

Fernando Carrión M. / Grace Benalcázar Z.

Políticas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina: servicios urbanos e inclusión



cifal
Barcelona



unitar
United Nations Institute for Training and Research



OLACCHI
Organismo Latinoamericano
y del Caribe de Capacitación

Quito
DISTRITO
METROPOLITANO

Con el apoyo de



VEOLIA
ENVIRONNEMENT

PROACTIVA
MEDIO AMBIENTE

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Quito, Ecuador

Tel.: (593 2) 246 2739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

CIFAL-Barcelona

Institut de Seguretat Pública de Catalunya, Ctra. C-17

Barcelona-Ripoll, km 13,5

08100 - Mollet del Vallès (Vallès Oriental)

Barcelona, España

Tel: +34 93 343 52 29

Fax: +34 93 343 52 30

www.cifalbarcelona.org

UNITAR

Chemin des Anemones

CH 1219, Chatelaine

Geneve, Suisse

Tel: +41 (0) 22 917 88 42

Fax: +41 (0) 22 917 89 93

www.unitar.org/ldp

Ilustre Municipio

del Distrito Metropolitano de Quito

Palacio Municipal

Venezuela entre Chile y Espejo

Quito-Ecuador

sitioweb@quito.gov.ec

www.quito.gov.ec

ISBN: 978-9978-370-08-7

Cuidado de la edición: Gabriela Chauvin Ochoa

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Primera edición: septiembre de 2009

Índice

PRESENTACIÓN	7
AGRADECIMIENTOS	9
INTERVENCIONES PROTOCOLARES	15
<i>Carlos González, Carlos Lopes, Joachim Bitterlich, Dominique Héron, Fernando Carrión, Joan Saura i Laporta</i>	
INTRODUCCIÓN	
Sociedad, ciudad y gobierno: trípede de la convivencia ciudadana ...	45
<i>Fernando Carrión M. / Grace Benalcázar Z.</i>	
GESTIÓN URBANA INTEGRAL Y CONVIVENCIA	
Gobernabilidad y nuevos territorios	73
<i>Jordi Borja</i>	
Urbanismo y espacio público: oportunidades para fomentar cultura ciudadana	97
<i>Antanas Mockus</i>	
Quito: una experiencia de gestión integral para la convivencia	107
<i>Diego Carrión Mena</i>	
ESPACIO PÚBLICO, CULTURA CIUDADANA Y CONVIVENCIA	
Violencia urbana: un asunto de ciudad	119
<i>Fernando Carrión M.</i>	

Metrópolis y recuperación urbana: ¿la comparación Europa-América Latina es pertinente?	149
<i>Hélène Rivière d'Arc</i>	
Las ciudades y el desafío político de la seguridad	165
<i>Andrés Antillano</i>	
Agua y metrópoli: buscando la sostenibilidad. El reto de la Ciudad de México por agua potable	183
<i>Gustavo Rodríguez Elizarrarás</i>	
 ACCESO A LA CIUDAD, SERVICIOS Y CONVIVENCIA	
Gestión de los servicios básicos y convivencia	217
<i>Juan A. Neira Carrasco</i>	
¿Por qué se dejan tantas vidas sobre el asfalto? Muerte en las calles, seguridad vial y ciudadana	229
<i>Ricardo Montezuma</i>	
Movilidad en Santiago: un camino hacia la integración	247
<i>Marco Carmach Botto</i>	
 RIESGOS URBANOS E INCLUSIÓN SOCIAL	
Aliviando el peso de problemas ambientales: del diagnóstico a la acción colaborativa en Moreno, Buenos Aires, Argentina	265
<i>Gastón Urquiza</i>	
Convivencia bajo riesgo	289
<i>Germán Solinís</i>	
Servicios urbanos e inclusión	303
<i>Gonzalo Ramírez G.</i>	

**Gestión urbana
integral y convivencia**

Gobernabilidad y nuevos territorios

Jordi Borja

*No merece la pena,
será mejor volver a casa
y empezar a pensar por nuestra cuenta.*

Ángel González (1925-2007). *Tratado de urbanismo*

Nuevos territorios urbanizados y desgobierno metropolitano¹

Urbanización no equivale a crecimiento de la ciudad, y menos aún a progreso de la ciudadanía. La ciudad, tanto en la historia europea y mediterránea como americana, se distingue por la densidad, heterogeneidad, capacidad de autogobierno, identidad formal y un perfil cultural propio. Desde finales del siglo XIX, se diferencia la ciudad-centro de su periferia (*suburbs, banlieue*) como anteriormente se distinguía la ciudad amurallada de sus entornos. La dominación de la ciudad-centro era indiscutible, daba nombre al conjunto y determinaba su desarrollo. 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

1 Sobre la ciudad metropolitana actual y la distinción entre urbanización y ciudad, ver: François Ascher (1995). *La métápolis*; y Odile Jacob (2003). *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Alianza; ver también Jordi Borja (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza; ver David Harvey (2003). *Espacios de esperanza*. Akal Ediciones; y de David Harvey y Neil Smith (2005). *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*. MACBA.

nuevos territorios urbanizados no dotados de personalidad político-jurídica) y en otros se crearon organismos públicos (de planeamiento y gestión) y privados (sociedades urbanizadoras, empresas de transportes y servicios). Las denominaciones eran expresivas: Gran Madrid, Gran Barcelona, Gran Buenos Aires, Gran São Paulo, entre otras.

Pero en las últimas décadas, la urbanización del territorio ha cambiado de escala y naturaleza. El desarrollo urbano se independizó 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 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 infraestructuras y particularistas en los desarrollos urbanístico-inmobiliarios.²

El desgobierno está servido. Las actuales regiones metropolitanas requieren potentes políticas públicas y concertadas (público-privadas), planes estratégicos que propicien 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

2 Giandomenico Amendola (2000). *La ciudad posmoderna*. Celeste Ediciones; Françoise Choay (1994). "Le règne de l'urbain et la mort de la ville". *La ville, art et architecture*. Centre Pompidou. Sobre el caso español, ver Jordi Borja y Zaida Muxí (2004). *Urbanismo del siglo XXI. Las grandes ciudades españolas*. Ediciones UPC, y la introducción de Jordi Borja al libro de Harvey y Smith, 2005.

estos territorios que afrontan dinámicas contradictorias que diseñan espacios de geometría variable difícilmente gobernables están fragmentados institucionalmente. En unos casos son tantos los entes competentes que los acuerdos resultan costosos, los tiempos inacabables, los solapamientos inevitables y 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 e imponen a las locales, entes públicos o para públicos autónomos que controlan elementos estratégicos básicos (puertos, aeropuertos, complejos de I+D, entre otros). 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 de 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, entre otros).

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 compactos 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 (sí lo es el Estado, como ocurre formalmente en Europa y en la mayoría de países latinoamericanos, 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 metropolización coexiste 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 gobiernos regionales o estatales. Precisamente esta complejidad institucional hace que el gobierno resultante sea poco eficaz para desarrollar políticas democráticas en su dimensión material. El entramado político metropolitano es opaco en su dimensión formal dado 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 Roma, pero ello se debe a 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 enti-

dades metropolitanas con competencias de planeamiento y de gestión durante la dictadura en las principales áreas metropolitanas (Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia y Sevilla). Todas fueron suprimidas en la primera década de la democracia. 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 esto se añade que la multiplicación de instituciones y organismos favorece la inflación partidocrática, 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 un gobierno metropolitano y, como dice el final del poema de Ángel González, “será mejor volver a casa y empezar a pensar por nuestra cuenta”. 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 al 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 establecerse formas de gobierno adecuadas, las cuales probablemente serán innovadoras, en red y con procedimientos de *e.gobierno*.³

Estrategias urbanas y territorios metropolitanos⁴

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 y posibilita 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 cómo se inserirán en el territorio y, por lo tanto, la forma del mismo.

- 3 Sobre el gobierno de las áreas metropolitanas, ver el monográfico de Michael Density Cohen y Margarita Gutman (eds.) (2007) en la revista *Built Environment*. Incluye un artículo de Albert Arias y Jordi Borja: "Metropolitan cities: territory and governability, the spanish case". Ver también una obra muy completa y reciente publicada por *EURE Libros* y coordinada por Gloria Yáñez (2008). *Ciudad, poder y gobernanzas*, que incluye un extenso artículo de Jordi Borja sobre "Gobernabilidad y planeamiento de los territorios metropolitanos". Ver igualmente de Jordi Borja (2004). "Informe sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo actual". *El desafío metropolitano*. México: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. Además, World Bank, Freire Mila y Richard Stren (eds.) (2000). *The challenge of urban government*. OCDE: Citizens for citizens, y (2001). *Improving metropolitan governance*. París.
- 4 No incluimos bibliografía sobre estrategias metropolitanas puesto que se trata de un texto redactado por sus autores, Jordi Borja y Manuel Herce, a partir de su experiencia profesional como planificadores y gestores. Por otra parte, los documentos que se citan en la nota anterior incluyen una amplia información bibliográfica.

Las líneas de metro, ferrocarril o tren ligero (tranvía) no son ya, o no deben ser, una intrusión más o menos violenta en el tejido urbano sino un potente elemento de conformación de un corredor que contribuye a definir el paisaje urbano, con un alto potencial para 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. Lo mismo ocurre con vías potentes si están bien insertas en el territorio, como ocurre con las últimas generaciones de vías urbanas semirrápidas. El éxito de operaciones como las Rondas de Barcelona y la cobertura de la M30 de Madrid, orientadas a servir la movilidad 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 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 e intercambio del sistema. La mayoría de las ciudades europeas han apoyado 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 de mayor interés para la transformación urbana. Las reformas de los sistemas de transporte generan grandes oportunidades de disponibilidad de espacios y recursos financieros, lo cual las ha convertido en una de las más potentes estrategias metropolitanas para “hacer ciudad metropolitana”.

Las áreas de nueva centralidad

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

- i) Poner orden en áreas de urbanización confusa, en proceso de transformación, con potencial de crecimiento y con déficit de equipa-

mientos de calidad, diversificados, capaces de atraer a una población relativamente extensa.

- ii) Crear un polo de desarrollo urbano distinto al que ha prevalecido hasta entonces en la zona, atraer nueva población (residente y usuaria) y nuevas actividades en un marco de visión policéntrica de la ciudad futura.
- iii) Contribuir a la integración social ciudadana, generar autoestima de la población de la zona, propiciar formas de desarrollo endógeno, expandir calidad urbana al entorno, y 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 bien largo que en parte depende de las políticas públicas, de su capacidad de invertir y de atraer también inversiones privadas. Apuntamos algunos criterios generales que son determinantes para el éxito de una política pública de “nuevas centralidades”:

- a) *Accesibilidad.* La nueva centralidad será tanto más posible si es un área de comunicación intermodal, si está bien conectada con otros núcleos de centralidad, si es “centro” de capilaridad comunicacional, de encuentro de trayectos.
- b) *Multipolaridad.* La polivalencia de los equipamientos, es decir la diversidad y calidad de las ofertas de servicios, públicos y privados, a su vez generadores de empleo. Es conveniente que existan algunos servicios de fuerte atractivo permanente, por ejemplo, un estadio deportivo no genera nueva centralidad pero un centro comercial urbano prestigioso o un equipamiento cultural de uso intenso sí contribuyen, y a veces de forma decisiva, a ello. Pero nunca es suficiente un solo tipo de actividad para generar centralidad.
- c) *Existencia de algunos elementos urbanísticos o arquitectónicos emblemáticos.* La monumentalización de un barrio central o de una periferia poco estructurada proporciona visibilidad, atractivo, imagen de cali-

dad. Es decir que atrae público y comercio. No basta con poner un museo Guggenheim para generar centralidad, pero de que ayuda no hay duda. En general, si la calidad del espacio público favorece la animación urbana atraerá actividades de centralidad y poblaciones consumidoras de “centro” (“clases creativas”).

- d) *Vivienda y comercio.* La centralidad o, mejor dicho, gran parte de los elementos que permiten que lo sea (equipamientos y servicios varios, comercio, transportes, entre otros) requieren una masa crítica que es la población residente en la propia área o en su entorno próximo. Una población diversificada que cubra noche y día los restaurantes y cines, comercios de lujo y de uso diario. Una centralidad especializada en el tiempo es tan imperfecta como la que está especializada en una sola función.
- e) *Simbología.* Es interesante –y a veces indispensable– que la nueva centralidad posea elementos diferenciales que proporcionen identidad y sean marcas visibles en el territorio. Con frecuencia, estos elementos preexisten y no siempre se aprovechan: el patrimonio arquitectónico, incluido el industrial; las estaciones ferroviarias o de buses y sus talleres; las instalaciones portuarias y la especificidad de los frentes de agua; el relieve del terreno y el paisaje configurado por los espacios públicos.
- f) *La iniciativa pública acostumbra ser el actor determinante, especialmente en el inicio.* Se trata de hacer una apuesta, es decir una opción con cuota significativa de riesgo. Es deseable en muchos casos que la nueva centralidad no sea pura adecuación a dinámicas potentes del mercado, sino una operación destinada a abrir nuevos frentes o ejes de desarrollo, correctores o reductores de desequilibrios y desigualdades. Asimismo es el sector público el que puede y debe planearse objetivos de integración ciudadana, cohesión social e identidad cultural del territorio.
- g) *Buen uso y 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

to de las oportunidades servirán de poco; por ejemplo, el buen uso de los eventos.

- h) *La operación motora.* Puede confundirse con la oportunidad o puede ser el resultado de un proceso largamente elaborado y negociado entre diversidad de actores. El ejemplo de Bilbao no se reduce al museo Guggenheim, es una operación compleja, como lo que en la cultura urbanística francesa se ha definido “grandes proyectos urbanos”.
- i) *Un caso específico lo representan las operaciones que responden a una deuda social o a un desafío político pendiente.* Un caso es la regeneración o reactivación de una zona de la ciudad que progresivamente se ha degradado y ha entrado 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, entre otros), las actuaciones aisladas, si se llegan a hacer, tienen un impacto mínimo.
- j) *Reconversiones industriales, portuarias, ferroviarias y militares.* 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.
- k) *Operaciones “off ciudad” a partir de una operación monofuncional.* Por ejemplo, ciudades aeroportuarias, empresariales, universitarias, sanitarias, entre otras. 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 vivienda y de transporte.
- l) *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.

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 u 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 subordinan) y se produce una serie de procesos que agravan las disfunciones y las desigualdades, como son:

- 1) Las políticas de suelo “urbanizadoras” facilitan la dispersión y 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 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.

Estas son algunas líneas “constructoras de ciudad” que contribuyen a revertir los procesos indicados.

- a) El planeamiento territorial y estratégico de la ciudad metropolitana debe situarse en 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, entre otros).
- b) 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.
- c) La vivienda es una condición básica para ejercer la ciudadanía. Para ello debe estar integrada en el tejido urbano y favorecer la comunicación e 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.
- d) Los beneficios generados por el desarrollo urbano deben revertirse al conjunto de la colectividad y, por lo tanto, las plusvalías urbanas de propietarios del suelo y de promotores inmobiliarios deben servir principalmente para producir una urbanización de calidad.
- e) El desarrollo urbano y las grandes operaciones que lo materializan deben considerarse como oportunidades para integrar los barrios degradados o marginales de las periferias.

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, de 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 medioambiental, 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 (corredores culturales), así como por los sectores vinculados con la educación y salud, y también a los servicios financieros, el auge del turismo y la importancia vital que han adquirido las comunicaciones, entre otros.

La nueva economía aparentemente podría localizarse en cualquier parte puesto que el progreso de las comunicaciones lo hace posible. Sin embargo ocurre lo contrario, o mejor dicho, las grandes ciudades y áreas metropolitanas, 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 que concentra recursos humanos calificados y hace de la producción de capital humano el eje principal de su proyecto económico. Y ello por una razón sencilla: las actividades de la nueva economía requieren personal calificado, 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, su seguridad pero también su animación, su diversidad.

Las estrategias metropolitanas productoras de ciudad de conocimiento no son solo aquellas obvias destinadas a mejorar las infraestructuras de transportes y comunicaciones, los centros logísticos, las ciudades aeroportuarias, entre otras. Tan o más importantes que estas 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, entre otras iniciativas ya expuestas en este texto.

En resumen, las áreas de nueva economía que contribuyen a crear “ciudad metropolitana” son las que se caracterizan por todos o gran parte de los siguientes elementos: a) localización en el tejido urbano, frecuentemente en una zona con tradición industrial en la que se da mixtura de actividades (comercio, vivienda, servicios varios) y buena comunicación con un centro urbano de calidad. b) Contribuyen a crear un área con potencial susceptible para 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, entre otros). d) Urbanísticamente generan espacios públicos abiertos y cerrados que multiplican las posibilidades de interacción y encuentros no previstos y disponen de una flexibilidad morfológica de los espacios construidos que permiten la evolución formal y la diversidad de usos distintos.

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 protección para determinados espacios que reunirían características específicas de relieve, vegetación, paisaje o valores análogos.

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 muestren la vulnerabilidad de cada subsistema y la presión que puede colocarlos en situación crítica.

Sin embargo, en los últimos años se han dado 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, entre otras) 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 Génova, 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 último aspecto a destacar se refiere a la concepción de las denominadas matrices ecológicas definidoras de zonas y 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 integrador y paisajístico.

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, recursos humanos calificados e innovadores en todos los campos de actividad. Y este tipo de población valora por encima de todo la calidad de vida, oferta cultural y 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 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. Integración de la ciudadanía, cohesión social, capacidad socializadora de la ciudad, 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 y homogeneización de las ofertas, la ciudad, sus elementos históricos, su patrimonio físico, sus ofertas específicas y su perfil propio son factores

multiplicadores tanto de su atraktividad externa como de su capacidad integradora interna.

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, equipamientos y 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, entre otros). 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, sino 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” una zona de la ciudad. Unas veces son resultado de una larga historia y, en algunos casos, una cierta decadencia no se ha podido evitar (el Paralelo en Barcelona o la Canebière en Marseille, los “*grands boulevards*” de París o la calle Corrientes de Buenos Aires), 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 desarrolla 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-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) es responsabilidad de 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, entre otros).

Por su parte, el gobierno de la ciudad se ocupa de la recuperación del espacio público, la relocalización o reducción del ambulante, la seguridad ciudadana, la mejora de algunos equipamientos, el mobiliario urbano, etc. 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 ejecuta sobre una base de planeamiento muy elemental, mínima. 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.

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

- a) Zonas portuarias y frentes de agua. También en este caso los ejemplos son muy numerosos: Génova, Liverpool, Cap Town, Baltimore, San Francisco, Sydney, entre otras. Destaquemos las ciudades portuarias de río como Rosario, Buenos Aires, Lisboa, Milán (los canales), San Antonio, Valencia.
- b) Antiguas estaciones y talleres ferroviarios, áreas industriales obsoletas, instalaciones militares, etc. Hay ejemplos numerosos en Europa, en Inglaterra: Londres, Manchester; en España: Bilbao; en Italia: Torino, Milán; en Francia: Marseille, Nantes-Saint Nazaire, Lille. Pero también en América Latina, en Brasil: Río de Janeiro y São Paulo; en Argentina: Buenos Aires; en Chile: Santiago de Chile (el anillo ferroviario y el aeropuerto de Cerrillos), entre otras.

- c) 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, entre otras. 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.
- d) 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 con 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 espacios 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 diez breves consideraciones sobre equipamientos culturales y espacios públicos:

- a) Los centros deben ser, ante todo, accesibles, y los barrios periféricos bien comunicados con los centros. Pero también es necesario dar ele-

mentos 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, otros deportivos, religiosos o museísticos) y de arquitectura poderosa.

- b) 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). Por ejemplo los entornos del centro Pompidou o de La Villette, y como un caso negativo la Gran Biblioteca, siempre en París.
- c) 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.
- d) 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 al ser tan masivos que pueden 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.
- e) 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, ambulante 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.

- f) 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 Guggenheim de Bilbao).
- g) El uso social de los equipamientos y espacios públicos es la prueba definitiva de su eficacia y justificación de la inversión pública. El uso es también creador mediante sus demandas y 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.
- h) 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 (privadas o ciudadanas) que promuevan prácticas de animación, fiestas, exposiciones, terrazas, quioscos, entre otros. Y que también regulen los usos inevitablemente conflictivos que se darán si el equipamiento o el espacio público es exitoso y polivalente.
- i) 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. 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.
- j) La organización de la ciudad es decisiva para el buen funcionamiento de los corredores, equipamientos y 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.

Por una propuesta política derivada del reconocimiento de los derechos de la ciudadanía⁵

Lo que justifica y legitima las políticas públicas no es únicamente el carácter democrático representativo de las instituciones políticas que las implementan. Se requiere otra condición para considerar estas políticas como democráticas: si sirven a que los derechos ciudadanos sean realmente efectivos. La democracia tiene una dimensión formal: las instituciones de gobierno que emanan de elecciones libres y del sufragio universal. Y también una dimensión material: estas instituciones solo serán legítimas si realizan políticas a favor del conjunto de la población y prioritariamente de la ciudadanía cuyos derechos son limitados por los obstáculos derivados de la pobreza, la exclusión o la ignorancia.

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 estos son hoy lo que hay que redefinir hoy.

a. En primer lugar, el derecho a la ciudad que incluye el derecho a vivienda, espacio público, monumentalidad, servicios urbanos, calidad ambiental, belleza del entorno, accesibilidad, movilidad, visibilidad en el tejido urbano, centralidad cercana, identidad del lugar y el derecho a permanecer o a elegir dónde vivir (desde el barrio al país). Son derechos

5 Henri Lefebvre acuñó el concepto de “el derecho a la ciudad”, ver (1968). *Le droit à la ville*. Anthropos. Sobre los derechos ciudadanos, ver Jordi Borja (2004). “Documentos, Fundación Alternativas”. *Estudios*, 51 (incluye una amplia bibliografía) y el capítulo 7 de la *La ciudad conquistada*.

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. 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 lugar, existen actualmente unos derechos propios del estado del bienestar que requieren ser concebidos como más complejos y precisan 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 étnica y lingüística, y promover a la vez elementos culturales universales y compartidos, indispensables para la convivencia. El derecho a la comunicación e intercambio 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 nece-

sidades que deben satisfacerse y los derechos propios de los ciudadanos que se reconocen, el óptimo de libertad y de igualdad que se pretende alcanzar. Todo ello tiene un hilo conductor: hacer ciudad en los nuevos territorios urbanos, en las regiones metropolitanas.