiva invención de los urbanistas ni tampoco algo que ocurra totalmente en contra de sus teorías y prácticas profesionales». Así como también que «Hay una íntima interrelación, como no podía por menos de ocurrir, entre teorías e ideologías urbanísticas, características e intereses del sistema político y económico, preferencias y gustos sociales mayoritarios y de clase». R. López de Lucio en *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX*.

De cuando en cuando se conservan o reutilizan conceptos, entre nuevos contextos, así como también a menudo son abandonados, destruidos o falsificados; y también a su vez aparecen otros conceptos *ex novo* que son verdaderas innovaciones.

La urbanística está obviamente cambiando en el tiempo, continúa cambiando, y se mueve dentro de un ámbito fuertemente marcado por contrastes, cambios, revoluciones científicas, y mutaciones políticas, económicas y sociales. La historia del urbanismo, de la urbanística y del proceso de formación de las ciudades está marcada por una sucesión de convergencias, de corrientes opuestas y de tendencias conflictivas.

Frente a este complejo proceso continuo de cambios en la ciudad, surgen nuevas prioridades y también cambios de enfoque, es decir, **nuevas cuestiones urgentes** con también **nuevos paradigmas**.

Nuevas cuestiones urgentes

Secchi destaca que recientemente se han venido agendando distintas cuestiones urbanas, entre ellas podemos citar: «la polémica del lujo» o debate sobre la acumulación capitalista en el siglo XVIII, la «cuestión de la vivienda» en la mitad del siglo XIX, la cuestión de la «Großstadt» durante la transición a la metrópoli, y finalmente, la nueva cuestión urbana a partir del «derecho a la ciudad» de Henri Lefebvre, como es el caso de Manuel Castells sobre las nuevas condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo y los conflictos y contradicciones urbanas en la práctica social, y Michel de Certeau, quien plantea la posibilidad de que urbanismo institucionalizado desde el poder puede ser subvertido y alterado por las prácticas cotidianas de quienes habitan la ciudad. Mucho más reciente es el caso de la «sociedad líquida» de Bauman, «la sociedad del riesgo» de Beck y la «era del acceso» de Rifkin.

Nuevos paradigmas

A la par de las problemáticas en la construcción de la ciudad, han existido paradigmas que generan tendencias a valorar aspectos que habían sido dejados de lado o simplemente poco valorados en su momento histórico. Esto explica cómo recientemente han tomado mucho valor frente a la metropolización de las ciudades temas fundamentales de la ciudad: las nuevas tecnologías, la movilidad, el medio ambiente, la desigualdad social, etc. Temas no del todo novedosos pero que, dentro de las problemáticas de construcción de la ciudad de hoy, han adquirido protagonismo.

Se intenta reaccionar frente a problemas más o menos actuales, con las limitaciones que supone una respuesta razonada y de rápida adaptación. Todo dentro de un conflicto de base, sustentado en dos hipótesis de partida cruciales: la primera hace referencia a todo aquello externo a la urbanística; aquello que nos da una conciencia de la cierta incapacidad de dar respuesta a las instan-

cias de las confrontaciones relativas a la ciudad y el territorio expresadas en la sociedad, la economía, las instituciones o de grupos sociales particulares. La segunda trata sobre las contradicciones internas de la urbanística; el aceptar, reconocer y tratar de resolver, desde una mirada crítica, los conflictos y las contradicciones, que se manifiestan a menudo dentro las prácticas urbanísticas, para darles una mayor coherencia o una menor autocontradicción, con el fin de conseguir su propia renovación.

En este sentido, no se trata de crear del todo un nuevo urbanismo desde cero, ni de asumir que lo que estamos viendo llegar es el realmente válido solo porque es novedad, o de dejarse llevar por los neologismos y las manipulaciones del lenguaje (Borja, 2012), se trata más bien de saber identificar las problemáticas actuales, analizarlas, ponerlas en su contexto y proponer los objetivos y las técnicas necesarias para promover un proceso de cambio, proceso que se entiende urgente pero que está sujeto a una historia, a inercias, a conflictos y también a continuos choques de intereses.

Por ello el urbanismo debe ser teórico y práctico a la vez, debe estudiar la ciudad para intervenir en ella, pues se define ante todo por la voluntad de orientar la acción sobre la ciudad, «hacer ciudad» (Borja, 2007), mejorar o reformar la ciudad existente, ordenar su desarrollo, proponer diseños, inventar formas, establecer dialécticas positivas entre espacios construidos y vacíos, y entre estos y los comportamientos y las aspiraciones sociales.

El urbanismo es también política y técnica. Es política porque tiene su centro en la cosa pública, y el urbanismo es por esencia una acción pública, es la persona, los ciudadanos. El ciudadano no puede ser entendido como un sujeto pasivo, inerte, puro receptor y destinatario de las decisiones políticas. Desde el urbanismo se influye sobre la persona –la sociedad– y su vida en la ciudad –ciudadanía–, y como centro de la acción política significa sobre todo considerarlo el protagonista por excelencia de la vida en sociedad y en la ciudad. La libertad y los derechos de los ciudadanos son el objetivo primero de la acción política, lo que significa, pues, que hay que proponer perfeccionar y mejorar todos los mecanismos constitucionales, políticos y jurídicos que definen al Estado de derecho como marco de esas libertades. Y es técnica porque la urbanística se lleva a la práctica a través de un conjunto de técnicas que, derivadas del urbanismo, sirven para la intervención urbana, pues son ellas las que nos ayudan a sistematizar los procesos urbanos a fin de lograr una eficacia de la intervención urbana. Entre dichas técnicas podremos entonces reconocer diversas formas de intervención: la planificación estratégica, la planificación urbana, la renovación urbana, etc.

Por otra parte, la práctica del urbanismo debe ser transversal, interdisciplinar e interescalar, pues precisa de todo el conjunto de las disciplinas que se encargan del estudio de los asentamientos humanos para su diagnóstico, comprensión e intervención. Todos los enfoques y métodos de las diferentes profesiones afines al urbanismo conforman esta herramienta fundamental, que

Referencia bibliográfica

J. Borja (2012). «La ecuación virtuosa e imposible o las trampas del lenguaje». *Carajillo de la ciudad* (Revista digital del Programa en Gestión de la Ciudad, año 4).

Referencia bibliográfica

J. Borja (2007). En F. Ascher. *Nuevos Principios del Urbanismo* (pág. 11). Barcelona: Alianza-Ensayo.

permite comprender los procesos urbanos a fin de poder proponer y planificar intervenciones para la cualificación del territorio y el espacio en todas sus escalas. De la misma manera, el urbanismo debe ser local y global, y enlazarse con las distintas escalas de relación de los territorios. Hoy por hoy las regiones urbanizadas concentran gran parte de la población en un **área intensamente urbanizada** con una ciudad central en unos casos –la mayoría–, y en otros dentro de una conurbación de dos o más ciudades, lo que implica una visión extramunicipal y regional. Pero las dinámicas del mercado, por una parte, y la fragmentación político-administrativa –reforzada por el localismo identitario–, por otra, generan muchas disfunciones. En vez de consolidar la ciudad –o conurbación– central y organizar centralidades aglomeradas de dimensiones diversas en el resto extenso y desigual proceso urbanizador se multiplica la urbanización difusa. Se generan múltiples despilfarros y a la vez déficits de recursos a causa de infraestructuras urbanizadoras excesivas y desequilibrantes, altos costes ambientales, incoherencias urbanísticas, degradación del capital fijo productivo, conjuntos de viviendas sin ciudad, zonas de exclusión social y urbana, grandes equipamientos aislados, etc. Todo lo cual deriva en un sentimiento de «malestar» generalizado frente a la ciudad y a su planeamiento, a la vez que se genera una progresiva conciencia de que se trata de una «injusticia espacial» y de una pésima gestión del territorio.

Un mundo intensamente urbanizado

Con todos los problemas que esto acarrea, pues según cifras del Banco Mundial, más de la mitad de la población mundial vive en áreas urbanas desde 2008. Para 2030, se estima que un 60 % de la población mundial vivirá en áreas urbanas. Cada día se añaden casi 180.000 personas a la población urbana. Se estima que hay casi mil millones de pobres en el mundo, de los que más de 750 millones viven en áreas urbanas sin refugio adecuado ni servicios básicos. 1/3 de la población de los países en desarrollo que vive en ciudades lo hace en tugurios/barrios miseria. Y más de la mitad de la población mundial vive con menos de dos dólares al día.

A día de hoy, la cultura metropolitana aún no se ha consolidado, más que metrópolis habitamos conurbaciones. No obstante, algunos profesionales y expertos y muchos dirigentes o activistas sociales se plantean la política para un ámbito metropolitano, buscando la inclusión en la gran ciudad. Por ello la crisis actual es también una oportunidad innovadora y justiciera (Borja, 2015).

Por eso hay que trabajar en tres grandes ejes de las políticas metropolitanas: uno, la regeneración del capital fijo y social (habilidades de la población) para promover una renovada economía productiva, generadora de empleo y con criterios ambientales. Dos, una cultura rigurosa respecto a las infraestructuras, los equipamientos, la vivienda y los servicios colectivos que garanticen los derechos propios de los ciudadanos por igual; lo cual requiere una fiscalidad metropolitana que permita políticas redistributivas y un urbanismo concentrador de la población. Tres, la reorganización política de las regiones urbanas y ciudades metropolitanas.

Referencia bibliográfica

J. Borja (2015). «El urbanismo frente a la ciudad actual: sus desafíos, sus mediaciones y sus responsabilidades» (texto inédito). Barcelona.

En esta asignatura dedicada al urbanismo, un tema bastante complejo y actual como hemos visto, pretendemos incitar a una reflexión y actualización sobre conceptos, a una identificación de los temas urgentes y a la propuesta de acciones y soluciones.

El primer módulo se ocupa de centrarnos en el para qué, acercándonos a las principales «cuestiones» y problemáticas que debe afrontar el urbanismo y la ciudad actual; el siguiente módulo nos sitúa en el cómo hemos llegado aquí, observando el planeamiento y la crisis urbana, en su evolución y experiencias; el módulo tercero nos muestra, qué se está haciendo, los conceptos y las aplicaciones más recientes; y el cuarto nos proyecta hacia una reflexión más abierta e incierta, pero también propositiva sobre qué se hará, en una clara apuesta por las posibilidades futuras hacia ciudades más inteligentes, partiendo de la convicción de que la ciudad es uno de los grandes inventos de la humanidad, y de que como tal ha sido inteligente desde un principio, lo que no quita que debamos continuamente reformularla.

La ciudad hoy debe ser hoy estudiada y reformulada desde un urbanismo y una urbanística renovados; para una ciudad y sociedad renovada, un urbanismo renovado.

2. El urbanismo frente a la ciudad actual: sus desafíos, sus mediaciones y sus responsabilidades

«Yo coloco bien a mis jugadores en la pizarra. Pero cuando la pelota empieza a rodar en la cancha todos los jugadores se mueven».

A. Basile

Desarrollo urbano especulativo en Santiago de Chile



Fuente: <http://www.ecologiapolitica.info/?p=1636>.

2.1. Introducción. El urbanismo entre la ética y la política

El urbanismo se ha vinculado a la ordenación física de la ciudad existente y al desarrollo de esta. Los urbanistas, principalmente arquitectos e ingenieros, determinan (o lo intentan) las formas futuras de la ciudad, y en parte los usos. Son hacedores de planes y proyectos. Las otras profesiones (juristas, economistas, sociólogos o geógrafos, ambientólogos, paisajistas, etc.) hacen contribuciones que son más o menos decisivas para viabilizar las propuestas. Esto es la apariencia. En realidad, las dinámicas del mercado van más rápido que la elaboración y ejecución de los planes y proyectos. Lo mismo los comportamientos sociales. Las decisiones políticas y los financiadores y promotores deciden los objetivos, concretan las actuaciones y deciden los cambios. Las administraciones públicas establecen prioridades o simplemente asumen permisivamente lo que exigen el negocio mercantil o, en menor grado, las reivindicaciones ciudadanas.

La ciudad actual es más proceso que estructura, por lo menos si se pretende entender para intervenir en ella. Es un flujo permanente que hay que orientar en un sentido o en otro. Hay que reconocer las tendencias en curso, siempre

contradictorias, y decidir cuáles son las tendencias que hay que frenar o reducir y las que es preciso potenciar. Como en la cancha, el entrenador debe estar modificando los planteamientos y las colocaciones de los actores.

El urbanismo no es, no puede ser una disciplina estática. Por el contrario, debe adaptarse a situaciones cambiantes. Se adapta a, o si puede reorienta, las dinámicas sociales y económicas (como la globalización financiera), los movimientos migratorios y los comportamientos colectivos, los cambios políticos y jurídicos y las modas intelectuales, la emergencia de innovaciones tecnológicas y de problemáticas antes poco reconocidas (como las ambientales) y la exigencia de nuevos derechos y reconocimientos. Y también los progresos, innovaciones y experiencias de la propia disciplina.

Pero a diferencia de las ciencias «duras», como las naturales, el urbanismo es una disciplina social y práctica, que condiciona la vida de la población, y los profesionales son a la vez investigador e investigado, enfermero y enfermo, forman parte de la población, sus decisiones los implican. No puede prescindir de todo tipo de conocimientos, sean científicos, técnicos, ideológicos, psicológicos, de los intereses o valores de los individuos y de los colectivos sociales, de la historia y de los mitos, de lo que se hizo y de lo que se pensó sobre la ciudad, etc. Debe escuchar y debe proponer, y debe posicionarse en las contradicciones y conflictos de la sociedad. Y como disciplina instrumental, al urbanismo se lo juzga por el resultado, por la acción sobre el territorio y los efectos sobre la vida de la gente. No es solamente una técnica. Es mucho más.

El urbanismo, como otras profesiones, se basa en principios éticos y es también una dimensión de la política. Sus fundamentos modernos éticos, humanistas o sociales forman parte de sus orígenes. Los fundadores, entre ellos Cerdá y otros muchos, parten de algunos principios elementales. Uno: la ciudad debe garantizar a todos los habitantes por igual el acceso a los bienes y servicios que son comunes o necesarios a todos (vivienda, transportes, reconocimiento, espacio público, sanidad, seguridad, etc.). Y segundo: contribuir a las transformaciones sociales, económicas, culturales y políticas con el fin que el objetivo citado, el derecho a la ciudad, sea realmente efectivo. El urbanismo nace con dos alas que pueden ser complementarias o contradictorias. El primer fundamento es funcional, pero de carácter universal: construir la ciudad igualitaria (Cerdá). El segundo es político: intervenir mediante el urbanismo en la reducción de las desigualdades y promover la calidad de vida de los ciudadanos. Si el urbanismo funcional se inspira en el racionalismo de la organización de la sociedad industrial, la vocación sociopolítica se inspira parcialmente en el socialismo utópico y posteriormente en el marxismo y el pensamiento alternativo. Pero el urbanismo ha traicionado muchas veces sus fundamentos y de manera muy evidente en las últimas décadas. Si en las ciudades se multiplican las desigualdades espaciales, el desarrollo urbano es insostenible y la economía

especulativa en nombre de la competitividad destruye el capital fijo y social, hay que asumir que los urbanistas en sentido genérico tienen una cuota de responsabilidad.

Los fundamentos éticos han sido pervertidos por las prácticas de muchos gobernantes, de gran parte de los profesionales y obviamente de financieros, promotores, constructores y propietarios de suelo. Se vulneran explícitamente todos los valores y las razones de ser del urbanismo. Otras profesiones, como la sanidad o la educación, mantienen formalmente códigos éticos, incluso concretados en la legislación y en los reglamentos de las organizaciones profesionales, aunque en la práctica a veces se conculquen (más por la política que por la profesión). En cambio, en la planificación territorial, el urbanismo y las políticas de vivienda se cometen barbaridades (véanse por ejemplo los estropicios del *boom* inmobiliario de la última década en España, en Estados Unidos y en otros países) sin exigir ninguna responsabilidad a profesionales, promotores, funcionarios y gobernantes. Los arquitectos, planificadores, urbanistas y otros profesionales son en muchos casos inimputables, cómplices de intereses antisociales y que actúan sin ninguna mala conciencia. La excusa: es lo que quiere el alcalde, el cliente o el financiador.

Entre los valores éticos y las intervenciones en el territorio (planes, proyectos, programas, actuaciones puntuales, etc., es decir, las técnicas) está el marco político-jurídico y las decisiones de los gobiernos (nacionales o locales). El urbanismo es una actividad reglada, por una parte, pero en la práctica también puede ser muy arbitraria (lo cual se presta a la corrupción). El marco legal es a la vez garantía del interés general y protector de los derechos individuales. En nombre de la propiedad privada se facilita la especulación del suelo, que es una de las principales causas de los procesos urbanizadores más perversos. A continuación interviene la legislación específica, las políticas públicas sectoriales, los planes y proyectos municipales, etc. Para todo ello, hasta el proceso de ejecución, son indispensables los profesionales, sean funcionarios o contratados por las administraciones públicas o las empresas privadas. ¿A la hora de asumir los encargos tienen en cuenta la ética de la profesión?

En resumen, el urbanismo es primero ética y política, luego su concreción supone utilizar e innovar las técnicas urbanísticas adecuadas y dialogar con los actores políticos y económicos y la ciudadanía interesada. No es una caja de utensilios como la de un fontanero, es un proceso complejo que se desarrolla en el tiempo y en el espacio, entre lo simbólico y lo material, y en el que participan múltiples actores. Uno de ellos son los urbanistas, sean planificadores, arquitectos, ingenieros, juristas, gestores financieros, geógrafos, economistas, sociólogos, paisajistas, ambientalistas, filósofos, activistas sociales, etc. Sin embargo, son indispensables y de nada sirven los valores y las ideas, las decisiones políticas y las movilizaciones sociales, si no se disponen de los instrumentos propios del urbanismo, sea para hacer o deshacer la acción en el territorio.

No obstante, la política predetermina el urbanismo. Es la política estatal la que puede modificar el marco legal (la fiscalidad, el suelo, la gestión o la concesión de los servicios urbanos, etc.), las iniciativas territoriales como las infraestructuras y los programas de vivienda, las obligaciones y regulaciones del sistema financiero, la orientación de las empresas públicas o parapúblicas (como los transportes), etc. Y son los gobiernos locales o regionales los que definen el planeamiento y la programación de los procesos de urbanización, los programas o actuaciones integrales o sectoriales en la ciudad compacta, los que establecen convenios con los privados y controlan la gestión y la disciplina urbanas, etc. También es política formalizar los instrumentos y mecanismos para facilitar la participación de la ciudadanía tanto en los procesos deliberantes anteriores a la decisión formal como en los procesos de seguimiento de la ejecución de las actuaciones urbanísticas. No son los urbanistas o los arquitectos los que hacen la ciudad, aunque la piensan (no son los únicos) y se lo creen, son los gobiernos y los actores económicos (financieros, constructores, promotores, propietarios del suelo) los que hacen de «*developpers*». Los profesionales y los actores sociales o ciudadanos inciden más o menos en el proceso urbano.

2.2. El mundo y la ciudad han cambiado, ¿los urbanistas nos hemos enterado? El malestar urbano

Ciudad Meridiana, Barcelona



Polígono residencial obrero periférico de los años sesenta. Fuente: ONG Vitamundi.

El urbanismo es una dimensión de la política, como lo es la emisión de moneda, la seguridad ciudadana, la fiscalidad, las infraestructuras de comunicación, el abastecimiento de agua, la educación obligatoria, la sanidad pública, las fuerzas armadas, etc. Por lo tanto, cada época debe reconstruir el urbanismo, como política primero, y en sus métodos y técnicas también. Veamos pues los cambios globales que inciden en el urbanismo local. Los procesos sociales, económicos, tecnológicos y culturales son globales. Pero el urbanismo es local. Cada ciudad tiene una especificidad propia y los marcos políticos y jurídicos son de ámbito estatal y local. No hay, o por lo menos no es suficiente, una regulación adecuada de los procesos globales que actúan en mercados salvajes y donde los poderes financieros y las empresas multinacionales imponen su

fuerza sobre los estados y los gobiernos locales. Es precisamente en el nivel local donde se materializan los efectos y desde donde es posible plantear la resistencia. Pero es necesario tomar conciencia de algunos procesos globales visibles que inciden, en muchos casos negativamente, en los territorios urbanos.

2.2.1. La disolución de la ciudad en las periferias y la exclusión social en las áreas

Se tiende a una urbanización difusa, dispersa, fragmentada y segregadora, la no ciudad. Barrios cerrados, conjuntos de vivienda social lejos de la trama ciudadana, urbanización diseminada, centros comerciales que no son centros urbanos solamente rodeados de estacionamiento, puntos nodales cuya única vida la da la gasolinera, un bar y un pequeño supermercado, polígonos industriales pomposamente denominados parques de innovación tecnológica y que pueden ser galpones de almacenamiento, suelo expectante pendiente de obtener beneficios especulativos y vías más o menos rápidas al servicio de los coches privados, contaminantes y que multiplican el precio del suelo, etc.

La otra cara es la ciudad compacta, la que sería la parte positiva, el modelo, y en parte aún lo es, pero también es excluyente, donde se concentra principalmente una fracción importante de sectores altos y medios, residentes y/o usuarios de las áreas centrales, donde se realizan grandes proyectos complejos para el terciario superior (financiero, administrativo, comercial), la «nueva economía» (o «economía del conocimiento»), las instituciones políticas, etc. Los centros históricos se museifican y se gentrifican, los barrios residenciales se hipersecurizan mediante la homogeneización social y la ideología del miedo, los barrios populares van modificando su población a medida que se produce la renovación urbana y algunos barrios degradados son refugio de colectivos marginados, no necesariamente marginales. Progresivamente, los sectores populares son excluidos de la ciudad, del lugar donde se puede ejercer la ciudadanía; el derecho a la ciudad se pierde o se reduce a mínimos.

2.2.2. La relativa impotencia de los gobiernos locales y la complicidad con las dinámicas urbanizadoras y excluyentes

Los gobiernos locales, en general, disponen de importantes competencias urbanísticas, aunque estén condicionados por el marco jurídico (legislación del suelo y su propiedad, del planeamiento urbano, de la fiscalidad, etc.) y por las políticas públicas: infraestructuras y transportes supramunicipales, programas de vivienda. Y también por las empresas concesionarias (o que actúan en el mercado) de servicios de carácter universal, es decir, que afectan al conjunto de la población: agua, energía, tecnologías digitales, etc. Tampoco tienen dominio o competencia sobre grandes equipamientos: cuarteles, estaciones ferroviarias o de autobuses, cuarteles militares, edificios religiosos, hospitales y centros de enseñanza, etc. A pesar de ello, tienen una capacidad teórica y legal para regular la ordenación del territorio. Pero si son pequeños o medianos,

difícilmente pueden resistir a las presiones urbanizadoras, sean por parte de las entidades financieras o por mediación de los promotores y constructores, o sean por la presión de los propietarios de suelo, grandes y pequeños, que pretenden conseguir fuertes beneficios especulativos.

La urbanización periférica –infraestructuras o construcción y los grandes proyectos de renovación urbana– son hoy, en muchos casos, una de las principales fuentes de acumulación de capital por medio de una economía especulativa. Y con frecuencia el resultado es el despilfarro por el escaso uso de las infraestructuras e ingentes conjuntos de viviendas, y a veces de oficinas, que nunca fueron ocupadas. El caso español es el paradigma exagerado de ello, pero es propio de todas las políticas neoliberales, aunque con mayor o menor intensidad. Todo ello supone un enorme despilfarro de recursos económicos, una insostenibilidad debida a la depredación del suelo y de bienes básicos y limitados (agua, energía) y altos costes sociales en detrimento de sectores populares y medios, y a la larga también peores condiciones de vida de toda la población urbana y suburbana. Los gobiernos locales y estatales disponen de medios políticos y económicos para promover medidas legislativas reguladoras y políticas públicas alternativas. Si no lo hacen, es por complicidades con los grupos económicos, especialmente financieros, interesados o simplemente por debilidad ante las presiones económicas o sociales.

2.2.3. Los comportamientos sociales y las tendencias manipuladas. Las desigualdades sociales y la precarización de las clases populares y medias

Los comportamientos sociales de resistencia y de alternativa inciden obviamente en los procesos urbanísticos. En muchos casos, como veremos más adelante, están a favor de las tendencias positivas, las que sintetizamos como el urbanismo ciudadano o el derecho a la ciudad. Pero en otros casos los comportamientos sociales, conscientemente o no, tienden a favorecer las dinámicas perversas y disolutorias de la ciudad. Un ejemplo muy común es el de la preferencia por la compra de la vivienda aunque sea más allá de la ciudad compacta, con el lastre de la hipoteca y la marginación respecto a la ciudad donde se concentran empleos, educación, cultura, heterogeneidad, proximidad a los servicios colectivos, movilización social o política, etc.

Uno de los comportamientos sociales que pueden calificarse de «anticiudadanos» es la vocación de las clases media y altas preferentemente por crearse espacios privatizados y excluyentes, bien creando barreras simbólicas o mediante apropiación *de iure* o *de facto* de los espacios públicos. Estos espacios existen tanto en las áreas centrales y barrios residenciales como en algunas periferias en zonas excluyentes por el coste del suelo y de las construcciones o barrios cerrados, con frecuencia verdaderas fortalezas. Las motivaciones, en gran par-

te manipuladas, son la «seguridad», el afán de «distinción», mitificación del «medio ambiente», el sentirse en un entorno en el que todos son como uno, lo que Aristóteles llamaba la «idiotez».

Estas motivaciones tienen mucho de manipulación. ¿Inseguridad en nuestras ciudades? En general, es mucho menor que en otras épocas y en otros continentes. Y en todo caso las principales víctimas de la inseguridad son los sectores populares. La distinción y la homogeneización de los ciudadanos por «clases» van en detrimento no solo de reducir las desigualdades, sino que también si se reduce a mínimos la mezcla social, la ciudad pierde vivacidad y la falta de intercambio es un freno a la innovación. El argumento ambientalista es realmente una mentira y una agresión. La difusión urbana y los barrios cerrados o perdidos en la nada tendrán quizá la naturaleza próxima, pero no espacio público, y la multiplicación de infraestructuras y del tráfico de automóviles genera contaminación, despilfarro de suelo y altos costes de energías no renovables.

2.2.4. ¿La tecnología como garantía de progreso? Las *smart cities*

Lo sabemos todos y es profecía como el verso del poeta Foix: la tecnología sirve para lo bueno y para lo malo, unos se aprovechan de ella y otros no acceden a sus útiles aplicaciones. Las promesas tecnológicas en muchos casos producen víctimas o frustraciones. Pero hay profetas más falsos que la falsa moneda que proclaman los grandes beneficios de las nuevas tecnologías como el charlatán Florida o el economista Glaeser, y alcaldes no siempre informados y con poco sentido del ridículo se han distinguido por autoproclamarse que están en la vanguardia de las ciudades inteligentes, pero en inglés, no faltaría más (*smart cities*).

Las llamadas «nuevas tecnologías» de la información y la comunicación (TIC) han generado nuevos usos de organización interna de las administraciones públicas, las empresas privadas y las organizaciones sociales. Se facilita la acumulación y organización de mucha más información, los individuos acceden a informaciones y comunicaciones incluso en tiempo real tanto para sus actividades profesionales como para sus relaciones sociales y personales (siempre que tengan tiempo disponible y sepan navegar por internet). Se multiplican las redes sociales y las múltiples formas de intercomunicación virtual entre personas y entre colectivos. Pero que de ello se derive que se trata de un nuevo «modo de producción informacional» es bastante petulante y muy exagerado. También podríamos considerar que con la generalización del automóvil y del teléfono habría que considerar otro «modo de producción». Esta pomposa definición sirve para considerar la sociedad actual como «poscapitalista», cuando en realidad nos encontramos ante una forma especialmente perversa de capitalismo: la actual globalización financiera que da lugar a una mercantilización de la vida social y a la hegemonía de la economía especulativa. Las TIC, como en general las tecnologías novedosas que se generalizan, llegan al público revestidas de promesas. Unas promesas que se realizan para unos pero no para

todos, o por lo menos no al inicio, e incluso pueden tardar varias generaciones (la fractura digital por ejemplo). Los beneficios prometidos también generan efectos perversos como es el caso de las TIC, mayor control social, acumulación de información concentrada y solo accesible a los poderes económicos y (no siempre) a los poderes políticos, manipulación de la opinión pública, etc. Las promesas de las TIC llegan a extremos ingenuos por parte de alcaldes ingenuos que incluso consideran que la tecnología actual nos permitirá suprimir las desigualdades sociales. Las tecnologías no son neutras, pueden ser incluyentes o excluyentes, democratizadoras o concentradoras de la información y controladoras de la comunicación. Y cuando alguien rompe la fortaleza para hacer llegar la información a los ciudadanos, el poder político, los jueces y los bancos persiguen a estos «Robins hoods» de nuestra época (véase el caso de Snowden o de Falciani).

Veamos un caso ejemplificador. El discurso de las *smart cities* tiene unos orígenes dudosos. IBM, la poderosa multinacional, lanza una campaña publicitaria en 2010: *Smart Cities Challenge*. Un año después difunde un producto dirigido principalmente a los gobiernos locales: Intelligent Center for Smarter Cities. El producto propone organizar la información masiva digitalizada por los sectores de la gestión urbana y ofrece las respuestas a cada una de estas temáticas (movilidad, seguridad, vivienda, salud pública, áreas degradadas o en reconversión, grandes proyectos, etc.). Evidentemente, las respuestas son las propias del neoliberalismo y de la economía de mercado, no se cruzan las temáticas que es sabido que son interdependientes y no se hace referencia alguna a los factores causales que generan los desequilibrios y las desigualdades, etc. IBM ofrece a la vez una información concentrada solo accesible a las multinacionales prestadoras de servicios urbanos y a los gobiernos locales, y también les ofrece las respuestas «prêt à porter» supuestamente técnicas, objetivas y naturalizadas. Es el *big data*, al que se puede contraponer la *data city*, cuando la información, la evaluación de las problemáticas y las posibles respuestas se produce desde la base de la sociedad y accede hasta las instituciones públicas y entidades sociales y privadas.

2.2.5. El discurso triunfante y la complicidad de los organismos internacionales. La resiliencia

El discurso dominante sobre las ciudades es ambivalente. Por una parte, nos atemorizan: *The Hell is the City* (La ciudad es el infierno) fue la portada de *The Economist* hace algunos años. La contaminación y el calentamiento de la tierra, los límites de los recursos no renovables y las inundaciones que nos amenazan en un futuro muy próximo, la miseria en las ciudades y las periferias y los parias que un día entrarán como hordas y destruirán la ciudad de los ricos y nuestro bienestar. Es el discurso del miedo. El otro discurso es el del triunfo de las ciudades: las tecnologías y la creatividad ciudadana se expandirá por los territorios urbanos y solamente algunas minorías marginales no disfrutarán de todo aquello que les puede hacer felices encerrados en su casa o su vecindario. Como ya hemos visto, estos dos cuentos infantiles son a la vez complementarios y falsos, pero justifican a la vez el miedo presente y la seguridad futura, a condición de que la ciudadanía sea pasiva o se resuelva por vía individual sus problemas.

Los organismos internacionales contribuyen decisivamente a narcotizar a los ciudadanos jugando estas dos cartas. Su discurso aparentemente progresista nos alerta sobre los problemas que acechan a las ciudades, en especial las gran-

des ciudades y en general a la humanidad. Estas plagas bíblicas no son productos de la naturaleza o de nuestros afanes consumistas, pero se guardan muy bien de buscar responsables concretos, el capitalismo financiero, las multinacionales, la especulación del suelo, la complicidad de los gobiernos de los estados y los locales, etc. Los expertos de las instituciones internacionales, en cuya cúpula se sitúan los estados que ponen y quitan a los directivos, son a su vez cómplices activos, pues «naturalizan» y legitiman «técnicamente» los procesos urbanos perversos. Por ejemplo, consideran la urbanización sin ciudad como indicador de desarrollo económico. Y recientemente se han entusiasmado con la «resiliencia».

La resiliencia es un concepto utilizado en las «ciencias duras», en física o en biología: (materiales o seres vivos que reaccionan ante el entorno adverso para resistir o adaptarse). También se aplica a los individuos en psicología. Y más recientemente ante los comportamientos colectivos: la resiliencia va destinada a los que reivindican sus derechos, al lugar, a la tenencia de la tierra, a la vivienda, a la seguridad, a un transporte que lo puedan pagar, a la sanidad y a la escuela públicas, al empleo y a la renta básica, a vivir en barrios dignos y visibles, a la centralidad, a la igualdad política y jurídica, al reconocimiento... en resumen, al derecho a la ciudad. La resiliencia se define así: todos ustedes tienen que ser resilientes, es decir, «deben resolver sus problemas por su cuenta, el Estado no se los va a resolver». Y «olviden el derecho a la ciudad, ni tan solo aceptamos el concepto, está prohibido en nuestros documentos».

3. Las dinámicas contradictorias en las ciudades metropolitanas. O la urbanización sin ciudad y la ciudad sin igualdad ciudadana

Barrio Las Tablas. Área Metropolitana de Madrid



La disolución de la ciudad. Fuente: Urbancidades.

Como expusimos al inicio, la ciudad es un proceso y en ella se establecen dialécticas complejas entre tendencias contradictorias y una diversidad de actores. En esta parte exponemos las tendencias que nos parecen más evidentes, las que son disolutorias de la ciudad y que reducen los derechos de ciudadanía de la mayoría de la población.

3.1. La urbanización extensiva y el efecto de escala

Es en estos espacios lacónicos en los que se manifiesta la miseria ciudadana de gran parte de las periferias metropolitanas. Históricamente, las ciudades han generado espacios centrales y otros marginales, zonas de ricos y dotadas de infraestructuras y servicios, y otras de pobres, con grandes déficits en las viviendas y los equipamientos, entornos protegidos y otros no. Pero existía continuidad del hábitat, distancias cortas entre unos y otros, mezclas inevitables. Hoy las poblaciones atomizadas, segregadas y aisladas respecto a la ciudad compacta y compleja viven en tierra de nadie, difícilmente pueden sentirse reconocidos como ciudadanos. El efecto de escala genera una específica injusticia espacial.

3.2. La ciudad central, compacta y excluyente

Es la cosificación o reificación de la ciudad, un objeto que nos es ajeno a pesar de que existe porque nosotros la hacemos y la vivimos pero que no la poseemos. Es la alienación urbana, el sentimiento de desposesión, de los ciudadanos. Las áreas centrales expulsan a los sectores populares o dejan que se degra-

den y se consideran lugares malditos, criminalizados. Los centros se museifican y turistizan, o se convierten en caricaturas de Manhattan, torres de oficinas y comercios globalizados. Las zonas residenciales, securizadas y bien cuidadas se reservan a sectores altos y medios acomodados, que tienden a mantener su exclusividad. La ciudad se desvitaliza, al perder su heterogeneidad, la mezcla social y funcional, pierde su razón de ser. Los ciudadanos han perdido su relación con la ciudad, se les ha desposeído de ellas.

3.3. Degeneración de la arquitectura y el urbanismo

Los profesionales cómplices de los procesos citados actúan como si fueran inimputables, irresponsables, sin ética ciudadana y sin compromiso social, ejercen en la impunidad. Remodelan conjuntos a sabiendas de que expulsarán a la población residente, priorizan la circulación de los automóviles y empobrecen el espacio público, diseñan conjuntos cerrados para que una parte de la población se autoexcluya en fortalezas que solo pueden generar incomunicación y agresividad, proyectan grandes infraestructuras ostentosas y despilfarradoras. El caso extremo es el de los arquitectos divinos que desprecian el entorno social y ambiental y «crean su obra», cuyo destino son las revistas de papel *couché*, y producen artefactos singulares para bobería de alcaldes y directivos de grandes empresas.

3.4. Desigualdad social e injusticia espacial

Sin duda alguna, existe una relación directa entre desigualdad social y exclusión urbana. La crisis actual lo ha acentuado. Los sectores populares y gran parte de los medios han visto reducido sus salarios y sus ingresos. También los servicios colectivos en parte se han privatizado y casi siempre son muy deficitarios en las zonas urbanizadas sin ciudad. El trabajo se ha precarizado, ha aumentado considerablemente la desocupación (el «ejército de reserva de mano de obra») y cuando más se necesitan los programas de protección social, el sector de población más vulnerable vive o se refugia en viviendas de mala calidad y lejos de las ciudades centrales donde hay actividad y servicios. La injusticia espacial refuerza la exclusión de gran parte de los sectores populares e incluso, en menor grado, de los medios. Se produce, pues, un plus de explotación, directa por medio de la precarización. Y explotación indirecta se produce al reducirse drásticamente el salario indirecto por medio de la exclusión socioterritorial (vivienda, transportes, fractura digital, educación, sanidad, desconexión de la sociedad activa e integrada, etc.). La reducción de la reproducción social es la otra cara de los altos beneficios del sistema financiero.

3.5. Capitalismo especulativo y deterioro del capital fijo y del capital social

El capital financiero busca beneficios a corto plazo y no establece vínculos con el territorio y la sociedad locales. El dinero debe producir más dinero, no importa lo que se produce y lo que se vende, lo que vale es la especulación

cortoplacista; lo cual conlleva abandonar las actividades tradicionales, sean agricultura, comercio o industria. Tampoco se invierte en renovación de las actividades económicas. Se abandona el capital fijo y social acumulado, las infraestructuras, los conocimientos, las habilidades sociales, las potencialidades de las nuevas generaciones. En nombre de la «competitividad» se degradan el territorio y las condiciones de vida de la población (si no es inmediatamente lo es a término medio). El uso del término *competitividad* aplicado al territorio es absurdo, es volver a épocas anteriores al neolítico o a tribus muy primitivas que cultivan mediante quemar el humus de la tierra. Ahora en vez de quemar tierra se construyen edificios para nada y para nadie.

3.6. Regresión social: los servicios públicos colectivos o de interés general

La construcción del «*welfare state*» se inició muy tímidamente en los años treinta en los países europeos más desarrollados y en Estados Unidos. Fue una reacción a la crisis económica y por la fuerza reivindicativa de las clases trabajadoras. Pero fue después de la Segunda Guerra Mundial, a partir de 1945, cuando se desarrolló ampliamente: educación y sanidad públicas, programas masivos de vivienda social, transportes accesibles a las clases populares, protección social (pensiones por edad, desempleo, etc.) y otras medidas, pero nunca del todo generalizadas. Nunca se construyó del todo, especialmente en América y en los países mediterráneos. Las políticas neoliberales iniciadas en los años ochenta y la crisis de principios de nuestro siglo han provocado una regresión social que costará mucho de recuperar. Los servicios básicos considerados «comunes», como el suelo, el agua, la energía (gas, electricidad) y el aire (contaminación), se vuelven mercancía, objeto de especulación, incluso de acceso restringido. Los servicios urbanos de interés general, como la educación, la sanidad, la protección social (pensiones), los transportes urbanos y metropolitanos, tienden a privatizarse y se mantiene un sector público para las personas de bajos ingresos. Un regreso al peor pasado, la dualización: servicios públicos (o concesionados) de mala calidad para los «pobres» y servicios onerosos para sectores medios y altos. Como escribió proféticamente hace casi cuarenta años en sus memorias la periodista y exministra liberal progresista Françoise Giroud, «nunca he confiado en el progreso moral de la humanidad pero sí en el progreso social, ahora dudo mucho de ello».

3.7. El mal gobierno del territorio

Las políticas públicas estatales actúan sectorialmente, mediante los ministerios y sus delegaciones, las agencias especializadas y las empresas concesionarias. Pero en el territorio y en las ciudades se requieren actuaciones integrales, tanto si se trata de intervención pesada (infraestructuras, equipamientos, viviendas, espacios públicos), como de servicios directos a las personas (educación, sanidad, cultura, etc.). Los gobiernos locales están, en teoría, más capacitados para el planeamiento y la gestión integrales. Pero los pequeños no están capacitados para ello, y los grandes no tienen las debidas competencias y recursos,

ni están adaptadas las estructuras político-administrativas y de relación con la ciudadanía. Las ciudades metropolitanas son plurimunicipales, se requiere un gobierno electo a este nivel para dar coherencia a los planes y proyectos urbanos y para unificar la fiscalidad y aplicar políticas redistributivas. Y sobre la base de mantener las competencias no plurimunicipales o descentralizar funciones a los municipios existentes o distritos en el caso de grandes municipios. Ahora los gobiernos locales actúan en función de las presiones de actores diversos, públicos o privados, y establecen relaciones clientelares. Y los organismos metropolitanos, tecnocráticos, sectoriales y no electos, son opacos y poco articulados con las políticas urbanas.

3.8. Los «desechables», los excluidos o los que no pueden ejercer gran parte de sus derechos

Hoy en nuestras ciudades hay grandes sectores de la población que están desprovistos de derechos básicos e incluso al límite de la supervivencia. Los más vulnerables son los inmigrantes sin los debidos «papeles» (derecho de residencia y de acceso al trabajo formal), los refugiados que huyen de guerras y del hambre, los que han perdido trabajo y vivienda de mediana edad, las familias ampliadas que sobreviven de una pensión de jubilación o de la asistencia social y sin ningún ingreso procedente del trabajo, los que viven aislados y en situación laboral muy precaria o desocupados, etc. Hay una población que vive en situación de alto nivel de pobreza, al límite del hambre, de no poder pagar ningún servicio básico (agua, electricidad, transporte, etc.), ni la vivienda, sin esperanza. Esta población varía por países, pero puede oscilar entre el 10 y el 30% en Europa y bastante más en América Latina. Además, hay sectores que aunque estén situados en condiciones mejores han visto cómo se degradaba su vida. Una gran parte de las mujeres han visto que además de trabajar más o menos fuera de casa (a veces son las únicas que obtienen ingresos monetarios) deben asumir las tareas familiares y la atención a las personas dependientes (niños, viejos, enfermos, discapacitados, etc.). Los que perdieron el empleo y no tienen esperanza de tener alguno, los desocupados para siempre, sin ninguna expectativa positiva. Los jóvenes, que nunca vivirán como sus padres, con pocas posibilidades de trabajar en actividades propias de su formación y sin poder imaginar un futuro mejor. Las ciudades son el lugar del cambio, del progreso, de la ilusión. Pero ¿ahora pueden serlo?

3.9. El miedo y la inseguridad

El miedo y la inseguridad han sido instrumentos de control social, de consenso pasivo, de pensamiento único, de que no hay otro futuro que el presente. Se mitifica y se naturaliza la economía de mercado salvaje, las constituciones interpretadas en sentido regresivo, el bipartidismo oligárquico como expresión de la democracia, el enriquecimiento como valor positivo aunque sea mediante la lotería inventada o la habilidad especulativa. El miedo a perder el trabajo o la vivienda, a tener una pensión digna y una vida futura aceptable para los hijos, a poder ser atendido o no por la sanidad pública, etc., se sublima hacia

la hipotética o exagerada inseguridad ciudadana, a pesar de su escasa peligrosidad. El uso del miedo por parte de los gobernantes es la negación de la democracia; se usa para suprimir el conflicto, negar la posibilidad del cambio, garantizar que no hay alternativa. Es negar a los ciudadanos la capacidad de ejercer su derecho básico: elegir otro camino, otro gobierno, otra política.

3.10. La pérdida de noción de ciudadanía

Hay obviamente una relación directa y dialéctica entre ciudad y ciudadanía. La ciudad es el ámbito de ejercicio de los derechos y deberes ciudadano. La ciudad condiciona pues este ejercicio. Como hemos visto a lo largo de este trabajo, la ciudad actual limita la ciudadanía, excluye a una parte de la población, reduce los derechos de otra parte, pretende negar a todos la esperanza del cambio. Las dinámicas urbanas negativas que hemos expuesto ponen en cuestión las posibilidades de la democracia. Como hemos dicho al inicio, la ciudad es más proceso que estructura, yo mismo ocurre con la democracia. De la misma manera que la ciudad existe en la medida en que se transforma, sucede con la democracia. Esta exige no solo el ejercicio de los derechos, también requiere transformar el ámbito de este ejercicio. Los derechos se confrontan con el marco físico y político-jurídico de la ciudad y del Estado. El derecho primero libera, luego oprime. Los derechos se confrontan con el derecho. O dicho de otra manera, «el derecho a tener derechos».

4. Las tendencias constructoras de la ciudad y de la ciudadanía

Plaza de la Infancia y Museo de barrio. Valparaíso



Apropiación del espacio público en barrios marginales. Fuente: Juntoalbarrio.

Es la otra cara de la ciudad y la ciudadanía. En la ciudad actual se expresa la resistencia ciudadana social, política y cultural. El derecho a la ciudad.

4.1. La revalorización de las ciudades

La ciudad ha sido revalorizada social y culturalmente y también por los profesionales del urbanismo y por los científicos sociales. «La ciudad no es el problema, es la solución» dijo Jaime Lerner, el arquitecto y *prefeito* (alcalde) de Curitiba. Hoy es probable que *The Economist* no pusiera en primera página «La ciudad es el infierno». Pero se aplica a las periferias urbanas, informales, zonas de refugio o de supervivencia, donde llegan inmigrantes o exiliados, donde se expresa la violencia de los oprimidos, a quienes se tiende en muchos casos a criminalizar; además, pronto se tiende a considerar a estas periferias como hordas terroristas. El discurso del miedo y la violencia se traslada a la ciudad formal y se genera el síndrome de sentirse rodeado por gentes extrañas, fantasmales y peligrosas.

Sin embargo, ni el temor latente o explícito de los «otros», ni la contaminación y las dificultades de la movilidad, ni el empobrecimiento del espacio público, ni el coste de la vivienda, etc., todos estos males no se han impuesto al valor-ciudad. Se aprecia la vida urbana, el espacio público, la diversidad de ofertas, la complejidad y la proximidad del comercio y la cultura, la presencia del tiempo contenido en el espacio. La resistencia a preservar estos valores ha sido una reconquista ciudadana de los habitantes, de gran parte de la población de las clases medias y bajas (aunque los barrios cerrados han proliferado mucho, en América más que en Europa). La ciudadanía ha expresado la adhesión al

barrio y a la ciudad, a las centralidades próximas, al entorno significativo. El derecho al lugar reivindicado también por sectores populares *slumizados* en barrios degradados, en viviendas autoconstruidas, incluso en campamentos. La gentrificación ha sido una prueba de la querencia a la ciudad, aunque haya servido el «quítese usted (sector popular) que me pongo yo (burgués bohemio)». La bandera que levantó en favor de las ciudades Jane Jacobs con su obra clásica (*Muerte y vida de las grandes ciudades americanas*) hace más de cincuenta años sigue aún inhiesta.

4.2. El valor ciudadano del espacio público

La reconquista de la ciudad por la ciudadanía se ha expresado en el espacio público. En el periodo anterior y posterior a la Segunda Guerra Mundial, esencialmente en las décadas de los cincuenta y sesenta, el movimiento moderno, en nombre del higienismo, construyó conjuntos y torres con espacios vacíos que resultaban en muchos casos poco adecuados a los usos colectivos. La motorización del tráfico, principalmente el coche privado, fue reduciendo otros usos, el recorrido a pie y el estar en el espacio público. En los años setenta y ochenta se produjeron procesos de reconquista del espacio público como ámbito de acceder a los equipamientos, la animación de los espacios abiertos, la expresión de identidades y conflictos. Se cuestionaron algunos aspectos del movimiento moderno que no reconocía elementos como la calle y la plaza, que fueron revalorizados parcialmente, pues a la vez se desarrolló el urbanismo de torres y barras. Se han mantenido o recuperado espacios públicos de alta intensidad colectiva en las ciudades centrales y compactas, pero no ha sido así en los desarrollos periféricos. Sin embargo, los movimientos ciudadanos y barriales e importantes sectores del mundo cultural y profesional han defendido y reconquistado los espacios frente a los intereses económicos especulativos y la obsesión de control social que es inherente a los gobiernos estatales y en menor grado pero también a los locales. En las ciudades americanas y aún más en las europeas la fuerza del espacio público se impone.

4.3. La ciudad compacta: convivencia e innovación

La recuperación de la ciudad compacta ha sido la respuesta contraria a la urbanización difusa, fragmentada físicamente, segregada socialmente y atomizada cultural y políticamente. Los factores que intervienen en esta recuperación son evidentes. Se ha ido generando un consenso (relativo) entre profesionales, responsables políticos y ciudadanos activos de que la ciudad compacta es socialmente más integradora y más justa, políticamente más gobernable y participativa y ambientalmente más sostenible y menos despilfarradora. Contra el tópico, la ciudad compacta es más segura que las urbanizaciones periféricas. La actividad económica se desarrolla mediante la interdependencia entre empresas y entre colectivos profesionales. Y la creatividad cultural y la innovación social y cultural se generan principalmente en las ciudades densas y heterogéneas. Son las ciudades donde el azar crea los intercambios más productivos.

Sin embargo, las dinámicas del mercado, la atomización de los gobiernos locales en las áreas o regiones metropolitanas y la debilidad o complicidad de los profesionales y de los gobernantes genera una dualidad entre la ciudad compacta y significativa que mantiene en muchas partes el ambiente convivencial y creativo y las periferias metropolitanas lacónicas, empobrecidas culturalmente y en muchos casos monoproductivas. Es la resistencia social de los ciudadanos que defienden su «derecho al lugar», a mantenerse en el barrio o ciudad en donde poseen los lazos sociales, la memoria del espacio, la diversidad de ofertas y de posibilidades. Y también las poblaciones que se instalaron en conjuntos de vivienda con la expectativa de una vida mejor y que en bastantes casos al cabo de un tiempo los abandonan y buscan acomodo en barrios, a veces degradados o marginales, pero conectados con la trama ciudadana.

4.4. La resistencia social a la financiarización de la ciudad y del territorio

La disolución de la ciudad, la creciente exclusión social, la conversión de gran parte de la ciudad central en monopolio de oficinas públicas y privadas, comercio y turismo y zonas residenciales exclusivas se debe a la financiarización del territorio por medio de la economía especulativa. Pero la crisis económica que se inició a principios de siglo ha sido reveladora de la degradación de las condiciones de vida: falsos parques tecnológicos y otros grandes proyectos urbanos abandonados, familias desahuciadas por los bancos, conjuntos de viviendas no terminadas o no ocupadas, quiebra de empresas pequeñas y medianas, altas tasas de desocupación y precariado generalizado, recortes y privatización de servicios básicos (energía, sanidad, enseñanza, etc). Al principio y al final aparecen los bancos. El señuelo de enriquecimiento de todos ha sido un juego siniestro, el de la pirámide. La reacción social ha dado lugar a un «empoderamiento» de sectores populares y medios. Incluso de los sectores más vulnerables, como ha sido en España el movimiento de los desahuciados, la PAH (Plataforma Afectados por la Hipoteca), que ha sumado a los propietarios-endeudados con los que vivían en alquiler y la reducción drástica de los ingresos los han conducido también al desahucio. Después de esta crisis el sistema financiero está muy cuestionado. En las encuestas recientes, que establecen el ranquin de las instituciones, organizaciones sociales y entidades de interés general, los bancos aparecen al final de la lista, los peor valorados. Como escribió Lefebvre y recogió Harvey, «el capitalismo puede crear ciudades pero no puede mantenerlas».

Se revaloriza la economía productiva, se reclama la regulación pública del sistema financiero y el fortalecimiento de la banca pública, se desarrolla la economía social y la ciudad «colaborativa» (véase más adelante) y se prioriza la actividad generadora de empleo sobre la especulación. En el territorio regional y metropolitano las pymes (pequeñas y medianas empresas), los gobiernos locales y los sindicatos y asociaciones ciudadanas tienden a converger e incluso a establecer pactos a favor de la producción y del empleo.

4.5. Racionalidad y justicia metropolitanas

Las regiones urbanizadas concentran gran parte de la población en un área intensamente urbanizada con una ciudad central en unos casos, la mayoría, y con una conurbación de dos o tres ciudades en otros. Pero las dinámicas del mercado, por una parte, y la fragmentación político-administrativa (reforzada por el localismo identitario), por otra, generan muchas disfunciones. En vez de consolidar la ciudad (o conurbación) central y organizar centralidades aglomeradas de dimensiones diversas en el resto extenso y desigual proceso urbanizador se multiplica la urbanización difusa. Se generan múltiples despilfarros y a la vez déficits de recursos a causa de infraestructuras urbanizadoras excesivas y desequilibrantes, altos costes ambientales, incoherencias urbanísticas, degradación del capital fijo productivo, conjuntos de viviendas sin ciudad, zonas de exclusión social y urbana, grandes equipamientos aislados, etc. De todo ello deriva un «mal estar» generalizado y una progresiva conciencia de que se trata de una «injusticia espacial» y de una pésima gestión del territorio.

Ciertamente no se ha socializado una cultura metropolitana, pero sí que los profesionales y expertos y muchos dirigentes o activistas sociales se plantean la política en el ámbito metropolitano. La crisis actual es también una oportunidad innovadora y justiciera. Hay que destacar tres grandes ejes de políticas metropolitanas. Uno, la regeneración del capital fijo y social (habilidades de la población) para promover una renovada economía productiva, generadora de empleo y con criterios ambientales. Dos, una cultura rigurosa respecto a las infraestructuras, equipamientos, vivienda y servicios colectivos que garanticen los derechos propios de los ciudadanos por igual, lo cual requiere una fiscalidad metropolitana que permita políticas redistributivas y un urbanismo concentrador de la población. Tres, la reorganización política de las regiones urbanas y ciudades metropolitanas (cuestión que la trataremos más adelante).

4.6. La economía ciudadana o colaborativa

La economía de las ciudades no se puede evaluar por medio del PIB (producto interior bruto). O por lo menos es solo un indicador muy sesgado. Se mide mediante las transacciones monetarias. No obstante, en la ciudad se producen y se intercambian bienes y servicios, vinculados principalmente para la reproducción social (vivienda, educación, cultura, ocio, uso del espacio público, seguridad, etc.) que no se puede evaluar, o muy parcialmente, por medio del PIB. La economía urbana debe necesariamente integrar estos bienes y servicios que en teoría forman parte de los derechos ciudadanos y se garantizan mediante las políticas públicas. Sin embargo, el coste administrativo del estado del bienestar generó las políticas neoliberales que redujeron los bienes comunes y los servicios universales por medio de las privatizaciones y las concesiones a empresas (públicas, mixtas o privadas). La acumulación de capital se benefició en detrimento de los derechos sociales. Por otra parte, la economía ciudadana debe tener en cuenta otros parámetros como es el medio ambiente, la ocupación de la población activa, la vivienda accesible a todos, la formación

continuada, la calidad de vida, etc. En resumen, la economía debe integrar la reproducción social. Se puede dar la paradoja de que la economía convencional, competitiva y evaluada en beneficios, puede ir muy bien y la ciudadanía vaya muy mal. En la última década ha emergido una «economía ciudadana» que ha ampliado lo que se consideraba «economía social» y ahora también se denomina «ciudad colaborativa».

Se trata de una propuesta que pretende vincular los intereses colectivos con vocación igualitaria (en teoría, monopolio de los estados) con el afán de autonomía individual y que implica una gran diversidad de los clases y grupos sociales. Es un intento de superar la burocratización estatalista de la deriva del *welfare estate* y el individualismo salvaje del neoliberalismo. La ciudad no es solo el lugar de experimentar, es desde donde se puede articular y transformar la relación de la producción y el consumo con el medio ambiente y los recursos básicos, una renovada concepción del trabajo y del ocio, la convivencia activa de la ciudadanía organizada y su relación con las instituciones, la generación y la difusión del conocimiento, la innovación económica, como por ejemplo la creación de monedas complementarias. La ciudad colaborativa se desarrolla principalmente en el consumo (uso conjunto del coche, compras conjuntas de alimentos) y el intercambio o trueque de servicios (tú me das clase de inglés y yo te preparo la comida), y también en la producción (rehabilitación de viviendas, huertos colectivos, reparación de computadoras o electrodomésticos). Asimismo, crea espacios para la convivencia, el intercambio de conocimientos y la producción de ideas. A las iniciativas empresariales y a las políticas públicas se opone o las apoya a partir de sus ideas e intereses colectivos. La ciudadanía organizada se erige en contrapoder de las instituciones del Estado y de los poderes económicos. En la práctica, la ciudad colaborativa mezcla trabajo, consumo, relaciones sociales, ocio e innovación, y alternativas políticas ciudadanas. Se mezclan afán individual de ahorrar; conciencia crítica del despilfarro, de la necesidad de gestionar los recursos naturales; establecer lazos sociales con el entorno; ampliar conocimientos y expresar aspiraciones de una sociedad mejor. ¿Estamos descubriendo el Mediterráneo o la sopa de ajo? Ya lo han hecho los sectores populares que se instalan en las puertas de las ciudades, toman el terreno, se ayudan en la construcción de viviendas, cocinan «ollas populares», se organizan en el cuidado de los niños, se unen para transportarse por grupos, etc. Sí, pero lo que antes era el primer paso para hacerse ciudadano ahora son los sectores medios y populares con arraigo antiguo en la ciudad los que recuperan y amplían los ámbitos de la colaboración.

4.7. La nueva cultura de movilidad

El cáncer de las ciudades es el modelo de movilidad de las grandes y medianas ciudades, basado en el uso masivo y diario del automóvil privado. En realidad, no nos referimos a los ciudadanos, la mayoría de los cuales usan otros medios, sino al número de vehículos y a su tendencia a ocupar gran parte del espacio urbano. En las grandes ciudades el 10 % usa el coche pero ocupa el 90 % del espacio dedicado a la movilidad. A ello contribuyen en gran parte las formas

de desarrollo urbano difuso y extensivo, así como la insuficiencia y, en países menos desarrollados, la mala calidad de la oferta del transporte público o el informal. Los altos costes ambientales y sociales de la movilidad urbana (contaminación, congestión del tráfico, horas destinadas a la movilidad cotidiana, despilfarro de recursos energéticos, accidentes de tráfico, etc.) han generado una toma de conciencia por parte de la ciudadanía.

En los países europeos se ha ido imponiendo la hegemonía del transporte público, el uso de las bicicletas y los recorridos a pie principalmente en la ciudad compacta, que incluye la primera corona periférica. En las ciudades latinoamericanas se han desarrollado en los últimos veinte años políticas urbanas orientadas a articular la ciudad formal con la informal. Esta toma de conciencia supone una toma de conciencia de políticas integrales: urbanismo que prioriza radicalmente la compacidad del tejido urbano y la diversidad de centralidades, la calidad de la oferta y las tarifas accesibles a todos los potenciales usuarios, la mixtura de funciones y poblaciones en cada zona de la ciudad, etc. El derecho a la movilidad forma parte del derecho a la ciudad para todos los ciudadanos.

4.8. Paisajes de identidad y de diversidad. La construcción de la convivencia

La creciente cultura ambiental, la afección de la población al medio en el que vive, el entorno securizante y amable (no siempre, obviamente), el mantenimiento (o la creación) de elementos físicos o simbólicos que transmitan sentido e identidad, todo ello configura el derecho al lugar. Este derecho se reclama explícitamente cuando se pretende desplazar a las poblaciones que habitan una zona en la que los poderes públicos o los empresarios promotores pretenden modificar a la vez la morfología y a los ocupantes. Pero también cuando emergen movimientos que quieren mantener los elementos característicos y significativos: unas plazas o edificios, un conjunto industrial que ya no está en activo, la reconversión de una zona portuaria o una estación de ferrocarril. Se trata de introducir nuevos usos en los elementos icónicos existentes. Y también las poblaciones, sus habilidades y sus relaciones. También se han desarrollado experiencias positivas de gestión urbana entre poblaciones distintas, por razones culturales, étnicas, religiosas o sociales. La convivencia pacífica e incluso solidaria se consigue mucho más mediante el mutuo conocimiento, el asociacionismo, el compartir espacios colectivos, el evitar los guetos y el acceso (o la reivindicación) de todos los habitantes por igual a los servicios y equipamientos más que mediante normas administrativas y presencia visible de fuerzas policiales.

4.9. Gobierno del territorio y ciudadanía

El uso de conceptos como gobernabilidad y gobernanza es en sí mismo confusionario, pero además su utilización sirve para dejar de lado los déficits de los gobiernos y también para pretender crear situaciones sin conflicto. Los go-

biernos territoriales de proximidad, los locales, a pesar de sus limitaciones y con frecuencia su inoperancia, en muchos países están mejor situados en los ránkines que los otros niveles del Estado y otras instituciones (Judicatura, Fuerzas Armadas, Iglesias, partidos políticos, etc.). Es un punto de partida pero desde mediados del siglo XX numerosos profesionales (urbanistas, planificadores, arquitectos, geógrafos, administradores públicos, etc.) plantean la necesidad de instituir estructuras metropolitanas plurimunicipales. Es conocida la resistencia política y social a la creación de gobiernos metropolitanos de base electiva. Los gobiernos de los niveles superiores desconfían del poder de una ciudad metropolitana, los gobiernos locales periféricos y sus poblaciones temen quedar absorbidos y subordinados por la ciudad central, y las agencias o entes especializados con funciones de ámbito metropolitano (transportes, agua, desarrollo económico, infraestructuras, vivienda, etc.) actúan con una lógica sectorial, generan cuerpos tecnocráticos y actúan en la opacidad y en estrecha relación con grandes empresas.

Ya hemos expuesto la oportunidad que representa hoy la crisis, que ha develado las crecientes desigualdades sociales, las incoherencias de las políticas públicas, la insostenibilidad de las regiones urbanizadas, la renovación de la economía productiva y la generación de empleo, hacer ciudad integrando la vivienda y las actividades, recuperar y controlar socialmente los organismos y las empresas de prestación de servicios e integrar los programas de infraestructuras dependientes de la sostenibilidad y la reducción de las desigualdades. Existe una demanda latente a todos los niveles de la sociedad: hay que reapropiarse el territorio. No se puede exponer un modelo de organización territorial, pues tanto las formas del desarrollo urbano como la organización político-administrativa de las regiones urbanas y las ciudades metropolitanas son distintas. Pero sí que se pueden proponer algunos criterios.

Las regiones urbanas tienden a constituir un sistema de ciudades, en su conjunto requieren más planeamiento que gestión, pueden adaptarse o dar lugar a un nivel político-administrativo intermedio y ante todo deben preservar zonas naturales, rurales o agrícolas y evitar la urbanización difusa. La ciudad metropolitana integra la ciudad compacta, la ciudad central y la primera corona, plurimunicipal casi siempre, pero que tiende a dotarse de un gobierno común para promover políticas redistributivas y reequilibradoras, unificar los ingresos fiscales, elaborar el planeamiento territorial y estratégico, promover los grandes proyectos urbanos y gestionar los servicios públicos supramunicipales.

Las ciudades metropolitanas pueden ser hoy un ámbito de renovación democrática. La ciudad metropolitana se gobierna lógicamente a dos niveles, el metropolitano y el de los municipios periféricos y los distritos (delegaciones, *boroughs*, etc.) de la ciudad central. Pero la emergencia de organizaciones sociales, ambientalistas, barriales, sindicales (cada vez más presentes en los territorios), cooperativistas y otras formas de economía social y colaborativa, etc., tienen vocación de proponer, intervenir en los procesos deliberativos, controlar y asumir funciones que hasta ahora han sido propias de las administracio-

nes públicas o las empresas concesionarias o contratadas. La democracia «representativa» está hoy en crisis y las ciudades parecen destinadas a ser las bases de la renovación política. El derecho a la ciudad no es un catálogo de lo que deben hacer las administraciones públicas; se requiere también una nueva relación con la ciudadanía.

4.10. Derecho a la ciudad

El derecho a la ciudad no es admitido en Habitat-Naciones Unidas por exigencia de gobiernos nacionales, especialmente Estados Unidos. ¿Cuál es la razón? Precisamente el carácter abstracto de este derecho no parece que debiera perturbar a los gobiernos y a los organismos internacionales. Es probable que intuyan que el derecho a la ciudad replantea el modelo de ciudad y mucho más: el estatuto de la propiedad del suelo y la financiación pública de la vivienda con el objetivo de evitar la especulación, el carácter social de los servicios de interés general, la promoción de la economía colaborativa, el derecho al lugar, la compacidad de la ciudad y la no aceptación de los barrios cerrados, etc. Es decir, todo lo que se deriva de las proposiciones anteriores. El derecho a la ciudad no es un catálogo de derechos específicos que pueden obtenerse más o menos, unos sí y otros no. Los derechos son interdependientes, no se pueden ejercer unos si faltan los otros, y todo ello requiere políticas integrales y que deben imponerse a la lógica del mercado. No se trata solo de derechos estrictamente urbanos, como la vivienda, el espacio público, los equipamientos y los servicios básicos, la accesibilidad y la visibilidad, la centralidad próxima, la movilidad y la inserción en la trama urbana compacta, sino también de derechos sociales y económicos, la educación y la sanidad públicas, el empleo y la renta básica, la formación continuada y la protección social, el acceso a la cultura y al uso de las tecnologías de la información y comunicación, así como la igualdad de derechos políticos y jurídicos a todos los habitantes de la ciudad, la posibilidad real de participar en los procesos de elaboración de los programas de las instituciones políticas y en la gestión cívica o social de las entidades de gestión de interés general.

A pesar de su carácter abstracto, el derecho a la ciudad empezó a citarse por muy pocas personas vinculadas a movimientos sociales en Habitat II (Estambul, 1996), pero en menos de veinte años ha alcanzado una gran difusión. En Habitat III (Quito, 2016), aunque no lo deseen los organismos internacionales e importantes gobiernos nacionales, los movimientos y las organizaciones sociales y políticas y diversas autoridades locales defenderán este derecho. El derecho a la ciudad es irrenunciable, pues integra en el propio concepto las reivindicaciones o demandas específicas de la ciudadanía, la participación política democrática a todos los niveles y la aspiración a una ciudad y una sociedad libre, de iguales y solidaria.

5. Conclusiones

Ensanche de Barcelona



Innovación ciudadana a través de la reivindicación del uso de vacíos urbanos. Fuente: Recreant cruïlles.

5.1. El lenguaje

El lenguaje del urbanismo, de la economía urbana, del derecho positivo, de las supuestas aspiraciones individuales, etc., es con frecuencia tramposo. Lo que son conceptos discutibles, multívocos e interesados se utilizan como «naturales», indiscutibles y que responden a la realidad. Se da por supuesto que las ciudades y el territorio deben ser «competitivos». Se da por hecho que todo lo urbano debe ser «mercancía». No se tiene en cuenta que conlleva un uso depredador de la ciudad y sus entornos, que lo pagará si no la actual generación, la siguiente. Se prescinde del hecho de que la vivienda es una necesidad básica para toda la población y así está establecido en las Cartas de derechos humanos y en muchas constituciones, pero se deja casi siempre la financiación, el suelo y la producción de viviendas en manos del sector privado o por iniciativa social sin apoyo públicos. Se considera que el desarrollo urbano sin ciudad como indicador de progreso cuando ello genera una regresión social, cultural y ambiental. La producción masiva de viviendas para el mercado, que no van encontrar comprador ni inquilino, se exalta con la falsa ilusión de que «si la construcción marcha, todo marcha». Se mitifica la «resiliencia» para halagar a sectores medios o populares con el fin de que se olviden de las responsabilidades de los estados. Se hace retórica sobre el planeamiento cuando en realidad las últimas décadas este ha fracasado en sus objetivos ciudadanos, por sus tiempos lentos y su formalismo inoperante, por no adelantarse ni controlar las dinámicas del mercado y por asumir por medio de instrumentos propios que sirven a los intereses mercantiles (convenios, grandes proyectos mixtos, planes estratégicos, etc.). Se usa perversamente la sostenibilidad, la calidad de vida, la protección del medio ambiente y la seguridad para producir conjuntos residenciales-gueto, como los barrios cerrados. Se considera indiscutible el de-

recho de la propiedad (como el suelo) y la primacía del sector privado (como los bancos financiadores del urbanismo y de la vivienda), con lo cual el teórico derecho se convierte en mercancías no asequibles a una parte de la población. El uso de estos términos hace del urbanismo un medio para acentuar las desigualdades sociales.

No se pueden invertir los procesos anticidadanos si no cambiamos el lenguaje. Los mismos conceptos no pueden servir para hacer lo contrario de lo que se hace y nos lleva a ciudades sin futuro y ciudadanos sin derechos. Hay que empezar por cuestionar el lenguaje y poner por delante los derechos ciudadanos. Habitat III podría ser el momento y el lugar de plantear una crítica del lenguaje utilizado en los informes y las resoluciones de los organismos internacionales, de los gobiernos nacionales y de muchos profesionales y académicos. En el mejor de los casos se exponen y se lamentan los problemas, la pobreza y la desigualdad, los límites del uso de los recursos utilizados intensivamente, la insuficiencia de viviendas dignas, la falta de servicios básicos en muchos países, etc. Pero nunca se señalan los actores responsables y tampoco los mecanismos estructurales que hacen posible los procesos contrarios a los intereses de las mayorías sociales.

5.2. Actores y procesos urbanos

Al comienzo de este texto se propone presentar la ciudad como proceso o amalgama de dinámicas contradictorias. Por lo tanto, no se puede interpretar el urbanismo sin conocer los actores que impulsan o se dejar llevar por las tendencias y, por otra parte, los factores estructurales que orientan estas dinámicas. En Italia se difundió en los años sesenta y setenta el concepto del «*blocco edilizio*», propietarios del suelo, promotores y constructores. Es obvio que estos actores están vinculados a los gobiernos (nacionales y locales) y a los profesionales (urbanistas, arquitectos, juristas, etc.), sin los cuales no pueden realizar sus operaciones. En las últimas décadas la incidencia del capital financiero (global y local) se ha hecho presente y en muchos casos ha sido determinante. Se trata de un capital que tiene como objetivo obtener altos beneficio y a corto plazo, lo cual tiende a actuar con criterios especulativos sobre el suelo o sobre la venta inmediata del producto inmobiliario. Este negocio requiere, por lo tanto, la desregulación del sistema financiero, la permisividad de las administraciones públicas y la colaboración de potentes equipos profesionales. El resultado ya se ha visto: la crisis iniciada en 2007 y que aún está muy presente en los países que más apostaron por la economía urbanizadora, como España.

Existen otros actores que representan el contrapunto a los actores citados. Por una parte, los sectores populares y medios que actúan en defensa de su salario indirecto, o reproducción social, especialmente el acceso posible a una vivienda digna y los servicios y entornos adecuados. Por lo tanto, son contrarios a los beneficios especulativos y a los precios de venta o alquiler de las viviendas. Los gobiernos locales y estatales, en teoría, deberían establecer y aplicar normativas para hacerlo posible, y hay numerosas experiencias que más o menos

lo han hecho, pero con frecuencia muchos otros –por incapacidad, incompetencia, presión social o corrupción– no lo han hecho. Finalmente, sectores intelectuales o profesionales críticos llevan años advirtiendo de la degradación social y ambiental de los territorios urbanizados y de la creciente exclusión de las ciudades de una parte de la ciudadanía, o de los que no han conseguido adquirir este estatus. El pensamiento crítico se ha desarrollado considerablemente a partir de la crisis, que ha revelado las enormes contradicciones del mundo urbano y la creciente población, que ha perdido o no ha poseído el conjunto de derechos ciudadanos. Pero hasta ahora no han surgido fuerzas políticas, sociales e intelectuales capaces de reorientar las dinámicas dominantes.

La cuestión no puede reducirse a una confrontación entre bloques. Los procesos urbanos vienen condicionados por los marcos de la economía y la sociedad de mercado, el marco jurídico que prioriza la propiedad privada, la colusión oligárquica entre las cúpulas económico-financieras y una gran parte de las elites políticas y de la alta administración, con el apoyo de los principales medios de comunicación y de publicidad. Las políticas urbanas democratizadoras se enfrentan con el muro del dinero, el muro del derecho (contrario a los derechos), la ideología del carácter sagrado de la propiedad y el muro conservador de las instituciones. No creo que haya que acabar primero con el capitalismo para construir la ciudad democrática. Pero sí que se puede incidir en algunos factores causales de las desigualdades, la insostenibilidad y las exclusiones. Solamente penetrando en las fisuras de las contradicciones entre lo legítimo y lo legal, los derechos sociales y los intereses individuales, los principios constitucionales y las cartas de derechos humanos frente a las normas protectoras de los privilegios. Se trata de cuestiones básicas contrarias a la democracia urbana que es preciso y viable enfrentar, pues son necesarias, comprensibles y escandalosas por mucho que se hayan naturalizado. Nos referimos a la renta especulativa del suelo, que mediante la fiscalidad y el planeamiento puede prácticamente eliminarse; la apropiación por el sector público o social de una gran parte del sistema financiero; la creación de estructuras políticas territoriales que integren poblaciones distintas y apliquen programas redistributivos; y la gestión social o cívica de los servicios básicos y el desarrollo de la ciudad colaborativa.

5.3. Del derecho a la ciudad a las estrategias transformadoras prioritarias

El derecho a la ciudad no se puede, o no se debe, fragmentar. Como se ha expuesto anteriormente, el conjunto de derechos que constituyen el derecho a la ciudad son interdependientes, se necesitan los unos a los otros. Pero si la ciudad es un proceso, también los derechos son dinámicos, se legitiman, se precisan, se exigen y se amplían. Algunos decaen por no corresponder a la realidad de cada época y lugar, otros nuevos emergen (como el acceso a las TIC) o se legitiman (la renta básica universal). El derecho a la ciudad sirve para caminar, como diría Galeano. Es más un horizonte que un catálogo que se implanta como algo acabado. En los procesos urbanos, los movimientos y or-

ganizaciones sociales y políticas, y las instituciones que los representan deben orientar su acción por el conjunto de derechos ciudadanos. Para ello, deben definir objetivos prioritarios que son distintos en cada época y que pueden variar los contenidos concretos en cada país y ciudad.

Proponemos como conclusión de este trabajo tres objetivos estratégicos que consideramos prioritarios y de los cuales se deducen una diversidad de intervenciones en las ciudades y regiones urbanas.

La desigualdad debe ser el objetivo principal y prioritario, junto con la sostenibilidad, de cualquier actuación en el territorio. Incluimos la reducción radical de desigualdad de ingresos y las políticas fiscales y por otros medios que limiten los salarios y otros ingresos; la renta básica garantizada para todos; la justicia espacial, que no solo evite las exclusiones sino que compense mediante el urbanismo, la vivienda y los servicios y espacios públicos otras desigualdades; la redistribución del tiempo y de la cultura; el reconocimiento social y cultural de todas las personas y los colectivos; el acceso por igual a la información (por ejemplo el *data city* citado respecto a las *smart cities*); la mezcla social en todas las zonas de la ciudad; los bienes básicos deben ser comunes y garantizados para todos; el acceso a la vivienda y el entorno dignos y adecuados; la generación de empleo y la formación continuada; la protección social (pensiones dignas) y la acción positiva para sectores vulnerables; el acceso universal a la educación y la sanidad de calidad; la igualdad político-jurídica de todos los habitantes del territorio; la seguridad en todas sus dimensiones, etc.

La sostenibilidad en tanto que objetivo prioritario significa que el urbanismo y la economía deben estar a su servicio. Competir, sí, pero en sostenibilidad. Supone acabar con la especulación y el urbanismo difuso. Aplicar criterios de austeridad en las prioridades, concepción, costes de producción y mantenimiento de las infraestructuras; denuncia de la arquitectura ostentosa y despilfarradora, en síntesis, el «calatravismo». Una gestión austera de los recursos limitados por medio de una gestión cívica. La generación de empleo en gran parte en la economía verde y social. La actividad productiva vinculada tanto a las habilidades de la población como a la creatividad no únicamente de los tecnólogos y académicos; también existe la innovación y la creatividad colectivas y de la ciudadanía activa.

El gobierno del territorio es un instrumento indispensable para que las dos estrategias citadas –desigualdad y sostenibilidad– se puedan desarrollar. Existe a la vez una inflación institucional, pues se multiplican entidades políticas o administrativas, agencias y organismos autónomos, etc., y las instituciones preexistentes se mantienen. Se produce un absurdo: a más complejidad institucional, más opacidad. Las ciudades y regiones metropolitanas son un caso extremo. Un gobierno y una asamblea metropolitanos de base electiva y los municipios como entes descentralizados parecen más que suficientes, pero no es suficiente la reorganización política del territorio. Se requieren competencias ejecutivas y recursos adecuados para las competencias y funciones que se

derivan de los objetivos indicados, como son la fiscalidad propia y la gestión de las grandes infraestructuras. Solamente las leyes están por encima de las grandes ciudades.

Las ciudades son también la palanca que puede y debe renovar la política. Sin ellas no son posibles las ambiciosas estrategias y actuaciones que se citan a lo largo del texto. Las instituciones políticas de base electiva directa son imprescindibles, pero no deben monopolizar la producción de normas y la ejecución de los programas públicos y su gestión. En los procesos deliberativos y ejecutivos la ciudadanía activa debe intervenir a lo largo de todo ellos. Hay que desarrollar desde los poderes políticos y los sociales la gestión cívica de infraestructuras y equipamientos, la gestión social o cooperativa de bienes y servicios comunes, y apoyar las iniciativas múltiples de ciudad colaborativa.

Todo ello hay que analizarlo y llevarlo a la práctica sobre la base de que la ciudad es un proceso permanente. No se trata de construir un «modelo» predefinido, sino de orientar el desarrollo de la ciudad sobre la base de estrategias y actuaciones con el fin de promover la igualdad, la sostenibilidad y la democratización de la política a partir de la ciudad. No hay libertad sin derechos y sin igualdad.