

Jordi Borja

Revolución urbana y derecho a la ciudad



OLACCHI
Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Quito
DISTRITO
METROPOLITANO

Entidades Gestoras

Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI)
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)

Editor General

Fernando Carrión

Coordinadora Editorial

Andrea Ávila Jácome

Comité Editorial

Jordi Borja

Fernando Carrión

Marco Córdova

Manuel Dammert G.

Carlos de Mattos

Alicia Ziccardi

Autor

Jordi Borja

Corrección de estilo

Paola Carvajal R.

Diseño y diagramación

Antonio Mena

Impresión

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-15-5

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Telf: (593-2) 2462739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: mayo 2011



Índice

Presentación	7

Primera parte:

La ciudad en el mundo global

1. Revolución y contrarrevolución en la ciudad global o las expectativas frustradas por la globalización en nuestras ciudades.	11
2. Hacer ciudad en el siglo XXI.	31
3. Urbanismo y ciudadanía	51

Segunda parte:

De la ciudad a las regiones urbanas

4. Gobierno del territorio y estrategias metropolitanas	65
5. Ciudades metropolitanas. Territorio y gobernabilidad. El caso español	101
6. Los desafíos de la urbanización latinoamericana. Elementos de diagnóstico, respuestas y propuestas	125
7. La organización de las áreas metropolitanas: una cuestión no resuelta.	185

Tercera parte:

Organización política y derechos ciudadanos

- 8. El gobierno local. La innovación política
y derechos ciudadanos 223
- 9. Estructura territorial del Estado: el caso español 265
- 10. Inmigración y ciudadanía política en Europa 301

Cuarta parte:

Espacio público y cultura democrática

- 11. La ciudad es el espacio público. 321
- 12. Espacio público y memoria democrática. 343

Quinta parte:

La ciudad conquistada

- 13. Urbanización y democracia. Una dialéctica inacabada 379
- 14. La izquierda errante en busca de la ciudad futura 397
- 15. Para reconstruir un discurso ético sobre la ciudad 415

- Bibliografía 427
- Bibliografía del autor 435
- Biografía del autor 455

Presentación

Lo urbano entendido como una forma específica de organización socio-territorial, adquiere en la sociedad contemporánea una especial relevancia en tanto, a inicios del presente siglo, más de la mitad de la población mundial habita en las ciudades. Por su parte, las tendencias en las que actualmente se enmarca el proceso urbano, en donde las lógicas de la globalización condicionadas, entre otros factores, por la consolidación de una nueva fase de acumulación territorial del capital, de una realidad mediatizada a través de cada vez más sofisticadas tecnologías de la comunicación, y de un paradigma cultural de impronta posmoderna estructurado alrededor de la dicotomía global-local, ha determinado que el sentido de lo urbano se redefina desde una noción de concentración, tanto demográfica como de urbanización, hacia la idea de estructuras socio-espaciales dispersas y fragmentadas.

Esta nueva concepción implica entender que, si bien la dinámica de las ciudades se genera a partir de un conjunto de interrelaciones de carácter endógeno entre los diferentes sistemas que la conforman, no es menos cierto que los flujos informacionales a los que es inherente la denominada sociedad de la información, determina una serie de articulaciones externas que van configurando la emergencia de una organización suprafísica, sobre la cual se redefinen los procesos sociales, políticos, económicos y culturales donde converge y se reproduce lo urbano.

En esta perspectiva, se vuelve necesario identificar desde el debate académico las distintas entradas teóricas del campo disciplinar de los estudios de la ciudad, con el objeto de precisamente entender esta suerte de re-esca-

lamiento conceptual de la condición urbana, incorporando además una lectura transversal de carácter interdisciplinario que más allá del hecho espacial *per se* permita dar cuenta de la complejidad de estos procesos. El análisis de la problemática urbana, otrora enmarcado en el aspecto morfológico-funcional de las ciudades, ha incorporado –tanto teórica como metodológicamente– temáticas relacionadas, por ejemplo, a la interacción Estado-sociedad en los procesos de democratización y sus consecuencias en el gobierno de la ciudad, la dialéctica cultural del espacio a través de la comprensión de los imaginarios urbanos, las implicaciones socio-políticas de la seguridad ciudadana frente a la violencia urbana, la movilidad sustentable y la gestión del riesgo como respuesta a los impactos ambientales en las estructuras urbanas, entre otros temas, cuya interpelación permiten sobre todo construir una visión de conjunto del fenómeno urbano.

Es en este contexto que la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI) y el Ilustre Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), presentan la colección *Textos Urbanos*, programa editorial cuyo objetivo es constituirse en un acervo bibliográfico que contribuya al conocimiento y debate de la problemática urbana a nivel mundial, de América Latina y El Caribe, y contextos locales más específicos. Es importante señalar, además, el valioso aporte de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador) en la realización de este proyecto.

Los doce tomos que conforman la presente colección compilan –a manera de antología– los trabajos de distintos autores y autoras internacionales de reconocida trayectoria en la investigación urbana. Se pretende que la colección en su conjunto permita, a partir de las distintas entradas de los autores seleccionados, ensayar una lectura interdisciplinar de los procesos urbanos contemporáneos, constituyéndose en una herramienta de consulta para la investigación académica, y en material de referencia para el desarrollo de políticas públicas en el contexto de las ciudades.

Augusto Barrera

Alcalde

I. Municipio del Distrito
Metropolitano de Quito

Fernando Carrión M.

Presidente

Organización Latinoamericana y
del Caribe de Centros Históricos

Primera Parte:
La ciudad en el mundo global

Revolución y contrarrevolución en la ciudad global o las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades

Los urbanistas, los investigadores urbanos y la ciudad capitalista

• Quién teme a la ciudad futura? Es decir, a la ciudad actual que anuncia el futuro próximo, el cual ya está marcado por las dinámicas en curso. David Harvey (2003), uno de los pensadores más críticos sobre la ciudad actual, titula uno de sus libros más recientes *Espacios de esperanza*, y no es precisamente la esperanza lo que se desprende de su análisis. Saskia Sassen (1991), la famosa autora de la optimista obra *Las ciudades globales* —que tuvo como efecto colateral que muchas ciudades más o menos grandes reclamaran un buen lugar en un *ranking* inicialmente limitado a tres—, ha escrito posteriormente textos críticos, casi apocalípticos, denunciando el emergente “fascismo urbano” y anunciando la rebelión de las hordas marginales de las periferias. Los autores citados, como los que citaremos a continuación, han visitado Barcelona en los últimos dos o tres años, y sus exposiciones orales y sus comentarios informales en privado acentuaban su pesimismo crítico, una actitud que especialmente caracteriza a reputados investigadores y planificadores norteamericanos como el ya citado Neil Smith (colega de Harvey en la City University de Nueva York), Michael Cohen (1990)¹, ex directivo del Banco Mundial, Mike

1 También ver Cohen, M. (con Ruble, Tulchin y Garland) (1996). *Preparing for the Urban Future*. Washington D. C.: Wilson Center – Smithsonian Institute.

Dear (2002), autor de un libro ya clásico sobre el nuevo modelo urbano, o Tom Angotti (1993) (profesor de la City University Nueva York, editor de *Planner's Network*), los cuales presentaron un panorama muy grave, algunos casi apocalíptico, de las ciudades de hoy, tanto en lo que se refiere a Norteamérica como al resto del mundo (en el marco del *Forum Mundial de las Culturas*, Barcelona, septiembre 2004). Y algo parecido ocurre con otros destacados intelectuales, y de perfil diverso, como Michael Sorkin, Mike Davis, Peter Marcuse, Richard Sennett, Edward Soja, Arjun Appadurai o Richard Ingersoll, a los que hemos tenido oportunidad de escuchar y en algunos casos, con quienes hemos podido debatir con ocasión de sus visitas.

Una relativa excepción, con un discurso que enfatizaba las nuevas posibilidades que ofrece la revolución informacional fue otro ilustre visitante: William Mitchell, de MIT, el autor de *E.topia*, con posiciones similares a las de Manuel Castells. En cambio la sensata y prestigiosa Jane Jacobs, en la excelente entrevista que le hizo la revista *Urbanismo* de París (2005) poco antes de su fallecimiento, acentuaba considerablemente el diagnóstico crítico que se anunciaba en su obra clásica sobre las ciudades norteamericanas.² Todos ellos priorizaban la crítica, incluso la denuncia, y dejaban en un plano muy secundario las dinámicas esperanzadoras y las propuestas correctoras. Lo mismo que el arquitecto israelí Eyal Weizman. La coincidencia entre autores marcadamente “radicales” o marxistas como Harvey, Smith, Angotti o Davis con otros de talante más “liberal” (en la cultura política norteamericana equivale a socialdemócrata) como Cohen, Sassen, Dear o Sorkin es significativa. Nuestra época replantea la razón de ser de la ciudad, las dinámicas disgregadoras son muy fuertes y las incertidumbres sobre su futuro crecientes. La coincidencia y la influencia global de los autores citados no permiten considerar que estas visiones están demasiado influenciadas por la lógica desazón provocada por la lamentable experiencia de vivir bajo la presidencia de Bush. O atribuir estas posiciones, propias de intelectuales críticos, al

2 La autora de *The Death and Life of Great American Cities* publicó en 2004 un interesante libro de memorias con el título de *Dark Age Ahead* (Random House, Nueva York).

hecho de que se trata de analistas de la realidad pero no comprometidos con la gestión de la ciudad. Los autores citados son o han sido también profesionales que han estado al frente de programas de desarrollo o de proyectos urbanos, o han trabajado para instituciones políticas o han asesorado movimientos sociales con propuestas alternativas, no son críticos instalados en torres de marfil.

Hemos destacado las intervenciones de los expertos norteamericanos por el evidente contraste entre su pertenencia al país más potente y poderoso del planeta y el radicalismo de su crítica. Si consideramos a continuación las intervenciones públicas y privadas de intelectuales y expertos urbanos europeos o latinoamericanos, de perfil igualmente independiente y crítico, nos llama la atención que su discurso contiene elementos más “positivos”. En sus obras recientes y en sus intervenciones en los encuentros internacionales citan experiencias constructivas o de planeamiento, propuestas y programas interesantes y manifiestan un cierto optimismo sobre el futuro de la ciudad.

Evidentemente, estos profesionales y analistas de la ciudad europeos y latinoamericanos —a los que hemos leído, visto y escuchado en directo en los últimos tres años— también expresaron posiciones críticas, pero el discurso era más propositivo. Nos referimos a personalidades tan distintas entre sí como los portugueses Nuno Portas y Boaventura de Souza Santos, los brasileños Fernando Enrique Cardoso, Jorge Wilhelm, Jaime Lerner y Raquel Rolnik, los mexicanos Enrique Ortiz, Alicia Ziccardi y Alejandra Moreno Toscano, los chilenos Alfredo Rodríguez, Ana Sugranyes, María Elena Ducci y Carlos de Mattos, el ecuatoriano Fernando Carrión, los argentinos Eduardo Reese, Fredy Garay, Marta Aguilar y Carlos Reboratti (aunque en el caso argentino destaca también el discurso radicalmente crítico de Graciela Silvestri o de Adrián Gorelik), los franceses François Ascher, Jean Louis Cohen, Olivier Mongin, Ariella Masbouni, Patrick Viveret, Michel Marcus, François Barré, Sophie Body-Gendrot, los italianos Giuseppe Campos Venuti, Laura Balbo, Francesco Indovina, Mauricio Marcelloni, Bruno Gabrielli, Franco Corsico, los redactores de revistas de matriz italiana como *Domus*, *Area* o *Giornali delli architetti* o las francesas *Urbanisme* y *Projet Urbain*, los bri-

tánicos Peter Hall, Richard Rogers, Tim Marshall, los catalanes Manuel Herce, Josep M^a Montaner, Francesc Muñoz, Oriol Bohigas, Manuel Solà Morales, o los madrileños Jesús Leal, Eduardo Leira, Eduardo Mangada, Luis Fernández Galiano, así como el ya citado y difícil de ubicar Manuel Castells. Una lista no exhaustiva, pues no podemos citar a todos los que hemos podido escuchar con interés en el marco de eventos sobre temas urbanos.³

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

Quizás podemos apuntar otro tipo de explicación, complementaria, que se refiere a las condiciones de producción e intercambio de la producción del conocimiento. La política del actual gobierno norteamericano personificada en la figura de su presidente ha generado mucho rechazo en Europa. Y como consecuencia de ello las iniciativas culturales europeas han privilegiado las relaciones con intelectuales, académico o profesionales, de marcada e indiscutible posición crítica y por lo tanto alejada de los ámbitos de poder. Así ha sucedido con los nombres citados al inicio de

3 No se cita bibliografía de todos estos autores para no hacer más pesado el texto. En nuestro libro publicado en 2005 por Alianza Editorial, *La ciudad conquistada*, se citan obras de la mayoría de ellos.

este artículo, que han sido objeto de invitaciones (a veces repetidas, incluso frecuentes) por parte de entes culturales, en este caso de Barcelona, vinculados al poder político.

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

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

La mayoría de autores nos proponen claves interpretativas sobre las ciudades en la globalización, en unos casos mediante exposiciones teóricas sobre la ciudad actual y en otros deduciendo consecuencias para su posterior intervención en territorios concretos. El análisis de la relación entre globalización y urbanismo les lleva a constatar la profunda crisis de las políticas locales de “reproducción social” (vivienda, educación, servicios sociales, entre otras), que han sido históricamente propias de los gobiernos municipales o regionales. Los nuevos espacios locales, la ciudad extensa o el espacio urbano-regional, se han convertido por otra parte en territorios

de organización de la “producción social” (conjunto de factores que intervienen en el proceso económico de producción de bienes y servicios), pero de gobernabilidades débiles y fragmentadas. Lo cual conlleva a que se agudicen las contradicciones y se acentúen las políticas “revanchistas” o represivas (Harvey y Smith 2005, Sassen 2002). Autores tan distintos como Smith, Sassen, Harvey o Angotti, a partir de su conocimiento de las ciudades norteamericanas, denuncian la emergencia de un “fascismo urbano” como ya hemos citado al inicio de este texto. En resumen, el conflicto social (o la nueva lucha de clases) se ha desplazado, relativamente, del ámbito del Estado-nación y del lugar de trabajo a los territorios locales y al nexo entre lo local y lo global (Borja 2003 y Castells 1997)⁴.

En el caso europeo, los autores a los que hemos hecho referencia se mueven entre dos polos. En un caso enfatizan la adecuación de la ciudad a la globalización, su inserción en redes macrorregionales (continentales, mundiales), el ganar posiciones competitivas y conseguir funciones nodales y atraer flujos. Es la ideología naturalizadora del actual capitalismo que sirve de señuelo para orientar las políticas urbanas y que se traduce en la arquitectura de autor, la oferta de áreas para la nueva economía, la gentrificación (o la museificación) de la ciudad consolidada, la mercantilización del valor simbólico del patrimonio, el miedo justificador de los barrios cerrados, el crecimiento periférico por piezas y funciones especializadas, entre otros ejemplos. El otro polo es el de la resistencia a la globalización, o a sus efectos perversos, que se manifiesta cuando se comprueba la dificultad de promover un desarrollo sometido a lo global y compatible con la cohesión social y la sostenibilidad ambiental, la creciente marginación de poblaciones sacrificadas en aras de la competitividad global, la banalización y pérdida de identidad de los territorios, por ejemplo. Reaparece entonces el discurso sobre la ciudad, el espacio público, la calle, la mixtura social, el perfil identitario y el patrimonio como memoria urbana⁵.

4 Ver también de Castells, Manuel (1997). *El poder de la identidad*, v. II de *La era de la Información*, Madrid: Alianza Ed.; y Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Ed.

5 Ver la reciente exposición y catálogo sobre “La calle nos pertenece” comisariada por François Ascher y organizada por el Instituto de la Movilidad urbana en París (2007) y que próximamente llegará a América Latina (Buenos Aires, 2008).

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

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

Para terminar esta primera parte introductoria, nos referiremos a tres informes recientes sobre la ciudad en el mundo actual elaborados por organismos de las Naciones Unidas. El primero es del Fondo de Población (UNFPA): *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial de crecimiento urbano*. El otro es de ONU- Habitat: *State of the World's Cities 2006-07*. El tercero es el último informe de Worldwatch Institute: *State of the World 2007. Our Urban Future*. En primer lugar es significativa la coincidencia; estos tres informes, todos ellos referidos al estado del mundo, coinciden en un enfoque exclusivamente urbano. En segundo lugar, es interesante que todos ellos no se limitan —como ha sido tan frecuente en el pasado— a presentar la realidad urbana global como catastrófica, o por lo menos muy preocupante, también exponen el potencial resolutivo de los problemas que se encuentra en las ciudades (Lerner, 2004). Es significativo el subtítulo del informe de UNFPA: *El potencial del crecimiento urbano*. Y tanto este informe, como el de Habitat y el de Worldwatch, indican una gran diversidad de propuestas razonables para abordar con éxito los problemas generados por la urbanización del mundo. En tercer lugar, las soluciones parecen depender de la voluntad de las administraciones públicas y de la movilización de la ciudadanía, y no se entiende muy bien por qué no se aplican y se generalizan.

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

Hemos tenido en cuenta las contribuciones de los autores citados y otros que han analizado las contradicciones de la ciudad post-industrial.⁶ El texto que sigue expone brevemente las características y contradicciones de la “revolución urbana” de nuestra época, así como las respuestas del urbanismo, la revalorización de la ciudad y las dinámicas fragmentadoras y segregadoras que se dan en ella. Finalmente, exponemos el debate sobre los modelos de ciudad en curso y su relación con el derecho a la ciudad propio de nuestra cultura democrática.⁷

6 Algunos títulos significativos son Ascher, F. (2003). *Nuevos principios de urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial; Amendola, G. (2001). *Ciudad Postmoderna*. Madrid: Celeste Editorial; y Castells, M. (2001). *La era de la información*. Madrid: Alianza Editorial; y *La sociología urbana de Manuel Castells*, ed. I. Susser, Madrid: Alianza Editorial.

7 El derecho a la ciudad, concepto que planteó Lefebvre en los años sesenta, ha sido desarrollado muy recientemente por los movimientos sociales urbanos a nivel internacional como la red liderada por Habitat International Coalition que ha elaborado una propuesta de “Carta del Derecho a la Ciudad”. En la conferencia de Habitat de Istambul (1996) aún no se planteó, pero sí en el Foro Urbano Mundial de Habitat (Barcelona 2004). Ver también J. Borja (2004). *La ciudad conquistada*, op. cit. y el *Informe sobre Los Derechos Ciudadanos de la Fundación Alternativas*, Documento de trabajo nº 51, Madrid.

Revolución urbana y urbanismo

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

Utilizamos los términos de revolución y contrarrevolución no solamente por la historia que conlleva consigo el concepto de revolución urbana y su renovación a lo largo del tiempo, como se comprueba en la literatura sobre el auge de las ciudades metropolitanas a lo largo del siglo XX y más recientemente sobre la “explosión de la ciudad”⁸ o el ya clásico concepto de Metápolis acuñado por François Ascher (1995); también lo usamos en un sentido más general que corresponde al hilo interpretativo de nuestro texto.

Las revoluciones, sean políticas, sociales, económicas, científicas, culturales o tecnológicas generan procesos (o por lo menos expectativas) que para simplificar podemos calificar de “democráticos” o “socializadores del progreso”. En el caso de la revolución urbana de nuestra época —ampliamente descrita—, se enfatiza la mayor autonomía de los individuos, la diversidad de ofertas (de empleo, formación, ocio, cultura y demás) que se encuentra en los extensos espacios urbano-regionales, las nuevas posibilidades de participación en las políticas públicas de las instituciones de proximidad y —a partir de la socialización de las nuevas tecnologías— las mayores posibilidades de elegir residencia, actividad o tipo de movilidad, y demás factores.

Sin embargo, nunca la segregación social en el espacio había sido tan grande. Crecen las desigualdades de ingresos y de acceso real a las ofertas urbanas, colectivos vulnerables o más débiles pueden vivir en la marginación de guetos o periferias (ancianos, niños, inmigrantes, por citar algunos grupos), los tiempos sumados de trabajo y transporte aumentan, la autonomía individual puede derivar en soledad y falta de solaridad, la incertidumbre sobre el futuro genera ansiedad, se pierden o debilitan identidades y referencias, hay crisis de representación política y opacidad de las instituciones que actúan en el territorio, y esto por mencionar solo algunos aspectos. Es decir,

8 Véase el catálogo de la exposición realizada en Lisboa, Venecia y Barcelona que con este título dirigieron Nuno Portas, Francesco Indovina y Antonio Font.

las esperanzas generadas por la revolución urbana se frustran y el malestar urbano es una dimensión contradictoria de la vida urbana actual.

Estos efectos perversos de la revolución urbana no son una fatalidad sino que resultan de un conjunto de mecanismos económicos, de comportamientos sociales y de políticas públicas como son: el carácter sobre-determinante de la renta urbana en la definición de usos del territorio, el consiguiente carácter de “ahorro” que han adquirido las inversiones en suelo o en vivienda, las alianzas “impías” entre promotores y autoridades locales, el afán de distinción y de separación de importantes sectores medios y altos, los miedos múltiples y acumulativos que actúan sobre una población de cohesión débil, la fragmentación de los territorios urbanos extensos y difusos, la homogeneización de pautas culturales en los que la “imitación global” se convierte en obstáculo a la integración local, por ejemplo. Todo lo cual configura que vivimos no solo tiempos de revolución urbana, también son tiempos de contrarrevolución.

La revolución urbana: dimensiones sociales y territoriales

El término revolución urbana, que usó Gordon Childe en su obra clásica sobre la Antigüedad, ha sido recientemente recuperado por Ascher (2003). La revolución urbana no es la traducción directa de la globalización en el territorio, sería más preciso decir que es la que viene causada por un conjunto de factores tecnológicos, económicos, políticos, sociales y culturales que también se vinculan a la globalización, concepto –por otra parte– suficientemente confuso, lo que permite que sirva un poco para todo.⁹

- La informatización (por ejemplo, la difusión de las redes telemáticas –Internet, telefonía móvil) ha modificado las relaciones espacio-tiempo y permite desarrollar actividades diversas (profesionales, de ocio o

⁹ Usamos el término “globalización” solamente en relación a sus impactos, reales o supuestos, sobre los territorios urbanos.

cultura, de educación, de consumo) sin depender de una localización rígida. Si a ello se une la generalización de las formas modernas de comunicación, como auto privado, y las redes regionales de transporte, es fácil deducir que la ciudad hoy ya no es lo que era.

- Los nuevos territorios urbanos ya no se reducen a la ciudad central y su entorno más o menos aglomerado, lo que se llamó el “área metropolitana”, es decir, el modelo de ciudad de la sociedad industrial. El territorio urbano-regional es discontinuo, mezcla de zonas compactas con otras difusas, de centralidades diversas y áreas marginales, de espacios urbanizados y otros preservados o expectantes. Una ciudad de ciudades en su versión optimista o una combinación perversa entre enclaves globalizados de excelencia y fragmentos urbanos de bajo perfil ciudadano.
- El capital dominante es hoy financiero más que productivo, nómada más que sedentario. Las decisiones se han “externalizado” del territorio, el cual se ha vulnerabilizado al tiempo que ha entrado en la carrera competitiva para atraer inversiones, actividades emblemáticas, turistas, entre otras. El capital fijo, dependiente del entramado económico local, se resquebraja, y las infraestructuras que soportan la nueva economía corren el riesgo de ser de uso efímero y de relevancia únicamente global pero no para el territorio en el que están insertas.
- El ámbito local-regional ha sido históricamente el de la reproducción social (educación, sanidad, vivienda), hoy se ve afectado por la crisis del *welfare state* (o por su carácter inconcluso) al mismo tiempo que las demandas se multiplican (formación continuada, envejecimiento, reducción del tamaño del núcleo familiar, colectivos pobres o marginales). Los poderes locales y regionales deben reorientar sus funciones hacia la “producción social” puesto que la “competitividad” del territorio corresponde a esta escala más que a la del “estado-nación”. Pero no disponen de las competencias y recursos para ello (Smith 2005).
- La sociedad urbana se ha hecho más compleja, más individualizada y más heterogénea. Las grandes clases sociales de la época industrial se han fragmentado, los grupos sociales se definen en función de criterios múltiples (territoriales y culturales, por ejemplo, además de su

relación con la producción) y la autonomía del individuo se ha multiplicado. Los comportamientos urbanos se han diversificado (en los tiempos, movibilidades, relaciones sociales, para mencionar algunos aspectos) y –por lo tanto– también las demandas. Las políticas urbanas hoy no pueden ser simplemente de “oferta” masiva dirigida a grandes colectivos supuestamente homogéneos.

- Pero, paradoja: al mismo tiempo que individuos y ciudades apuestan por la distinción y la diferencia, las pautas culturales se globalizan y se homogeneizan (Harvey, 2005). Arquitecturas y formas de consumo, informaciones y comportamientos de ocio, lenguas (las variantes del “pseudoinglés”) y vestimentas, se banalizan y pierden sus elementos distintivos cualificantes. La carrera hacia la competitividad mediante la distinción lleva a la no-competitividad mediante la banalización.
- La gobernabilidad de los territorios urbano-regionales se convierte en un difícil desafío. Debido, especialmente a los factores citados que ahora resumimos:
 - La multidimensionalidad del territorio urbano-regional (centros, periferias, red incompleta de geometría variable de ciudades medias y pequeñas, urbanización difusa, enclaves y hábitat marginal).
 - Las potentes dinámicas privadas de ocupación de suelo. Por ejemplo, en Barcelona-región metropolitana; en los últimos 25 años la urbanización del suelo se ha multiplicado por dos, siendo la población estable.¹⁰

10 Se presentan algunos datos para ilustrar estas dinámicas de ocupación del suelo en las regiones urbanas de Barcelona y Madrid. Para el caso de la Región Metropolitana de Barcelona, el crecimiento de la superficie urbanizada entre 1972 y 1999 fue de 185 % con un mayor crecimiento en la segunda corona, tal y como vemos en el trabajo de Manuel Herce en Borja J., Muxí, Z. (eds.) *Urbanismo en el s. XXI. Bilbao, Madrid, Valencia; Barcelona*. Ed. UPC: Barcelona.

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

- La nueva complejidad de la sociedad urbana y la diversidad de sus demandas y de sus comportamientos (movilidad, doble residencia). La fragmentación de los poderes locales (entre 150 y 200 municipios en la región metropolitana de Barcelona, más comarcas, mancomunidades, entidades metropolitanas, Diputación, Generalitat, ministerios) que cooperan y se solapan, compiten, se estorban...
- La fuerza económica y a veces legal de las iniciativas privadas o de entes públicos sectoriales a la hora de definir o modificar grandes proyectos sectoriales sobre el territorio. La gobernabilidad de estos territorios exige una capacidad de innovación política que el marco institucional obstaculiza y que la deficiente representatividad de los partidos, convertidos en maquinarias electorales para ocupar posiciones en las instituciones, difícilmente supera (Borja, en prensa).

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

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

En el plano económico, el discurso globalizador tuvo un arranque arrollador. La presentación de las ciudades como lugares nodales, las nue-

Para el caso de la región urbana de Madrid, entre 1957 y 1999, el suelo urbanizado se multiplica por cinco (pasa de 10.7000 a 49.000 ha) mientras la población lo hace por dos (pasa de 2,3 a 4,7 millones). Datos que constatan la enorme expansión del territorio urbanizado en Madrid; ver los artículos de Joaquín Leguina; Fernando Roch y José Manuel Naredo en Borja, J.; Muxí, Z. (2003). *Urbanismo del siglo XXI*, Barcelona.

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

Ha habido reacciones sociales y políticas críticas que han denunciado, desde un plano ideológico, cómo la aceptación de la prioridad a la “competitividad” significaba aceptar casi siempre una posición de dependencia respecto a los mecanismos excluyentes que dominan la vida financiera y comercial internacional que, en la práctica, acentuaban las desigualdades y la dualización social y territorial de la ciudad. Estas reacciones apuestan por planes de carácter más proteccionista, alternativos, que a su manera pueden ser modernizadores (por ejemplo la “nueva cultura del agua”¹¹), reutilizadores del capital fijo y generadores de empleo. En muchos casos, la oposición a la adaptación acrítica a la globalización se fundamentó también en la revalorización de los elementos identitarios del territorio y en la defensa de la calidad de vida y de un desarrollo sostenible.

La síntesis teóricamente posible es cuadrar la ecuación competitiva, cohesión social, sostenibilidad, gobernabilidad y participación. No es evidente y aún no se ha descubierto la piedra filosofal para ello, por lo menos *rebus sic stantibus*.

Es significativa la importancia creciente que adquieren los factores culturales en la orientación de los procesos urbanos actuales. Por una

11 Concepto reivindicativo y alternativo forjado por el movimiento social de oposición al Plan Hidrológico Nacional (derogado por el actual gobierno de España).

parte, la conciencia de las desigualdades sociales, el afán de distinción, el miedo a los otros y el refugio en vida privada, son muy funcionales al modelo del urbanismo globalizado que describimos más adelante; por otra, surge una contestación cultural a los impactos de la globalización y de la economía de mercado sobre el territorio.

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

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

Urbanismo globalizado versus urbanismo ciudadano

Un debate posible puede ser sobre los modelos de desarrollo urbano. Se construye un modelo abstracto, por ejemplo el “urbanismo ciudadano” que podemos contraponer al “urbanismo globalizado”. Son modelos que con frecuencia se usan de forma maniquea, pero que indudablemente tienen una útil capacidad heurística. Por ejemplo, Castells propone analizar el caso barcelonés mediante la oposición entre el modelo 1 (urbanismo ciudadano) y el modelo 2 (urbanismo globalizado). El arquitecto y crítico Josep M^a Montaner ha analizado el urbanismo barcelonés y ha llegado a conclusiones similares.¹² Es evidente que existen unas dinámicas territo-

12 Montaner, Josep M^a (2004). “La evolución del modelo Barcelona”, en *Urbanismo en el siglo XXI*, Borja J. y Muxí, Z. (Eds). Barcelona: Ediciones UPC.

riales empujadas por la globalización en un marco imperfecto de economía de mercado dominado por los que disponen de “rentas monopólicas”.¹³ Pero también lo es que hay dinámicas de signo contrario o que modifican los efectos de las primeras.

El modelo de desarrollo urbano característico de la era de la globalización es el la “urbanización difusa y discontinua” mediante “productos urbanos” constitutivos de enclaves o parques temáticos mercantilizados¹⁴ y áreas degradadas o marginales (Muxí 2004). Una urbanización de suelo regional que puede darse sin crecimiento económico, en América Latina, por ejemplo, o sin crecimiento demográfico como en Europa. Es la urbanización que genera “espacios lacónicos” punteados por *shopping malls* y gasolineras, de las “áreas de excelencia” (Castells y Hall 1994) (parques empresariales o tecnológicos, barrios cerrados exclusivos), red de autopistas y estratificación social en función de la distancia-tiempo a los lugares de centralidad.¹⁵

Sin embargo, hay dinámicas de sentido contrario que encuentran también su expresión en el urbanismo actual. No tanto en el *new urbanism*¹⁶ que crea sucedáneos de “ciudad europea compacta”, sino en el urbanismo “ciudadano” presente en grados diversos en las políticas de varias ciudades europeas y americanas. Es el urbanismo del “espacio público” y de la ciudad densa, de construcción de centralidades,¹⁷ de mixtura social y fun-

13 Lenguaje del Prof. Harvey

14 Un indicador de la fuerza de esta tendencia es la reconversión de facto de entes públicos o parapúblicos (con participación de actores privados) creados para promover actividades industriales y de servicios, generadoras de empleo en las áreas urbanas en crisis, en agencias de promoción de suelo, en áreas expectantes (no urbanizadas, o muy poco, en espera especulativa) para promover enclaves de ocio, comerciales, empresariales, tecnológicos o complejos residenciales de nivel alto.

15 La planificación e inversión pública en infraestructuras de comunicación (viaria especialmente) es utilizada muchas veces para generar áreas con fuerte potencial especulativo. Ver Herce, M. (2004). “La ciudad metropolitana de Barcelona: tendencias de transformación”, en *Urbanismo en el siglo XXI*, Borja J. y Muxí, Z. (Eds). Barcelona: Ediciones UPC.

16 Congress for “New urbanism Basis”, www.cnu.org/newurbanism.html. También Duany, A. et al. *The Rise of Sprawl Suburb and the Decline of Nation*. North Point Press, Nueva York 2000.

17 Busquets, J. (2004). *Barcelona, la construcción urbanística de una ciudad compacta* Ed. del Serbal. Y “Áreas de nuevas centralidades” (documento del Ajuntament de Barcelona,

cional.¹⁸ La ciudad de Barcelona ha sido considerada casi como emblema o portavoz de este urbanismo, lo cual seguramente es excesivo, puesto que este modelo ha orientado muchas de las políticas públicas urbanas de la ciudad europea.¹⁹ En la realidad es frecuente que ambas tendencias se mezclen y confronten en la misma ciudad.²⁰ Los dos “modelos” actúan casi siempre a la vez, o más exactamente, ayudan a interpretar ambos las políticas urbanas y el desarrollo contradictorio de la ciudad.

La arquitectura banalizada y estandarizada caracteriza al urbanismo “globalizado”, lo mismo que el uso y el abuso de las arquitecturas ostentosas y “no reproducibles” (Baudrillard y Nouvel 2000)²¹ para marcar simbólicamente las zonas de excelencia. El urbanismo “ciudadano” apuesta por el perfil identitario de lo urbano, atendiendo a la morfología del lugar, a la calidad del entorno y a la integración de los elementos arquitectónicos excepcionales o emblemáticos. Ambas tendencias pueden encontrarse en el mismo período y en las mismas ciudades pero conviene conocer qué fuerzas y qué actores empujan cada una y cuál tiende a imponer su lógica.

El efecto “político” de esta confrontación de modelos es incierto, aunque no cabe duda que con independencia de las voluntades políticas locales en el marco de la economía globalizada capitalista, de la propiedad privada del suelo y de la mercantilización de la vivienda, la tendencia dominante es la “urbanización difusa” y la producción de enclaves o parques temáticos de ocio. Es el urbanismo de la privatización, de la distinción y del miedo (Borja 2005a, 2005b, 2006). En algunos países europeos se han implemen-

1986, resumido en la revista *Barcelona Metròpolis Mediterrànea* n°8, 1988. Sobre el modelo urbanístico de Barcelona, ver especialmente Bohigas, Oriol (1985). *La reconstrucció de Barcelona*. Barcelona: Edicions 62.

18 Sobre la mixtura social, ver especialmente la interesante tentativa francesa, normativizada en la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana, de 1999.

19 El catálogo de la exposición *La reconquista de Europa 1980-99*, obra de García Espuche, A. y T. Navas, CCCB 1999, Barcelona. En esta obra se analizan los principales proyectos urbanos de las ciudades europeas a partir del protagonismo del espacio público.

20 Ver el documento anexo que analiza el caso de Barcelona.

21 Ver crítica a este texto de Silvestri Graciela. *Un sublime atardecer. El comercio simbólico entre arquitectos y filósofos*. Punto de Vista, diciembre 2002. Una crítica más general a la arquitectura no reproducible en Bohigas, Oriol. *Contra la incontinència urbana. Reconsideració moral de l'arquitectura i la ciutat*. Diputació de Barcelona, Barcelona, 2004.

tado políticas urbanas de signo ciudadano, como en Gran Bretaña (Rogers 1999) y en Francia (Masboungi 2002, 2001) pero en el mejor de los casos se obtienen resultados contradictorios, es decir un poco de todo. En Francia, la hegemonía cultural del *projet urbain* que ha orientado el excelente urbanismo de diversas ciudades en los últimos veinte años no ha impedido la urbanización difusa, creciente y banal de una parte importante del territorio.²²

Aunque siguiendo el razonamiento de Harvey, se puede interpretar que el resultado final es muy funcional al urbanismo de la globalización, puesto que la competitividad entre los territorios requiere estos “lugares nodales de cualidad” que son las ciudades vivas, con espacios públicos animados y ofertas culturales y comerciales diversas, con entornos agradables y seguros, donde se concentra el terciario de excelencia y el ocio atractivo para los visitantes.²³ Los residentes son los extras de la película.

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

Sin embargo, las crecientes desigualdades en el territorio, la división cada vez más manifiesta entre “incluidos y excluidos” que caracteriza por ahora más a la ciudad americana que a la europea, pero también presente entre nosotros, pueden dar lugar a una “lucha de clases en el territorio” o una “conflictividad asimétrica”²⁴ de difícil gestión en la fragmenta-

22 Le Monde : L'urbanisation grignote sans répit le territoire français 14-4-05, citando el informe Lepeltier, ministro de ecología.

23 Harvey 2005.

24 Delarue, J. (1991). *Banlieus en difficulté: la relégation*, Paris.

El autor, Delegado del gobierno para la ciudad (equivalente a viceministro, dependiente

da democracia local. La agudización de los conflictos entre colectivos sociales segregados puede desembocar en el “fascismo urbano” como recientemente anunciaba la citada Sassen.²⁵ La conocida autora de “la ciudad global” advierte que en muchas ciudades la rebelión social, que tenderá a expresarse en las periferias marginadas, tendrá como probable respuesta un “autoritarismo” que acentuará la exclusión de las poblaciones pobres, inmigradas y minorías diversas. La otra cara posible y deseable se puede dar en las ciudades o territorios metropolitanos relativamente integrados. En ellas el conflicto se simetriza, se constituyen poderes locales fuertes y las demandas sociales pueden agregarse y llegar a generar una sociedad política que exprese valores y reivindicaciones de ciudadanía. El urbanismo no garantiza la integración ciudadana plena, que depende también del empleo, el acceso a la educación y la cultura, el reconocimiento de derechos iguales para todos los habitantes, entre otros. Pero el urbanismo sí crea condiciones que facilitan considerablemente la integración ciudadana, o –al contrario– son factores de marginación.

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

Ahora, ya entrado el nuevo siglo, nos parece que debemos sustituir, de entrada en el lenguaje, la adaptación-sumisión a la globalización por la

del Jefe de gobierno), utilizó ya el concepto de “lucha de clases en el territorio”. El Censis (Centro de estudios sociales, Roma) acuñó el concepto de “conflictividad asimétrica” en sus informes anuales, a principios de los noventa.

25 Sassen, Intervención en los *Diálogos sobre la ciudad del siglo 21* (Forum 2004). Ver también su artículo “I “senza potree” protagonisti del futuro” (Il Manifestolibri 2005, *Atlante di un'altra economia*)

resistencia y las formas alternativas a los impactos negativos de la misma. Los instrumentos heredados pueden servir: estrategias y consensos, planes y proyectos, iniciativas públicas y cooperación privada, descentralización y participación ciudadana. Pero se trata de leerlos y utilizarlos a partir de objetivos integradores y sostenibles, de la reelaboración de los derechos ciudadanos y del derecho a la ciudad y de la construcción de un nuevo consenso ciudadano democrático, que no se genera sin asumir conflictos con las dinámicas disgregadoras actantes y los actores que las promueven.

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

2 Hacer ciudad en el siglo XXI

La respuesta de las ciudades

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

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

El desafío político de la ciudad en la globalización es el de obtener un reconocimiento de actor político a escala global, más allá de su territorio y más allá de las cada vez más artificiales fronteras de "su" Estado. El mundo actual exige un planteamiento "globalizador", una articulación de lo local-global.¹

1 Castells, M. *La era de la información*. (vol. II.). Alianza Ed. Madrid (1998-00). Y Borja, J.

¿Cómo puede darse esta articulación?

La cultura política y jurídica debe asumir la anacronía de monopolio que pretenden tener los Estados de ser los únicos sujetos *políticos* de las relaciones internacionales y de basar su legitimidad para ello en ser detentadores de la soberanía. Hoy, en la vida política internacional, existen por encima de los Estados los organismos internacionales, ONU y otras menos políticas, pero que toman decisiones importantes a veces con escasa presencia de los Estados de las partes afectadas.² Además de la Unión Europea, por ejemplo, se desarrollan otras uniones políticas y económicas supraestatales. Por otra parte, por debajo de los Estados, sin contar los grupos económicos (que tienen más fuerza que muchos Estados), se desarrollan redes y asociaciones civiles, de ONGs, de profesionales, y de ciudades y regiones. Es el nuevo *tiers état* de la revolución francesa que pugna por ser reconocido por los otros dos.

Los poderes locales y regionales reclaman su presencia en los organismos y conferencias internacionales, también en los procesos de elaboración y de seguimiento de los programas que los afectan directamente. Se proponen como *partners* tanto de los organismos internacionales como de los estatales. De hecho empiezan a ser normales en la Unión Europea programas a tres bandas (europea, estatal, local o regional).

Otra dimensión de la globalización es la importancia que adquieren los grandes ejes y las macro regiones que constituyen —en muchos casos— sistemas de ciudades transfronterizas, es decir que atraviesan fronteras. Es un caso frecuente en Europa.³ Estos ejes y macro regiones tienden a con-

J. y M. Castells(2003). *Local y Global*, Cap. IX y el documento anexo sobre Autoridades Locales y Organismos Internacionales, Taurus.

2 Por ejemplo, la OCM (Organización Mundial del Comercio) o la negociación sobre el AMI (Acuerdo multilateral de inversiones) entre la OCDE (25 países representados) y los principales grupos económicos mundiales (las “multinacionales”).

3 Véase, por ejemplo, Plan Estratégico de Barcelona que define una macroregión estratégica que incluye dos regiones del Sur de Francia (Languedoc-Rousillon y Midi-Pyrénées). En zonas menos desarrolladas y urbanizadas también emergen estos ejes urbanos transfronterizos. Por ejemplo en el Mercosur, el eje Valparaíso-Santiago-Mendoza-Córdoba-Buenos Aires-Montevideo y la red Mercadiudades.

certar proyectos y crear estructuras de coordinación. Incluso se habla de ciudades metropolitanas transfronterizas (entre Francia y Bélgica, Alemania y Francia, Suiza y Alemania, por mencionar algunos ejemplos).

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

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

La presencia activa de los gobiernos locales y regionales no equivale a un reconocimiento de la dimensión global de la ciudadanía en nuestra época. Es cierto que la presencia de las instituciones políticas de proximidad

dad significa en sí misma una democratización de la vida política institucional, por su relación directa con las problemáticas específicas de cada territorio y de sus gentes. Por lo tanto, esta presencia emergente de las ciudades en la escena mundial es un progreso de la ciudadanía. Pero no es suficiente. En la globalización se produce un considerable déficit democrático. Los capitales, las informaciones, sectores minoritarios y privilegiados, de empresarios y profesionales, disponen de una capacidad y de unos derechos para actuar en el mundo global de los que no disponen las mayorías de ciudadanos. Es suficiente citar cuatro ejemplos:

- el acceso restringido a los grandes medios de comunicación social y el predominio de las ofertas de tecnologías de información y comunicación (TIC) dirigidas a demandas solventes.
- la no adecuación entre los ámbitos de las decisiones económicas y las de la negociación de las relaciones de trabajo y de las políticas sociales.
- las limitaciones de las migraciones que son mayores que las que tiene el capital.
- la globalización nos plantea un desafío local que exige una respuesta innovadora, no defensiva.

La democracia local y la innovación política.

La cuestión de la legalidad

No hay duda respecto a que hay un déficit democrático en los ámbitos de la globalización, de la economía mundial, de los medios de comunicación social uniformadores, de las organizaciones internacionales. Una democracia territorial de proximidad, regional-local, fuerte, podría ser un contrapeso importante y un mecanismo de participación democrática en los ámbitos globales. Pero, sería muy ingenuo idealizar la actual democracia local y regional.

Es cierto que tiene a su favor un conjunto de factores suficientemente reconocidos como son:

- la proximidad a la población en la gestión,
- la mayor capacidad de integrar las políticas públicas,
- la representatividad inmediata y directa de los gobiernos locales,
- la cultura cívica que considera iguales a todos los ciudadanos,
- la conciencia de identidad que los actuales procesos globalizadores han reforzado como afirmación frente a la homogeneización.

Pero hay otros factores de signo contrario que reducen y hasta suprimen los anteriores como:

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

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

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

- Elección democrática y atribución de competencias “locales” de desarrollo urbano y programación y gestión de grandes equipamientos y servicios metropolitanos a la institución intermedia (tipo departamento o provincia), o mejor dicho, a una entidad substitutoria en el mismo ámbito territorial (modelo italiano y holandés).
- Creación de un organismo de concertación (tipo consorcio) que reúna a las principales instituciones actuantes en el territorio con el fin de promover el planeamiento estratégico del mismo, coordinar las inversiones y gestionar los servicios de carácter metropolitano (por ejemplo, entre la región o “estado” en un país federalizado y los entes locales de elección directa).

La innovación política se puede desarrollar de otras formas como la aplicación sistemática del principio de subsidiaridad, esto supone no solo descentralizar a favor del nivel regional-local todas aquellas competencias y funciones ejercitables en este nivel, sino también atribuir a la institución territorial la coordinación de los programas y proyectos concertados. Este mismo principio supone descentralizar o preservar a favor de los entes municipales y barriales aquellas funciones que requieren más proximidad. En el caso de las grandes ciudades, la descentralización es un proceso —en muchos casos— incipiente, cuyo desarrollo debiera permitir una participación mucho más intensa y variada de la sociedad civil. Sin embargo, hay que tener en cuenta las tendencias de poca solidaridad que se expresan en los micro territorios (por ejemplo: suburbios ricos en Estados Unidos y cada vez más en otros países) que en nombre de la subsidiaridad, la descentralización y la sociedad civil, tienden a independizarse de la institu-

ción regional, metropolitana o municipal de una gran ciudad y a sustituir su participación en los impuestos por la privatización de los servicios. Por ello es preciso mantener siempre un equilibrio entre gobernabilidad regional-metropolitana y descentralización local-barrial; es decir, entre eficacia social y participación, entre subsidiaridad y solidaridad.

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

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

tereses locales o corporativos, nos encontramos ante una forma de sociedad política que se confronta con el sistema institucional. Lo cual supone un potencial innovador respecto a la democracia representativa tradicional.

El desarrollo democrático, necesariamente innovador, debe enfrentarse a las resistencias de la clase política y a las inercias de la democracia. No es difícil constatar que las prácticas políticas y administrativas son tan reacias a innovar en los mecanismos participativos como, incluso, reticentes ante el desarrollo de las posibilidades de los ya existentes. Los programas y proyectos urbanos se presentan casi siempre de tal forma que difícilmente son entendibles por los ciudadanos. No se utilizan medios que serían más comprensibles y motivadores, como maquetas, videos, simulaciones, entre otros. Se evitan las consultas populares y hay poca sensibilidad respecto a tramitar las iniciativas ciudadanas. Algo tan elemental como el presupuesto participativo aparece aún como la excepción.

No se trata ahora de exponer los mecanismos posibles de participación que el autor, entre otros, ha expuesto ya en otras ocasiones (Borja, J., M. Castells y Quintana 1990). Queremos llamar la atención sobre lo que nos parece el principal obstáculo al desarrollo de la participación ciudadana. No es sólo el marco legal existente casi siempre limitativo y, obviamente, poco abierto a la innovación. Ni tampoco la eventual debilidad de las organizaciones de la sociedad civil, o su insuficiente iniciativa para incidir en las políticas públicas. Todo ello puede contribuir a explicar que la innovación política en cuanto a la participación ciudadana progresa con grandes dificultades. Pero, el principal obstáculo nos parece que reside en la alianza de facto que se da en las instituciones entre la partidocracia y la burocracia. La participación ciudadana solo progresa si cuestiona y transforma la vida política local.

¿Qué innovación política local es posible y deseable? aquella que permite establecer una separación—confrontación con el sistema político estatal. Precisamente porque consideramos muy necesarias unas relaciones contractuales entre las administraciones, se precisa primero un proceso de ruptura entre la política estatal y la política local. Esta ruptura debe darse por lo menos en tres aspectos: la cultura política, el sistema repre-

sentativo y la conquista de competencias. La cultura política supone el proceso de legitimización y de hegemonización de los valores y objetivos implícitos en los temas ya al orden del día de la subsidiaridad, el gobierno de proximidad, la participación ciudadana, el federalismo, la identidad local-regional-nacional (no estatal), la autodeterminación. Es un proceso en marcha que aunque en algunos planteamientos y lenguajes pueda parecer a veces arcaico, es terriblemente moderno. Es la otra cara, imprescindible, de la globalización y la mejor respuesta al proceso paralelo de debilitamiento del estado centralizado.

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

La conquista de competencias es la consecuencia necesaria de lo anterior. Hoy sabemos que el espacio urbano-regional es el que determina en gran medida la productividad, la sostenibilidad, la competitividad de la economía, la cohesión social, la identidad cultural y la gobernabilidad. No es posible que su sistema político-legal sea débil y subordinado, que no se le reconozcan ni las capacidades ni los medios para hacer lo que debe hacer. El gobierno democrático del territorio exige conquistar competencias en promoción económica, justicia y seguridad, infraestructuras y equipamientos del territorio, bienestar social, cultura y medios de comunicación social (Borja, J. y M. Castells 1997 y 2003).

¿Quién puede conquistar estas competencias y recursos necesarios?
¿Cómo? En términos generales no es posible precisar, puesto que los con-

textos políticos, legales, territoriales, y demás, son muy distintos. Pero, es posible hacer algunas consideraciones generales que no siempre se tienen en cuenta.

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

- La conquista de espacios y de edificios susceptibles de tener un uso público que está en manos de entes públicos o privados que los tiene subutilizados o congelados. Ya nos hemos referido a la necesidad de revertir a la ciudad terrenos militares, portuarios, industriales desactivados, por ejemplo. A otra escala, algo parecido ocurre con edificios más o menos abandonados y que ha dado lugar al fenómeno *okupa*. Esta conquista no se dará únicamente por medio de demandas respetuosas de los marcos y de los procedimientos legales. Es preciso tener iniciativas para crear movimientos de opinión favorable, situaciones de hecho mediante ocupaciones simbólicas o continuadas, recursos legales ante tribunales superiores (por ejemplo, europeos frente a los estatales, entre otros).
- La existencia de la justicia local y de cuerpos de policía dependiente del poder local y/o regional, pues sin capacidad de ejercer competencias de seguridad y de disciplina, de justicia y de sanción, no hay poder político. Es un campo en el cual los poderes de los Estados son especialmente susceptibles de perder su supuesto monopolio. La resistencia a una real descentralización de las funciones de seguridad y de justicia tiene el efecto perverso de la privatización, por un lado, y la violencia urbana, por el otro.
- La revolución en los medios de información y comunicación ha convertido en obsoletos el marco político y el legal en que se desenvuelven. La construcción de una democracia local telemática exige que el poder político local-regional pueda regular, programar y gestionar las tecnologías de información y comunicación (TIC) en su ámbito en un marco global que garantice el uso social y de participación ciudadana.

- La indefensión de los ciudadanos en tanto que usuarios y consumidores, el respeto de sus derechos ambientales y a la calidad de vida, a la privacidad, debería obligar a las instituciones políticas más próximas y a las administraciones dependientes de ellas a actuar de oficio como defensoras de los derechos genéricos de los ciudadanos y —por lo tanto— a enfrentarse con los organismos públicos o privados cuyas actuaciones concretas los vulneren, aunque al hacerlo se apoyen en el derecho positivo o en la inercia administrativa.
- La promoción económica y la generación de empleo, la implantación de formas de “salario ciudadano” y la ejecución de políticas que combinen la productividad, la sostenibilidad y la cohesión social, exigen de los poderes locales una capacidad de coordinar los grandes proyectos urbanos, de desarrollar proyectos empresariales mixtos, de disponer de recursos ahora centralizados (como de obras públicas, de la seguridad social y de las instituciones de empleo) y de asumir unas competencias legales (de regulación de las actividades económicas y de sus impactos ambientales, de expropiación, entre otros) de los que ahora casi nunca disponen.
- La identidad cultural, que en casos cada vez más numerosos adquiere o recupera una connotación “nacional” sin ser estatal, requiere para ser defendida y desarrollada una capacidad de autogobierno en educación, regulación de los medios de comunicación social de masas, uso público de la lengua y de los elementos simbólicos de una comunidad (por ejemplo: fiestas, monumentos, museos) que la tradición unitarista o centralista de los Estados acepta difícilmente. El anacronismo hoy es esta tradición que se consideraba moderna en el siglo XIX.
- La existencia de sectores de la población que no tienen reconocido el estatus de ciudadano plantea un problema especialmente delicado. El estatus de ciudadanía (derechos políticos, civiles y sociales que hacen una sociedad de iguales) va aún ligado a la nacionalidad que atribuye el Estado. Los no ciudadanos, por otra parte, niegan el valor integrador de la ciudad, y su *capitis diminutio* contribuye a la xenofobia, al racismo, a la exclusión social y cultural y a la sobre-explotación. La moral cívica se enfrenta a la legalidad estatal. El derecho a la ilegalidad, a defender a los “ilegales”, nos parece obvio.

Sobre el déficit de ciudadanía en un marco global, en este caso europeo, nos remitimos al Informe sobre la ciudadanía europea.⁴ Queremos destacar especialmente la distinción que propone entre nacionalidad y ciudadanía. Lo cual permitiría a los “nacionales extracomunitarios” adquirir la ciudadanía europea sin que ello conllevara adquirir la nacionalidad de un país de la Unión Europea, pero sí equipararse en derechos. La ciudadanía no puede ser ya un atributo que concede exclusivamente el Estado. Los poderes locales y regionales y los entes supraestatales deben poder también definir y atribuir el conjunto de derechos y deberes que iguala a las gentes de territorios que son a la vez subestatales y globalizadores. Nuestra época exige un replanteamiento de la base territorial e institucional de los derechos y una ampliación de los mismos.

Ciudadanía y gobierno local

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

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

Un desafío social: promover las políticas sociales urbanas que ataquen a las discriminaciones que imposibilitan o reducen el ámbito de la ciudadanía: ocupación, situación de vulnerabilidad (en el caso de los niños, por ejemplo), marginación cultural, entre otras.

4 Borja, J.; Dourthe, G.; Kleck, Veronique; Peugeot, V. (2001) *La ciudadanía europea*, Barcelona: Editorial Península. En este libro se proponen tanto medidas para reforzar la presencia de las instituciones locales y regionales en la Unión Europea, como una ampliación de los derechos de participación, cívicos y sociales a escala europea para todos los residentes en los países de la Unión. En este marco se plantea la adquisición de la ciudadanía europea por el hecho de residir en un país de la U. E., sea cual sea la nacionalidad de origen, la cual no se pierde. Los “ciudadanos europeos” sea cual fuera su nacionalidad, tendrán los mismos derechos, incluidos los políticos, que los nacionales del país en que residen.

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

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

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

La reinención de la ciudad ciudadana, del espacio público constructor—ordenador de ciudad y del urbanismo como productor de sentido no es monopolio de nadie. Los políticos elegidos democráticamente tienen la responsabilidad de la decisión de los proyectos públicos. Las organizaciones sociales tienen el derecho y la obligación de exigir que se tengan en cuenta, que se debatan y se negocien sus críticas, sus demandas y sus pro-

puestas. Los profesionales tienen la obligación de elaborar análisis y propuestas formalizadas y viables, de escuchar a los otros, pero también de defender sus convicciones y sus proyectos hasta el final.

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

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

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

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

Formar expertos en hacer ciudad⁵

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

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

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

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

5 Esta parte ha sido elaborada a partir de la reflexión del autor sobre su experiencia en el gobierno de la ciudad y es un resumen de las conclusiones que le han llevado a replantear la formación de gestores urbanos.

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

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

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

Responsabilidad social de los gestores y profesionales urbanos

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

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

Historia y responsabilidad social del urbanismo⁶

Nos referimos al urbanismo en un sentido genérico, que incluye el planeamiento, la organización política, la gestión del territorio y el conjunto de políticas públicas urbanas. La razón fundadora de esta disciplina fue

6 Ver textos de Solà-Morales M., N. Portas y M. Sumets en *Los territorios del urbanista*, edit. Font, A. Y Corominas, M. y J. Sabaté (2005). Barcelona: Edicions UPC.

la ordenación de la convivencia y de las actividades en la ciudad en función del bien común y la voluntad de reforma social como respuesta a las contradicciones y desigualdades que el desarrollo urbano había generado y reproducía en forma ampliada constantemente. Estos principios continuaban siendo válidos en la actualidad. No rechazamos el principio del respeto a la autonomía e iniciativa social y privada pero sí el “todo mercancía”, es decir el retorno al capitalismo salvaje, el mercado desregulado que es un elemento destructor de la ciudad. También consideramos útil tener en cuenta las utopías urbanas, no tanto para proponer modelos de ciudad ideal como para estimular las propuestas reformadoras dibujando escenarios de futuro deseables. La indispensable competitividad en algunas actividades del medio urbano (aunque mejor es hablar de productividad si nos referimos al conjunto de la actividad urbana) hay que considerarla interdependiente de la sostenibilidad, la cohesión social y la gobernabilidad democrática. El conjunto de estos elementos constituye la calidad de la oferta urbana que incluye –como valor fundamental– la calidad de vida de todos sus ciudadanos, la igualdad entre éstos y las libertades de todos.

El territorio y la sociedad urbana necesitan políticas públicas potentes que corrijan los desequilibrios del desarrollo urbano, que potencien las identidades diferenciales del territorio, que reduzcan las desigualdades sociales y posibiliten el acceso universal a los bienes y servicios de interés general. Las políticas públicas deben, sin embargo, priorizar normas básicas, procedimientos ágiles y transparentes y formas diversas de cooperación con agentes privados y de participación de la ciudadanía. Todo ello supone admitir como un componente permanente de las políticas públicas la gestión de la conflictividad, pues se oponen tanto valores como intereses. Razón de más para explicitar siempre los principios morales que las orientan.

Hemos intentado sintetizar estos valores y principios en el concepto de “derecho a la ciudad”,⁷ el mismo que incluye el derecho a la vivienda y al espacio público significativo y bello, a la preservación y mejora del ambiente y del patrimonio, a la permanencia en el lugar y al cambio de residencia,

7 Borja, J. (2003) *La Ciudad conquistada*, Madrid: Alianza Editorial Fundación Alternativas 2004.

a la movilidad y a la centralidad, a la identidad socio-cultural y a la visibilidad, a la accesibilidad y a la monumentalidad, al gobierno democrático de la ciudad metropolitana y a la gestión descentralizada o de proximidad, a la formación continuada y al salario ciudadano, a la seguridad y al refugio. El derecho a la ciudad supone la igualdad político-jurídica de todos los residentes y al acceso universal tanto a los bienes y servicios de interés general como a la participación en la elaboración y gestión de las políticas públicas.

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

Sobre los contenidos docentes y pedagógicos

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

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

decisiones en tanto que ejecutivos, de dirigir un equipo de composición diversa, de tener capacidad de comunicación y negociación, de evaluar los resultados y los impactos de su actuación.

Es en función de estos, y teniendo en cuenta la peculiaridad de la enseñanza virtual, que se fijan los criterios pedagógicos. La formación que se pretenda dar es “proactiva”, es decir: orientada a la acción más que al análisis, a buscar soluciones más que a explicar problemáticas, a dar respuestas más que hacerse preguntas. O mejor dicho, las preguntas, los problemas y los análisis nos importan en tanto que nos permitan formular respuestas, soluciones y orientar nuestra acción. Por lo tanto, la documentación de base y la consultoría no solamente proporciona los contenidos principales —debidamente actualizados— sobre cada materia, también debe incluir la presentación de “casos” (buenas y malas prácticas a partir de ejemplos reales o supuestos), ejercicios, debates, demandas que pongan a prueba la iniciativa y los criterios para actuar que poseen o van adquiriendo los alumnos. Es conveniente vincular —en la medida de lo posible— la redacción de una memoria final con estadísticas de prácticas profesionales, sea en el propio país sea en el exterior.

El profesorado principal, es decir el equipo de dirección y los responsables de las principales materias, así como los autores colaboradores se elegirán entre profesionales o académicos de competencia intelectual probada pero que cumplan también, en la mayoría de los casos, otra condición: haber ejercido o ejercer responsabilidades de gestión y de ejecución, sea en el sector público o en el privado. Es decir, que como profesionales, funcionarios o responsables de cargos políticos hayan tenido que confrontarse con la elaboración y/o aplicación de planes o programas, en la gestión de proyectos o hayan estado al frente de oficinas profesionales o de organismos políticos, por ejemplo. Es decir, dispongan de una experiencia derivada del ejercicio de responsabilidades ejecutivas.

La gestión urbana es —ante todo— un saber práctico que se apoya en un cúmulo de conocimientos teóricos producto de la investigación y, especialmente, de la reflexión sobre experiencias concretas y los estudios comparativos. El progreso de la disciplina está íntimamente ligado a los avances exitosos de las prácticas urbanas.

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

- 1 El autor se excusa: este artículo está escrito con una, no del todo, reprimida irritación. Me irrita el poder que pretende educar a los ciudadanos con buenos consejos, admoniciones y regaños. Es con las políticas públicas reales como se ordena y se mantiene la ciudad, como se promueve la buena arquitectura y se facilita el uso del espacio colectivo, el que tiene que hacer el poder. Los manuales de "civismo" me recuerdan el "tratado de urbanidad" que en mi adolescencia supuso que me expulsaran de la escuela en los años cincuenta. Querían obligarme a aprenderlo de memoria, para castigarme del poco caso que hacía de una disciplina absurda, la otra cara de una enseñanza retrógrada. Se lo tiré en la cabeza y una cierta rabia todavía me dura. No me gusta la palabra "civismo", y sí que me gusta el concepto de "ciudadanía".

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

“La ciudad, cielo e infierno” titulaba el diario El País un excelente “extra” dedicado al Fórum Urbano Mundial.² El cielo se refiere a cuando la ciudad construye lugares atractivos donde vivir (Richard Rogers), el infierno cuando domina la arquitectura “urbicida” (Luis F. Galiano). En el texto que sigue expondremos esta mezcla de cielo e infierno que hoy encontramos en nuestras ciudades. También en Barcelona.³

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

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

En la Barcelona metropolitana, la región, el suelo urbanizado se ha multiplicado por dos en los últimos 25 años, y la población es aproximadamente la misma. Ha sido el momento histórico de la *urbanización*.⁴ En

2 Ver los “Mecanismos de gestión urbana” para las ciudades de Barcelona, Bilbao, Madrid y Valencia en Borja, J. y Z. Muxí, eds. (2004) *Urbanismo en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones UPC.

3 Ver Borja, J. y Z. Muxí, eds. (2004) *Urbanismo en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones UPC.

4 Concepto engendrado por Francesc Muñoz que da nombre a su tesis doctoral presentada en junio del 2004: *Urbanización: la producción residencial de baja densidad en la provincia de Barcelona, 1985- 2001*.

Madrid, la población de la región (es decir la comunidad autónoma) se ha duplicado en los últimos cuarenta años mientras que el suelo urbanizado se ha multiplicado por cinco.⁵ Son estos unos modelos de crecimiento difícilmente sostenibles, que combinan la malversación de suelo, de energía y de agua, además de aumentar la segregación social.⁶ Hay que recordar que la distancia de los productos del urbanismo disperso (por ejemplo que los conjuntos sean de bloques o de casas adosadas) respecto de los “centros ciudadanos” multiplica los efectos negativos de la segregación social, pues reducen la movilidad de las personas con menos medios o más vulnerables.

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

Tampoco la encontraremos en los centros de comercio y ocio para uso de una población mayoritariamente forastera, consumidora compulsiva de la ciudad, con tendencias depredadoras propias de las masas turísticas que estropean el carácter ciudadano de plazas y avenidas; y sobre estos espacios degenerados se imponen las arquitecturas ostentosas, singulares, emblemas arrogantes del poder económico, o del capricho presuntuoso del “príncipe” (o el gobernante de turno). Edificios de firma, de arquitectos divinos en la búsqueda de una seguramente efímera inmortalidad, y que a diferencia de la arquitectura “clásica” se caracterizan por la “no reproductibilidad”, es decir renuncian a contribuir a la difusión de la cualidad arquitectónica.⁷ El círculo se cierra: la alianza impía entre el urbanismo de negocio, la ostentación del poder y el divismo del artista se encuentran en la práctica (¿inconsciente?) del “urbanicidio”.

5 Ver Borja, J. y Z. Muxí, eds. (2004) *Urbanismo en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones UPC

6 Ver Borja, J. (2005) “La ciudad futura es hoy” en *Fira i ciutat*, abril 2004 i Barcelona Ecologia (2002) *Barcelona, ciutat mediterrània, compacta i complexa. Una visió de futur més sostenible*. Barcelona: Agenda21- Ayuntamiento de Barcelona.

7 Ver Bohigas, O. (2004) *Contra la incontinència urbana. Reconsideració moral de l'arquitectura i la ciutat*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

En las nuevas periferias el panorama es sin duda mucho más desolador. Los espacios lacónicos de las viviendas estandarizadas y de parques de todo tipo (empresariales, universitarios, industriales y demás), separados por autopistas, se ven solamente interrumpidos por centros comerciales y gasolineras (con discoteca y supermercado) de 24 horas: las catedrales del siglo XXI.⁸ ¡Y después nos sorprenden la violencia gratuita o desesperada de las tribus urbanas!

Nuevos espacios urbanos y nuevos comportamientos sociales

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

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

El individuo es un consumidor de ciudad, vive en un espacio, trabaja en otro, tiene relaciones sociales dispersas, movilidades variables. El ciudadano-usuario⁹ de la ciudad metropolitana es atópico, no es de un lugar, y la conciencia cívica tiende a diluirse, a debilitarse. Evidentemente estamos hablando de una tendencia, más visible en unas ciudades que en otras. Menos evidente en Barcelona y en el sistema de ciudades catalanes que en otras regiones, más fuerte en América que en Europa, pero también presente aquí, cada día más y los efectos negativos de esta tendencia a la multiplicación de no-lugares¹⁰ no se contrarresta con moralina cívica.

8 Ver Ingersoll, R. (1996) *Tres tesis sobre la ciudad*. Madrid: Revista de Occidente n° 185

9 Ver Martinotti, G. (1993) *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*. Milano: Il Mulino.

10 Ver Augé, M. (1994) Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la modernidad. Barcelona: Ed. Gedisa

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

Hay un aumento considerable de la autonomía individual o de grupo. Incluso se ha caracterizado el potencial de progreso y de innovación de la ciudad moderna en función de su nivel de tolerancia respecto a los comportamientos individuales y colectivos diferenciados. Por ejemplo, la tasa de gays como indicador de modernidad y de capacidad de integrar las conceptualmente poco definidas “clases creativas”.¹¹ En todo caso sería muy discutible lamentar la autonomía individual adquirida hoy por jóvenes, mujeres o gente mayor en los ámbitos de ciudades configuradas, físicamente y culturalmente, por la imagen dominadora del hombre adulto que trabaja. Y la difusión social del coche o moto, del teléfono móvil, del congelador y de la *fast food*, del ordenador portátil, entre otros, no es para nada una regresión social.

Es cierto que el núcleo familiar no funciona de la misma manera, ahora lo hace con más grado de libertad individual. Y los espacios y los tiempos de uso de la ciudad de cada uno de sus miembros es diferente. Como lo son las movilidades, las relaciones sociales y frecuentemente los vínculos identitarios. Estos hechos pueden dificultar la transferencia de “valores cívicos”, pero también pueden facilitar la asunción de responsabilidades individuales.

Las tendencias descritas no son las únicas. El ciudadano metropolitano reacciona a las incertidumbres presentes y futuras de su vida, a la débil inserción en un lugar y en una comunidad, a la falta de límites y de refe-

11 Ver Augé, M. (1994) *Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la modernidad*. Barcelona: Ed. Gedisa.

rentes de los territorios en los que vive y se mueve, a la multiplicación de identidades sin que una sea dominante. Y aparecen comportamientos y demandas “comunitaristas”, movimientos revalorizadores de la familia y de la religión, reinversión de las identidades culturales perdidas, manifestaciones de arraigo y defensa del territorio que uno quiere reapropiarse. Todo junto se puede considerar como viejos-nuevos valores de civismo, y no siempre son expresiones de valores universalistas.

Espacio público: el lugar del civismo. Su revalorización en el urbanismo actual¹²

Josep Plà decía: “de las ciudades lo que más me gusta son las calles, las plazas, la gente que pasa delante mío y que probablemente no veré nunca más” (Prólogo a *Cartes de lluny*, 1927). André Breton estaba fascinado por la magia de la ciudad, por la aventura posible que uno puede encontrar al doblar la esquina de cualquier calle (*Nadja*).

La buena fama de Barcelona —y en general de la ciudad europea— se debe principalmente a su urbanismo ciudadano, a la cualidad del espacio público y a la vida urbana que hace posible. Y se puede hacer una lectura positiva de las recientes tendencias del urbanismo.

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

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

- Las grandes infraestructuras de comunicación (puertos, estaciones ferroviarias y de autobuses, ejes viarios) han sido históricamente zonas marginales o rupturas del tejido urbano. Hoy día hay muestras positivas de que pueden ser un factor de calificación urbana, pueden contribuir a hacer ciudad. Ejemplos como Stazione Termini en Roma, renovaciones urbanas de puertos como Baltimore o Cape Town, o las Rondes de Barcelona, son bastante conocidos. Un razonamiento similar se puede hacer en relación a grandes equipamientos culturales o universitarios, incluso hospitalarios o de empresas de servicios, que pueden convertirse en elementos de centralidad o de animaciones urbanas, atraer nuevas actividades y ser compatibles con vivienda y comercio. Los no-lugares, como se ha puesto de moda llamarlos, pueden convertirse en lugares.
- La reconversión de zonas industriales obsoletas y la regeneración de barrios degradados o marginales pueden “hacer ciudad” o contribuir a deshacerla. Ya hemos hablado de las dinámicas segregadoras y especializadoras, de los barrios cerrados y de los parques temáticos. Algunos ejemplos negativos los encontramos en Barcelona, por lo menos ahora, en Diagonal Mar y en la zona Forum, aunque todavía es posible su reconversión ciudadana. Hay ejemplos interesantes en el mundo de reconversiones mediante “grandes proyectos urbanos” o planes integrales que reconstruyen

unos ámbitos de vida ciudadana basados en la diversidad de actividades y poblaciones, el compromiso con la historia urbana del lugar, el mantenimiento o la creación de una cuota importante de viviendas (incluidas las sociales y protegidas), la mejora de los servicios y de la visibilidad o accesibilidad de la zona. El Poble Nou y Ciudad Vella pueden llegar a ser ejemplos positivos. Y es el reto de Sant Andreu-Sagrera.

- El diseño de los espacios públicos siempre es la prueba decisiva para medir la capacidad de “hacer ciudad”; es decir, de favorecer el ejercicio de la ciudadanía (o del civismo, si lo prefieren). El lema “monumentalizar la periferia y hacer accesible el centro” fue todo un programa, un buen programa de urbanismo ciudadano. Dar cualidad a todos los barrios, a todas las periferias, hacerlas visibles y atractivas y socializar el uso de los centros, evitando tanto la especialización temática como la degradación, es construir una ciudad democrática y crear las condiciones para el ejercicio del civismo.
- El espacio público tiene que ser polivalente, es decir servir para usos, poblaciones y temporalidades diferentes. El espacio público se tiene que combinar con vivienda y comercio. Se ha de entender como un ámbito de relaciones y de cohesión sociales, de referentes que transmitan sentido a la vida ciudadana, que marquen simbólicamente el territorio, que proporcionen seguridad y elementos de identidad específica. Es el lugar de la cultura y de la fiesta, también de la manifestación política (o cívica), de la protesta y de la revuelta.
- La cualidad formal del espacio público, por tanto no es una cuestión secundaria. El paisaje urbano es nuestra casa grande, si no es bonita y funcional, cómoda y agradable, estimulará comportamientos poco “cívicos”. La atención a los materiales y al mobiliario urbano, a la limpieza y a las contaminaciones (acústica, ambiental), a la publicidad excesiva y al aspecto de las fachadas, todo aquello que configura el paisaje urbano, es una condición necesaria del civismo. Y proporcionar elementos de identidad o diferenciación a cada barrio o área de la ciudad, hacer visible el mantenimiento y el cuidado de sus espacios y estar atento a la convivencia frecuentemente conflictiva en los espacios colectivos es contribuir al comportamiento cívico de la ciudadanía. Invertir en la

cualidad del espacio público, de su diseño, de su enriquecimiento y de su mantenimiento no será nunca un lujo, será justicia democrática.

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

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

Retorno a la arquitectura.

El civismo entre el espacio construido y el espacio público

El director de urbanismo de la *City* de Londres decía que el equipamiento más importante de una ciudad era el café o el bar, el lugar donde la gente se encuentra y habla, se dan informaciones y se comentan cotilleos, y donde pueden convivir personas de todo tipo.

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

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

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

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

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

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

Los espacios de transición también se pueden generar en el entorno de los complejos de edificios de servicios o de oficinas, de zonas industriales reconvertidas, de equipamientos educativos u hospitalarios, de grandes edificios públicos. ¿Por qué los equipamientos culturales tienen que dar una imagen de fortaleza? Los edificios públicos, de los gobiernos o de las administraciones, ¿no pueden dar el ejemplo y hacer de los bajos que dan a la calle espacios de cultura o de ocio, galerías o cafés?. Si la Bicocca (Milà) o Lingotto (Torí) nos muestran la reconversión de una zona industrial tradicional en una área urbana animada, como se ha hecho también en viejas zonas portuarias, ¿por qué la gestión urbanística pública no evita las operaciones especulativas y la creación de zonas segregadas en todas partes como “parques tecnológicos” *bluf* o proyectos Barça 2000, como se ha aprobado inicialmente aquí? ¿Por qué tenemos que admitir que los complejos de oficinas o los grandes centros comerciales den la espalda al espacio público (ver el horrible centro comercial Diagonal Mar o la catedral *kitsch* en el desierto que es el centro de la Maquinista) cuando hay experiencias en el mundo que muestran la viabilidad económica y la eficacia urbanística de centros integrados en el paisaje y la vida ciudadana (para no ir más lejos ver el centro comercial L’Illa)?

Incluso en el caso de conjuntos de vivienda es posible y deseable hacer espacios de transición. Un ejemplo interesante de arquitectura urbana es la Villa Olímpica, donde es fácil percibir el esfuerzo que se ha hecho para establecer una graduación entre espacios abiertos públicos, semipúblicos,

colectivos privados y privados particulares. O el progreso en la cualidad y el mantenimiento de los espacios colectivos cuando han pasado a estar gestionados por la comunidad de propietarios en barrios regenerados como Sant Cosme. Actualmente se han experimentado con éxito formas urbanas, como la manzana abierta, que facilitan la creación de los espacios de transición. Unos espacios que pueden ser escuela de civismo.

Nota final: sobre los espacios de esperanza¹³

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

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

13 Hacemos referencia al título del libro de Harvey, David (2003). *Espacios de Esperanza*. Ediciones Akal.

Segunda parte:
De la ciudad a las
regiones urbanas

4 Gobierno del territorio y estrategias metropolitanas

*No merece la pena
Será mejor volver a casa
Y empezar a pensar por nuestra cuenta*
(Tratado de urbanismo, Poesía de Ángel González 1925-2007)

Contra la gobernabilidad como retórica

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

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

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

Sabemos lo que es ciudad y por esto podemos deducir que urbanización no se puede confundir con ciudad. Y sabemos también qué es ser ciudadano, un estatuto que atribuye un conjunto de derechos y deberes que igualan a los habitantes de un territorio y los hacen sujetos activos de

las instituciones de gobierno y de las políticas públicas, posibilitando así el ejercicio real de sus teóricos derechos. Y porque sabemos qué es ser ciudadano, podemos afirmar que no todos los habitantes de las áreas urbanas son ciudadanos: muchos no pueden ejercer sus teóricos derechos, pues no viven en entornos que lo hagan posible, y otros ni tan solo tienen reconocidos formalmente estos derechos. Por lo tanto, no nos queremos prestar a servir en la ceremonia de la confusión que es la utilización de términos que suponen que lo que hoy es un problema pendiente ya estuviera prácticamente resuelto, y solo faltaría ponerle el lacito de la gobernabilidad. Como si la ciudad existiera ya en toda la extensión de lo urbano y los habitantes de estos territorios fueran ya todos ciudadanos. La gobernabilidad se vende como un artefacto procedimental que organiza una democracia a la vez representativa y participativa sobre un territorio ya definido y una sociedad articulada. Pero no es el caso de los nuevos territorios urbanos, ni de unas sociedades urbanas con fuertes tendencias anómicas.¹

Los nuevos territorios urbanizados y el desgobierno metropolitano

La urbanización no equivale a crecimiento de la ciudad, y menos aún al progreso de la ciudadanía. La ciudad, tanto en la historia europea y mediterránea como americana, se distingue por la densidad, la heterogeneidad, la capacidad de autogobierno, la identidad formal y un perfil cultural propio. Desde finales del siglo XIX se distingue la ciudad-centro de su periferia (*suburbs, banlieu*), como anteriormente se distinguía la ciudad enmurallada de sus entornos. La dominación de la ciudad-centro era indiscutible, daba nombre al conjunto y determinaba el desarrollo del mismo. A lo largo del siglo XX se ha mantenido el poder del centro sobre la periferia: en unos casos se integró a los municipios preexistentes

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

tes (o los nuevos territorios urbanizados no dotados de personalidad político-jurídica) y en otros se crearon organismos públicos (de planeamiento y de gestión) y privados (sociedades urbanizadoras, empresas de transportes y de servicios). Las denominaciones eran expresivas: Gran Madrid, Gran Barcelona, Gran Buenos Aires, Gran Sao Paulo, por mencionar algunos ejemplos.

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

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

vorables a la cohesión social y a la mixtura de poblaciones y funciones. Pero estos territorios que se enfrentan a dinámicas contradictorias, que diseñan espacios de geometría variable, difícilmente gobernables, están fragmentados institucionalmente. En algunos casos son tantos los entes competentes que los acuerdos son costosos, los tiempos inacabables, los solapamientos inevitables, la desesperación de los actores sociales o privados infinita.

En la ciudad de ciudades y urbanización difusa, o regiones metropolitanas actuales encontramos decenas de autoridades municipales competentes en planeamiento urbano, entidades intermedias de naturaleza diversa que planifican y programan servicios, delegaciones de los gobiernos nacionales o regionales cuyas competencias y funciones se superponen y se imponen a las locales, entes públicos o parapúblicos autónomos que controlan elementos estratégicos básicos (puertos, aeropuertos, complejos de I+D, 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 “11S” de 2001 se trata de replantear el futuro del sur de Manhattan, nos enteramos que el ente competente es la Autoridad Portuaria.

Evidentemente, existen hoy “buenas prácticas” de gobierno, pero casi siempre referidas a las ciudades compactas, con historia y cultura urbanas, densidad de relaciones sociales y gobierno local potente. Sin embargo, el futuro de los territorios y de las poblaciones urbanas se juega principalmente en los grandes espacios de urbanización dispersa, de centralidades débiles o especializadas, de fuerte segregación social, de costes insostenibles, de comportamientos anómicos. Todo ello en un marco institucionalmente más confuso que complejo, mal articulado, opaco, en el que no funcionan los mecanismos de representación y de participación debido 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.).

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—centralidades diversas por su tamaño, multifuncionalidad relativa y no siempre bien articuladas entre ellas; núcleos de población más o menos compacta —que corresponden a pequeños o medianos municipios con historia— y espacios de urbanización reciente, difusa y fragmentada.

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

Habría que preguntarse las razones por las cuales se ha llegado a esta situación, porque no se han producido reformas políticas que ordenen la organización del territorio a las realidades y a las dinámicas existentes. En algunos casos hay una cierta adecuación, como en Madrid o en Roma, pero ello es debido 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 diez o por doce la superficie de ciudades equivalentes como Milán o Barcelona). Pero la tónica general es que los gobiernos metropolitanos no se han creado, y si fueron creados 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). En la primera década de la democracia, todas fueron suprimidas. Las razones son de naturaleza estrictamente política. Por una parte, desconfianza de los gobiernos regionales o de los ministerios centrales ante un posible poder (o contrapoder) demasiado fuerte. Por otra, el temor de los municipios periféricos a no quedar sometidos por la ciudad-capital. A lo que se añade que la multiplicación de instituciones y organismos favorece la inflación 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 que citamos al principio “mejor dejarlo... y empezar a pensar por nuestra cuenta”, llegamos así 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 para delimitar los territorios, puesto que las actuales dinámicas metropolitanas evolucionan rápido y crean territorios de geometría variable; los programas de vivienda y los planes de movilidad cotidiana requieren unos ámbitos distintos a la localización de las grandes infraestructuras de comunicación. Y la segunda conclusión es que es más viable empezar por proponer las principales estrategias urbanas de ámbito metropolitano, y si se reconoce su necesidad, será más fácil crear un escenario político consensuado en el

que puedan delimitarse territorios y establecer formas de gobierno adecuadas, las cuales, probablemente, serán innovadoras, consorciadas, en red y con procedimientos del 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, además de posibilitar su accesibilidad externa.

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

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 y con un alto potencial de atraer inversiones y actividades. Ya no son barreras, elementos segregados y segregadores, factores de desvalorización de los entornos, sino todo lo contrario: integran y valorizan. Y lo mismo ocurre con vías potentes, si están bien insertas en

3 Sobre el gobierno de las Áreas Metropolitanas, ver la bibliografía citada en los siguientes textos de este capítulo, los del autor y entre otros los de la OCDE (2001), de Freire y Stren (World Bank, 2001), de Rodríguez y Winchester (2001), de Ascher (1995 y 2001), etc.

4 Véase Borja Jordi, Manuel Herce, Mirela Fiori y Arturo de Mier y Terán: *Informe sobre el Desarrollo Metropolitano de Monterrey* (2005) México.

el territorio, como ocurre con las últimas generaciones de vías urbanas semirápidas. El éxito de operaciones como las Rondas de Barcelona y la cobertura de la M30 de Madrid, orientadas a servir la 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 todos estos casos se ha contribuido a hacer ciudad en zonas centrales que tendían a degradarse y en periferias caóticas y desestructuradas, se ha racionalizado la movilidad y se ha creado un espacio público de calidad.

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

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

Es conocida la importancia que la reforma de estaciones ha tomado en las políticas urbanas europeas, ligada fundamentalmente a la nueva era del ferrocarril, tanto en la versión alta velocidad como conector de ciudades, así como en la versión blanda de ferrocarril de cercanías y los tranvías o trenes ligeros como conectores de barrios. Un caso especialmente interesante es el de Roma, que ha basado su reforma urbana global en reforma ferroviaria. La oportunidad de la alta velocidad ha implicado la reforma de casi una decena de estaciones periféricas, de forma que su

renovación supondrá la disponibilidad de una enorme cantidad de espacio en su entorno para crear áreas públicas, edificios comerciales y de oficinas, espacios de ocio y vivienda. Y al mismo tiempo se define como un objetivo a menos de diez años el que la mitad de la población metropolitana disponga de una parada de “ferro” (tren, metro o tranvía) a menos de 300 metros de su residencia.

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

Las áreas de nueva centralidad

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

- Poner orden en áreas de urbanización confusa, en proceso de transformación, con potencial de crecimiento y con déficit de equipamientos de calidad, diversificados, capaces de atraer a una población relativamente extensa.
- Crear un polo de desarrollo urbano distinto del que ha prevalecido hasta entonces en la zona, atraer nueva población (residente y usuaria) y nuevas actividades, en un marco de visión policéntrica de la ciudad futura.
- Contribuir a la integración social ciudadana, generar autoestima de la población de la zona, propiciar formas de desarrollo endógeno, expandir calidad urbana al entorno, proporcionar al conjunto visibilidad y reconocimiento.

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

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

- La 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, si resulta en resumen lugar de paso o accesible a una población numerosa, que vaya más allá de su entorno inmediato. Por ejemplo, la llegada del metro a una zona periférica.
- La multipolaridad. La polivalencia de los equipamientos, es decir la diversidad y la calidad de las ofertas de servicios, públicos y privados,

a su vez generadores de empleo. Es conveniente que existan algunos servicios de fuerte atraktividad permanente, por ejemplo: un estadio deportivo no genera nueva centralidad, pero un centro comercial urbano prestigioso o un equipamiento cultural de uso intenso sí que contribuyen a veces de forma decisiva a ello. Pero nunca es suficiente un solo tipo de actividad para generar centralidad, aunque sí puede cumplir un rol motor o de consolidación de la centralidad naciente; por ejemplo: el Corte Inglés es un motor del denominado Eix Macià (en Sabadell, importante ciudad de la región metropolitana de Barcelona). Se dice que allí donde se instalan estos almacenes, aparece la centralidad.

- La existencia de algunos elementos urbanísticos o arquitectónicos emblemáticos. La monumentalización de un barrio de la centralidad o de una periferia poco estructurada proporciona visibilidad, atraktividad, imagen de calidad; es decir, atrae público y comercio. No basta con poner un museo *Gugenheim* para generar centralidad, pero de que ayuda no hay duda. En general, la calidad del espacio público si favorece la animación urbana atraerá actividades de centralidad y poblaciones consumidoras de “centro” (las “clases creativas”).
- Vivienda y comercio. La centralidad, o mejor dicho gran parte de los elementos que permitan 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 la noche y el día, los restaurantes y los cines, los comercios de lujo y los de uso diario. Una centralidad especializada en el tiempo es tan imperfecta como la que está especializada en una sola función, así —por ejemplo— los parques empresariales no son centralidades aunque proporcione imagen y recursos a una municipalidad periférica.
- Simbología. Es interesante —y a veces indispensable— que la nueva centralidad posea elementos diferenciales que le proporcionen identidad y sean marcas visibles en el territorio. Con frecuencia estos elementos pre-existen y no siempre se aprovechan bien: el patrimonio arquitectónico, incluido el industrial; las estaciones ferroviarias o de

buses y sus talleres, las instalaciones portuarias y la especificidad de los frentes de agua, el relieve del terreno y el paisaje configurado por los espacios públicos, equipamientos educativos o sanitarios —si generan espacios de transición abiertos al público y son receptores de otras actividades, son algunos ejemplos. En ciertos casos, estos elementos mantendrán la actividad originaria, en otros serán objeto de una reconversión y destinados a otros usos, pero el uso para el que fueron creados debe visualizarse, sentirse.

- La iniciativa pública acostumbra a ser el actor determinante, especialmente en el inicio. Se trata de hacer una apuesta; es decir, una opción con una cuota significativa de riesgo. La nueva centralidad —en muchos casos— es deseable que no sea una pura adecuación a dinámicas potentes del mercado, si no una operación destinada a abrir nuevos frentes o ejes de desarrollo, correctores o reductores de desequilibrios y desigualdades. Es el sector público mediante el planeamiento de gran escala que seleccionará las áreas idóneas según criterios de viabilidad o potencialidades presentes o vinculadas a proyectos (es decir inversiones) futuros. Asimismo, es el sector público el que puede y debe planearse objetivos de integración ciudadana, de cohesión social, de identidad cultural del territorio. Por ejemplo, en Barcelona nunca el sector privado hubiera planteado (o hubiera podido desarrollar solo) una operación del frente de mar como actuación de centralidad, destinada tanto a generar un polo de actividades de “excelencia” (más o menos discutibles como las zonas de Diagonal mar y zona Forum) y al mismo tiempo un planteamiento de espacio público (playa, parque) destinado a un gran uso popular.
- Buen uso o aprovechamiento de las oportunidades, o invención de las mismas. El planeamiento define unos objetivos deseables, pero no los garantiza, por lo menos en el corto o medio plazo. Los objetivos del planeamiento o de las políticas públicas sin un buen aprovechamiento de las oportunidades de poco servirán. Por ejemplo, el buen uso de los eventos: si no ha habido una acumulación previa en forma de ideas o propuestas más o menos socializadas, de planes y reservas de suelo incluso, de algunos proyectos que impulsa el sector público o el priva-

do que van en el sentido de hacer centralidad, será difícil aprovechar la oportunidad de un evento. Y lo mismo vale para otras “oportunidades”: una iniciativa estatal o privada, la posibilidad de una operación de reconversión de un área con una base funcional obsoleta, por mencionar algunas. El *Forum* es la oportunidad, ni más ni menos.

- La operación motora. Puede confundirse con la oportunidad o puede ser el resultado de un proceso largamente elaborado y negociado entre una diversidad de actores. El ejemplo de Bilbao no se reduce al museo *Guggenheim*, es una operación compleja, como lo son los que en la cultura urbanística francesa se han definido como los “grandes proyectos urbanos”.
- Un caso específico lo representan las operaciones que responden a una deuda social o a un desafío político pendientes. Por ejemplo, la regeneración o reactivación de una zona de la ciudad que progresivamente se ha degradado y entró en un proceso de marginación. Sin una actuación sobre el conjunto del entorno, un plan que proporcione certidumbres a los actores públicos y privados, algunas operaciones motoras (como la reconversión de estaciones ferroviarias, una zona portuaria o industrial obsoleta, un gran equipamiento o la regeneración ambiental de un cauce de río) las actuaciones aisladas, si se llegan a hacer, tienen un impacto mínimo.
- Reconversiones industriales, portuarias, ferroviarias, militares, que acabamos de citar y que también se citaron al tratar de la simbología. En este punto solo queremos señalar que el crecimiento de la ciudad tiende a hacer de estas áreas grandes “espacios de oportunidad”, pues lo que habían sido localizaciones periféricas y que por su naturaleza puede ser lógico que lo sean, ahora ocupan áreas con un potencial de centralidad evidente.
- Operaciones “*off ciudad*” a partir de una operación monofuncional. Por ejemplo: ciudades aeroportuarias, empresariales, universitarias, sanitarias. Este supuesto parece contradecir los criterios enunciados al principio; pero una política concertada y flexible puede aprovechar el impulso de este tipo de operaciones para favorecer la atracción de otras actividades y combinar las mismas con programas de viviendas y de transportes.

- La nueva centralidad puede producirse como resultado de dinámica endógena de la periferia, de una decisión pública (o mixta) promovida por una autoridad local externa a la ciudad central. Estos casos se confunden con operaciones de regeneración de periferias degradadas o poco estructuradas y que trataremos en el punto siguiente.

En conclusión, la producción y la gestión de las áreas de nueva centralidad se pueden resumir en los siguientes conceptos:

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

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 déficit 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 le subordinan) y se produce una serie de procesos que agravan las disfunciones y las desigualdades. Algunos de estos procesos son:

- Las políticas de suelo “urbanizadoras” facilitan la dispersión y la fragmentación de los tejidos, la ruptura de las continuidades y el aumento de las distancias. Las zonas de vivienda para las poblaciones de más bajos ingresos son las más alejadas de las áreas compactas y equipadas y la nueva escala metropolitana agrava los costes derivados de la segregación social. A estos costes se añaden los 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.
- 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.
- La lógica de este modelo tiende a una urbanización cada vez más extensiva, por lo tanto, que agrava los problemas citados. Insistimos que el efecto de “escala” conduce a una dinámica perversa, puesto que la multiplicación de las distancias es también multiplicación de los costes sociales, ambientales y de gestión.

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

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

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

- El planeamiento territorial y estratégico de la ciudad metropolitana debe situarse a la escala de las dinámicas existentes, así como 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 y demás).
- 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.
- La vivienda es una condición básica para ejercer la ciudadanía. Para ello, debe estar integrada en el tejido urbano y favorecer la comunicación y el intercambio entre poblaciones diversas. Las políticas de vivienda no pueden limitarse a favorecer ofertas inmobiliarias segmentadas según los ingresos de la población, sino favorecer la producción de conjuntos de composición diversa y articulados con el sistema urbano metropolitano.
- Los beneficios generados por el desarrollo urbano deben revertir al conjunto de la colectividad y, por lo tanto, las plusvalías urbanas de los propietarios del suelo y de los promotores inmobiliarios deben servir principalmente para producir una urbanización de calidad.
- El desarrollo urbano y las grandes operaciones que lo materializan deben considerarse como oportunidades para integrar los barrios degradados o marginales de las periferias.

Este último punto nos parece especialmente interesante, además es posible exponerlo a partir de un caso práctico: en Río de Janeiro, al casi un millón de personas que vive en *favelas* en el municipio podríamos añadir gran parte de los que viven en la periferia norte (la *baixada fluminense*) que tiene cuatro millones de habitantes. Es interesante comentar la experien-

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

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

- Respetar y mantener las viviendas existentes, construidas por el esfuerzo de años de las familias de las *favelas*; manteniendo los valores constructivos y espaciales propios de los asentamientos.
- Complementar la estructura urbana (saneamiento y accesibilidad, como prioridades principales) y ofrecer condiciones para la consolidación del barrio como parte del tejido formal de la ciudad.
- Introducir en esas áreas valores urbanísticos propios de la ciudad formal como calles, plazas, infraestructuras, servicios públicos y sociales.
- Considerar la participación de diversos grupos sociales dentro del barrio en la formulación de las propuestas físico-urbanísticas y en los programas de equipamiento.

- Resolver los problemas de riesgo físico-ambiental por deslizamientos de terrenos, inundaciones u otros factores, definiendo, en su caso, programas de realojo en el área.

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

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

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 determinado 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 impor-

tante del producto y del empleo. Nos referimos a cambios como la mayor autonomía de los individuos, las exigencias de calidad de vida, tanto en servicios a las personas como en relación al medio ambiental, la externalización de muchas funciones que antes se realizaban en el seno de las empresas industriales o comerciales, la importancia adquirida por las industrias culturales, audiovisuales y del ocio (ver punto sobre Corredores Culturales), así como por los sectores vinculados a la educación, a la salud y también a los servicios financieros, el auge del turismo y la importancia vital que han adquirido las comunicaciones, por mencionar algunos ejemplos. Sin hablar de sectores específicos de la nueva economía, como todo lo que se refiere a contenidos y a la tecnología propios de la “galaxia Internet” (Manuel Castells 2001).

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

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

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

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

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

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

Existen estrategias más específicas, aquellas destinadas directamente a favorecer la producción de conocimiento, su conexión con el tejido productivo y la difusión del uso de tecnologías avanzadas en el conjunto de la actividad económica. Un tipo de acción especialmente significativa es la transformación de ciertas áreas urbanas, en general con un pasado industrial, en áreas de nueva economía. No se trata de promover nuevos “polos de desarrollo” del tipo de parques tecnológicos o empresariales, o de servicios a las empresas, nombres pomposos que frecuentemente disimulan que se trata de meros conjuntos de oficinas con un centro comer-

cial o de industrias banales, cuando no son simples galpones de montaje o de depósito que se benefician de condiciones especiales merced al nombre del lugar. Las áreas de “nueva economía” o “distritos tecnológicos” que pretenden conseguir a la vez una fuerte densidad de ocupación (uso intensivo del suelo e importancia en cualidad y en cantidad de los recursos humanos) y alta densidad de conocimientos.

En resumen, las áreas de nueva economía que contribuyen a crear la “ciudad metropolitana” son aquellas que se caracterizan por todos o gran parte de estos elementos:

- Localización en el tejido urbano, frecuentemente en un área con tradición industrial, en el que se da mixtura de actividades (comercio, vivienda, servicios varios) y buena comunicación con un centro urbano de cualidad.
- Contribuyen a crear un área con un potencial susceptible de adquirir cualidades de nueva centralidad y —en todo caso— de posibilitar una oferta cultural y de ocio atractiva.
- 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 (así, por ejemplo, diseño, industrias culturales y multimedias, consultorías y estudios profesionales, servicios ambientales).
- Urbanísticamente generan espacios públicos abiertos y cerrados que multiplican las posibilidades de interacción y de encuentros no previstos y disponen de una flexibilidad morfológica de los espacios construidos que permiten la evolución formal y la diversidad de usos distintos.

Corredores ecológicos

futuras expansiones con determinaciones de protección de ese proceso para ciertos espacios que reunían características específicas de relieve, vegetación, paisaje o valores análogos.

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

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

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

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

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

- 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 y demás) en parques urbanos o regionales en los que la edificación contribuye a dotar al paisaje de una identidad específica (Rhur en Alemania, Fundidora en Monterrey, Puerto de Genova, por ejemplo).
- Introducción de la noción del territorio como paisaje, y por tanto de las actuaciones urbanas como constructoras de paisaje.
- Formalización de indicadores de control del plan y su implementación que integran un concepto que comienza a tomar fuerza en el planeamiento urbanístico es el de construcción del paisaje. Territorio y paisaje entendidos como dos caras de un mismo hecho; y actuaciones humanas como configuradoras de ese paisaje.
- La definición de unidades de paisaje (sobre nuevas clasificaciones tipológicas, como la establecida por R. Folch en 1999 de espacios urbanos, espacios paraurbanos, espacios periurbanos y espacio rururbanos) introduce una nueva perspectiva en las decisiones de ordenación y en la definición de las actuaciones en cada tipo de espacio. Los corredores de las infraestructuras metropolitanas se entienden también a través del paisaje que generan y de su posible función de conectores de distintas unidades, lo que influye tanto en las determinaciones de usos y tipología edificatoria como en las determinaciones

de su proyecto de implantación (el ejemplo, antes mostrado en plano, de los corredores infraestructurales del Plan Metropolitano de Milán es una buena referencia). Cataluña ha sido pionera en España en el establecimiento de una Ley del Paisaje, cuyas determinaciones alumbrarán los planes territoriales de tipo urbanístico y los planes sectoriales de infraestructuras.

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

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

Hay que considerar el importante efecto sobre la producción de bienes y servicios, la generación de empleo, la animación del comercio y del espacio público y la seguridad ciudadana que posee la oferta cultural y de

ocio. Los impactos positivos indirectos, económicos y sociales son —en general— muy superiores a los posibles impactos negativos que puede conllevar un uso más intensivo de la ciudad.

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

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

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

La ciudad puede ser, en su conjunto, la oferta cultural y de ocio, aunque tenga sus ejes y sus lugares fuertes, sus referentes físicos y simbólicos más característicos, los puntos de concentración de más ofertas diversas.

Sobre estas bases las ofertas culturales y de ocio, los equipamientos y las actividades, deberán definir públicos objetivos, tanto por ámbitos (local, regional, nacional, continental) como por categorías (niños, jóvenes, familias, “nuevos públicos” es decir no usuarios habituales, 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, si no que también tengan un efecto transformador, dinamizador, sobre sus entornos.

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

Una de las estrategias más habituales y con muchas posibilidades de éxito es la recuperación de los centros históricos. En Ciudad de México se está desarrollando una gran operación destinada a recuperar el centro histórico, o por lo menos una parte de él, entre el Zócalo y Bellas Artes, como centro cultural y comercial y como espacio público de ocio. El modo de gestión es original y parece eficaz. La recuperación y reconversión de los edificios y de los servicios básicos que les corresponden (agua, gas, saneamiento), se debe a la iniciativa privada por medio de una corporación que mediante pacto con el gobierno de la ciudad gestiona un patrimonio que

adquiere progresivamente y revende o alquila, equilibrando operaciones lucrativas, necesariamente *gentrificadoras* con otras de carácter social o cultural (hoteles para jóvenes, centros culturales, por citar algunos ejemplos).

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, y demás. Y tanto la corporación como el gobierno se ocupan de programar actividades que hagan de los espacios recuperados lugares animados y significantes. Esta gran operación se está ejecutando sobre una base de planeamiento muy elemental, mínimo. Se apoya más en las relaciones contractuales y de colaboración factual entre la corporación y el gobierno de la ciudad, y una parte de su fuerza reside en la vistosidad inmediata de las acciones en curso.

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

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

- Zonas portuarias y frentes de agua. También en este caso los ejemplos son muy numerosos: Genova, Liverpool, Cap Town, Baltimore, San Francisco, Sydney, por mencionar algunos. Destaquemos las ciudades portuarias de río como Rosario, Buenos Aires, Lisboa, Milan (los canales), San Antonio, Valencia.
- Antiguas estaciones y talleres ferroviarios, áreas industriales obsoletas, instalaciones militares. Hay ejemplos numerosos en Europa, en Ingla-

terra (Londres, Manchester). Y en España (Bilbao especialmente), en Italia (Torino, Milan), en Francia (Marseille, Nantes-Saint Nazaire, Lille); pero también en América Latina: en Brasil (Río y Sao Paulo), en Buenos Aires, en Santiago de Chile (el anillo ferroviario y el aeropuerto de Cerrillos), por mencionar algunos.

- 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. 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.
- Hay que destacar también numerosos ejemplos exitosos de paseos o “ramblas” remodelados en barrios populares periféricos (o que lo fueron) y espacios públicos también periféricos vinculados a grandes equipamientos (Saint Denis, Stade de France, zona Expo en Lisboa). Los antiguos barrios populares tienen un potencial identitario que los hace muy susceptibles de reconvertirse en espacios con una oferta cultural y de ocio que reanime sus actividades. En estos casos es importante no morir de éxito, que se expulse a la población residente que es un elemento esencial de su personalidad y que se banalice su imagen y su oferta.

Los 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:

- Los centros deben ser ante todo accesibles, y los barrios periféricos bien comunicados con los centros. Pero también es necesario dar elementos de centralidad, de visibilidad, a las zonas periféricas (“monumentalizar las periferias”, según la afortunada expresión del arquitecto Oriol Bohigas), es decir no solo equipamientos culturales de barrio (centros cívicos o similares, imprescindibles sin duda). Monumentalizar la periferia significa introducir algunos equipamientos de escala de ciudad (polivalentes en unos casos, otras deportivos o religiosos o museísticos) y de arquitectura poderosa.
- 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, entre otros). Por ejemplo, los entornos del centro Pompidou o de La Villette y —como ejemplo negativo— la Gran Biblioteca, siempre en París.
- 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.
- Hay que tener en cuenta que no todos los equipamientos tienen el mismo poder de atracción, por ejemplo los museos y los estadios, los primeros son de uso más intermitente y el uso de los otros puede ser tan masivo que puede ahuyentar otros usos. Es importante utilizar el poder de atracción de un gran equipamiento para atraer otras actividades que aseguren la continuidad de los usos sociales.
- 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 par-

te, 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.

- 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).
- El uso social de los equipamientos y espacios públicos es la prueba definitiva de su eficacia y de la justificación de la inversión pública. El uso es también creador mediante sus demandas y su participación en el proceso productor, o mediante las prácticas que desarrolla posteriormente a su realización. Y es —por lo tanto— transformador de espacios y equipamientos que deben evolucionar con las dinámicas sociales. Un caso particular, interesante y positivo aunque genere inicialmente problemas de convivencia, es la irrupción de nuevos colectivos con pautas culturales distintas, como bandas de jóvenes, grupos de inmigrantes recientes, entre otros.
- Los corredores son “objetos animados”, dotados de vida. Y si no lo son, no son. Además del equipamiento construido, del espacio diseñado, de los usos formales más o menos intensos, deben tener alma, transmitir sentido, crear ambientes amables, estimulantes, adecuados a usos y públicos diversos. Deben haber políticas públicas (o privadas o ciudadanas) que promuevan prácticas de animación, fiestas, exposiciones, terrazas, kioscos. Y que también regulen los usos inevitablemente conflictivos que se darán si el equipamiento o el espacio público es exitoso y polivalente. Es tan importante, además de la ejecución, hacer una previsión del mantenimiento que no es solo referido a los aspectos físicos (mobiliario, alumbrado, limpieza y demás) sino también a las actividades de apoyo al uso social (por ejemplo, gestores culturales del espacio público, o especializados en determinados colectivos sociales).

- No es útil establecer dicotomías aparentemente contradictorias o no mezclables como propiedad o gestión pública o privada, espacio abierto o cerrado, gratuito u oneroso. 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.
- La organización de la ciudad es decisiva para el buen funcionamiento de los corredores, de los equipamientos y de los espacios públicos; esto es evidente en lo que se refiere a los puntos de información (real y virtual), a los transportes, a la seguridad ciudadana. Queremos destacar especialmente la cuestión de los horarios. La ciudad actual tiende a funcionar las 24 horas del día, las pautas son muy distintas según la edad, género o ubicación de las personas; los horarios comerciales, de los restaurantes, de los equipamientos culturales, deben de tener en cuenta esta nueva realidad. Sería deseable que algunos corredores culturales funcionen las 24 horas del día (como Broadway en Nueva York, la calle Corrientes en Buenos Aires, o la calle de las 24 horas de Curitiba).

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

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

habitantes de este territorio como ciudadanos metropolitanos, y por lo tanto, sujetos de derechos que las políticas públicas deben hacer efectivos.

Cuando se proponen nuevas instituciones u organismos a escala regional o metropolitana, se parte de dos tipos de consideraciones (nos referimos a las propuestas serias no a las que proceden de autoridades políticas que tienen como principal objetivo conservar y adquirir cuotas de poder). El primer tipo de consideraciones son las que parten de las necesidades de racionalizar las propias administraciones, hacer la gestión más eficiente y mejorar las prestaciones públicas. Estas buenas intenciones en la práctica distan de cumplirse. La pretendida racionalización en muchos casos se convierte en inflación institucional, para satisfacer los intereses políticos y obtener los consensos necesarios se multiplican instituciones y organismos, especialmente en las democracias multipartidistas. La gestión —por lo tanto— no es más eficiente, pues si bien se pueden crear organismos, programas o servicios nuevos que respondan a demandas sociales reales, la dificultad frente a suprimir otros servicios o departamentos obsoletos supone una carga burocrática y presupuestaria que limita el crecimiento de las prestaciones, puesto que cuando se habla de mejorar las prestaciones no puede partirse del hecho de que estas responden a demandas permanentes y homogéneas, sino que aparecen nuevas demandas y nuevas necesidades.

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

recursos) para realizarlas, sino los derechos de la ciudadanía, y estos son los que hay que redefinir hoy.

- En primer lugar, el derecho a la ciudad —que incluye el derecho a la vivienda, al espacio público, a la monumentalidad, a los servicios urbanos, a la calidad ambiental, a la belleza del entorno, a la accesibilidad, a la movilidad, a la visibilidad en el tejido urbano, a la centralidad cercana, a la identidad del lugar, a permanecer o a elegir dónde vivir (desde el barrio a el país)—, es un derecho que, sin haberse formalizado, está presente en nuestra cultura urbana y que —en mayor o menor grado— se puede ejercer en las áreas centrales y no degradadas de la ciudad compacta; pero está ausente de gran parte de las zonas de urbanización difusa, segregadora o marginal.
- En segundo lugar, los derechos ciudadanos de carácter político son la otra cara de la misma moneda, pues sin estos los derechos específicamente urbanos no son de facto exigibles. Los ciudadanos tienen derecho a estar y sentirse representados por instituciones próximas accesibles y que son interlocutores válidos, es decir no pantallas burocráticas o entes sin competencias decisorias, para hacer llegar sus demandas y reivindicaciones. Pero si las normas, los planes, los programas y en general las decisiones se elaboran y se ejecutan en instituciones superiores (supramunicipales) o entes especializados (como son con frecuencia los metropolitanos), estos deben ser representativos, transparentes y accesibles a los ciudadanos y a sus organizaciones. En un mismo territorio, los ciudadanos deben tener los mismos derechos y deberes, sea cual sea su género, origen étnico, nacionalidad, religión o cualquier otro factor distintivo. La ciudadanía hoy no puede depender de la nacionalidad.
- En tercer lugar, existen hoy unos derechos propios del Estado de bienestar que requieren ser concebidos como más complejos y que requieren políticas específicas. El derecho a la educación hoy supone el derecho a la formación continuada, pues es una exigencia de la evolución de las actividades de la ciudad. El derecho a la cultura debe reconocer y proteger la diversidad étnica y lingüística y promover a la vez elementos culturales universales y compartidos, indispensables

para la convivencia. El derecho a la comunicación y al intercambio requiere reconocer el acceso de todos por igual a las actuales tecnologías de información y comunicación. El derecho al empleo debe completarse con alguna forma de salario ciudadano o renta básica, pues los períodos de desempleo son casi inevitables en las trayectorias profesionales.

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

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

Ciudades metropolitanas. Territorio y gobernabilidad. El caso español

Las ciudades españolas y sus áreas metropolitanas

Las ciudades españolas no son una excepción en el proceso de urbanización que se ha perpetuado en todo el mundo. Según cifras de las Naciones Unidas,¹ la población urbana mundial ha llegado al 50% en todo el mundo, siendo la tasa europea del 80% y la española del 76%. Si contabilizamos la población que reside en las regiones altamente urbanizadas, los porcentajes aumentan en los países europeos al 90% o más.

Con el fin de acotar el análisis de la realidad urbana española, centraremos nuestro estudio en las cinco principales áreas metropolitanas en cuanto a población se refiere. Estas son la capital del Estado, Madrid, Barcelona (cuya región metropolitana es en superficie y población equivalente a la de Madrid) y las tres capitales históricas de Valencia, en el arco mediterráneo; Bilbao, en el norte, la capital del País Vasco, y Sevilla, la capital de Andalucía, en el sur del país. Se podría añadir otras ciudades-regiones metropolitanas como Málaga y la zona urbanizada de la costa andaluza oriental, la conurbación gallega, de Vigo-Pontevedra-Santiago-La Coruña-El Ferrol; o Zaragoza (ciudad-municipio, con una extensión de 1.200 km², es decir, seis veces la de Madrid y doce veces la de Barcelona,

1 Véase informe de la ONU *World Urbanization Prospect* (2003) En: <http://www.un.org/esa/population/publications/wup2003/-2003WUPHighlights.pdf>

lo que ha producido un fenómeno urbano concentrador, sin región metropolitana exterior al municipio). Nos hemos limitado a las cinco ciudades principales porque además son las que poseen características propias de las ciudades metropolitanas que se han desarrollado en el contexto de las sociedades industriales, lo que las hace más comparables con los sistemas urbanos europeos y americanos.

Sin embargo, es preciso señalar de entrada algunas diferencias entre las cinco ciudades citadas y sus entornos metropolitanos que se deben tener en cuenta a la hora de analizar los procesos urbanos de cada una y de establecer comparaciones entre ellas.

Las diferencias administrativas pueden generar confusiones estadísticas. Barcelona y Bilbao son municipios de tamaño reducido (97 km² y 41 km², respectivamente), mientras que el municipio de Madrid (605,8 km²) integra en su territorio la población que en las dos ciudades antes citadas se sitúa en su primera corona. Es decir, la comparación pertinente sería, por ejemplo, entre Madrid municipio y Barcelona-aglomeración, que con una superficie similar reúnen también una población parecida (por encima de tres millones de habitantes). Bilbao-aglomeración, en sus 405 km², concentra un millón de habitantes, cuatro veces más que el municipio; y la región metropolitana vive hoy un proceso conurbanizador que articula las tres capitales vascas, unidas por autopistas y en un futuro próximo por el tren de alta velocidad. Valencia (134 km²) y Sevilla (141 km²) han podido crecer al interior del municipio hasta una época reciente y —con una superficie superior a la de Barcelona— poseen aún una población bastante inferior, mientras que rodeadas de una región poblada, pero que ha sido predominantemente rural hasta hace pocos años, no han vivido históricamente con la misma intensidad el proceso metropolitano inducido por el desarrollo industrial que han tenido Bilbao, Barcelona, y en las últimas décadas Madrid.

Por ello nos parece indispensable tener presente siempre la población, la superficie y la densidad de la ciudad central o municipio principal, de la aglomeración plurimunicipal o primera corona (generada casi siempre por el desarrollo industrial), y de la región metropolitana (cuyo desarrollo articulado corresponde principalmente a la revolución urbana postindustrial).

Tabla 1. Población, superficie y densidad de las regiones urbanas españolas

	Ciudad central			Aglomeración urbana			Región metropolitana		
	Población	Km ²	Densidad (pobl./ km ²)	Población	km ²	Densidad (pobl./ km ²)	Población	km ²	Densidad (pobl./ km ²)
Barcelona	1.503.884	98	15.346	2.936.563	633	4.639	4.390.390	3.235	1357
Bilbao	349.972	41	8.536	825.465	405	2.038	1.122.637	2.217	506
Madrid	2.938.723	606	4.849	-	-	-	4.845.083	1.942	2.495
Sevilla	684.633	141	4.856	-	-	-	1.093.174	579	1.888
Valencia	738.441	135	5.470	1.356.424	493	2.751	1.496.098	950	1.575

Fuente: IEMRB (2004)²

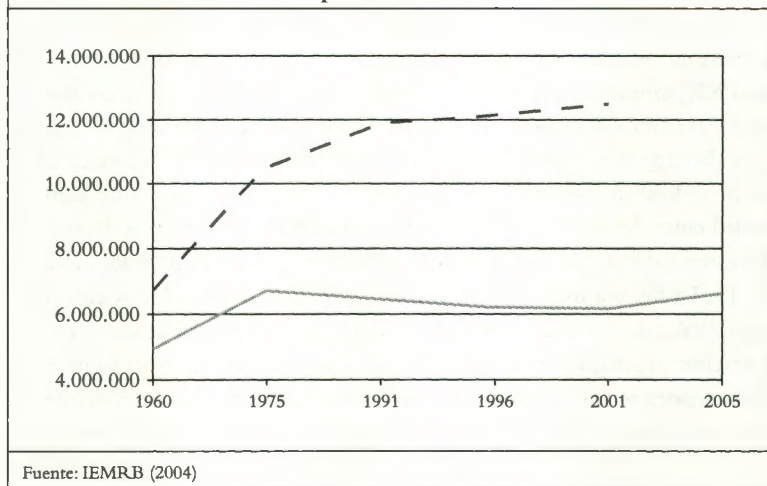
Desarrollo metropolitano y ciudades centrales en los últimos cincuenta años

La extensión metropolitana española tiene su génesis en el proceso de industrialización, aumentando su intensidad a partir de los años sesenta del siglo XX, momento en que la economía española abrió sus puertas al mercado internacional después de décadas de autarquía promovidas por el régimen dictatorial existente. La mejora de las oportunidades laborales en el sector industrial promovió un aumento de las migraciones entre campo-ciudad tanto dentro de la misma región como entre las áreas más deprimidas del Estado, donde predominaban la población rural y las grandes ciudades citadas. La llegada masiva de la población entre la década de los cincuenta hasta finales de los años setenta, sin ningún tipo de previsión social ni planificación urbana, sin los programas públicos de vivienda masiva que en la misma época se realizaban en los otros países europeos, fue el detonante del crecimiento desordenado de la mayoría de las grandes ciudades españolas.

- La aglomeración corresponde a la ciudad central y la primera corona o continuo urbano, mientras que la región corresponde al actual territorio urbano estratégico y discontinuo. No se incluyen los datos de aglomeración de Madrid pues —debido a que después de la guerra civil incorporó los municipios periféricos a la ciudad central— podemos considerar que el municipio actual equivale a la aglomeración constituida por el desarrollo industrial y demográfico de mediados del siglo pasado. En el caso de Sevilla, consideramos que aglomeración y región metropolitana se confunden.

Esta primera extensión metropolitana se sustentó en el transporte colectivo y en la proximidad entre el lugar de producción, la fábrica, y el lugar de reproducción, la vivienda. Un crecimiento denso en forma de mancha de aceite desde la ciudad central hacia los municipios y áreas contiguas: una urbanización que se produjo en los suelos agrícolas más próximos a la metrópoli y que, una vez colmados y saturados los centros urbanos y los planes de ensanche de mitad del siglo XIX, adoptaron nuevas formas de urbanismo persistentes en la actualidad. Las morfologías más características de esta segunda explosión o revolución urbana (Ascher 2001) fueron los polígonos de viviendas (públicos o privados) y los barrios de autoconstrucción que todavía hoy están en proceso de adecuación y mejora de las pésimas condiciones originales en las cuales se crearon.

Gráfico 1. Crecimiento de la población urbana



Por cuanto se refiere a la evolución demográfica de las ciudades españolas, el gráfico 1 muestra el crecimiento de la población metropolitana y de la ciudad central entre 1960 y 2005. En él se puede apreciar el enorme crecimiento de la población, tanto en las ciudades centrales como en

las áreas metropolitanas, entre 1960 y 1975, período de fuerte urbanización ligada a la industrialización que acabamos de comentar. Sin embargo, a partir de 1975 se produce un punto de inflexión. Por un lado, el crecimiento de la población del total de las áreas metropolitanas se ralentiza siendo para el período 1991-1996 casi nulo; éstas vuelven a crecer de forma moderada a partir de 1996. Por otro lado, podemos observar cómo las ciudades centrales pierden población desde 1975 hasta el 2001, una tendencia que no variará hasta el último lustro aún sin terminar, 2001-2005, en el que se aprecia un resurgimiento de las ciudades centrales llegando al estado de máxima población de 1975, siguiendo así los modelos clásicos de crecimiento metropolitano (Hall & Hay, 1981; Van der Berg, 1982; entre otros), aunque con matices. Esta dinámica recentralizadora no ocurre de la misma forma ni con la misma temporalidad en todas las ciudades. Madrid, Barcelona y Bilbao, metrópolis más maduras y de mayor magnitud, pierden población en la ciudad central con anterioridad a las otras dos regiones metropolitanas, trasvasando población hacia la primera corona inicialmente y la segunda posteriormente. Valencia y Sevilla siguen con una década de retraso las mismas dinámicas de dispersión metropolitana. Este desfase temporal en las dinámicas entre las ciudades se equilibra en el último período 2001-2005, con la recuperación de la población en la ciudad central en los cinco casos, cerrándose así los modelos citados anteriormente: de la concentración inicial a la suburbanización, y dispersión para volver a la reurbanización de los centros urbanos.

Sin embargo, esta recuperación de la población de la ciudad central no significa en ningún caso una vuelta a la compacidad que ha caracterizado históricamente a las ciudades españolas; al contrario, coexisten simultáneamente dos dinámicas aparentemente divergentes que configuran la estructura urbana de las ciudades españolas en la actualidad. Estamos hablando de los procesos de dispersión y de recentralización.

Tercera revolución urbana: los procesos de dispersión y recentralización en las ciudades españolas

Si la segunda revolución urbana de mitad del siglo XX se caracterizó por la concentración de los medios de producción y de la población en las ciudades y el crecimiento compacto de las áreas metropolitanas aprovechando economías de escala y la proximidad al mercado, mano de obra e infraestructuras de transporte, la actual tercera revolución urbana está marcada por la complejidad y la multiplicación de procesos y dinámicas económicas, políticas y sociales. No analizaremos aquí de forma integral los cambios estructurales que han promovido esta tercera revolución urbana (Borja y Castells 1997; Borja 2003, entre otros), sino que nos centraremos en el análisis del proceso de dispersión urbana que caracteriza los desarrollos de las últimas dos décadas. En un punto posterior analizaremos la recentralización resultante de procesos más recientes, y que son la otra cara de las actuales realidades metropolitanas españolas.

Las ciudades se han convertido en los nodos de la economía ya no sólo regional sino también nacional y mundial. Prueba de ello es que la población de las regiones³ polarizadas por las cinco grandes ciudades españolas representan el 31,3% de la población del país mientras que el PIB de las cinco regiones representa el 44,5% de la economía de todo el país. Pero más allá de la dependencia respecto la dinámica económica global y los renovados roles de las metrópolis en los nuevos procesos de producción, circulación y consumo mundiales, la variedad de las demandas territoriales de los agentes urbanos, induce a la multiplicación y diversificación de las funciones y morfologías urbanas en el territorio metropolitano. No debemos olvidar que en una época de planeamiento débil y mercado fuerte son los procesos socio-territoriales a escala regional y local los que definen finalmente la estructura urbana metropolitana. Partiendo de la base de que los agentes urbanos se localizan en las dife-

3 Utilizamos como base estadística el ámbito de las provincias, equivalente español a los departamentos franceses o condados anglosajones, que corresponden aproximadamente a la región metropolitana actual.

rentes partes de la metrópolis según sus necesidades o posibilidades, con el fin de maximizar su bienestar, en el caso de las personas, y su beneficio, en el caso de las empresas; son el mercado del suelo y la vivienda y –en menor grado– la planificación territorial (especialmente los que implican construcción de grandes infraestructuras) quienes, en última instancia, determinan, filtran y asignan de forma directa o indirecta, quién y qué funciones se localizan en cada parte del territorio metropolitano.

Con el fin de ejemplificar de forma cuantitativa el proceso de dispersión en las ciudades españolas, la tabla 2 nos muestra el crecimiento absoluto de la población y del suelo urbanizado para la Región Metropolitana de Madrid (RMM). En ella se evidencia el elevado ritmo de urbanización en los últimos cincuenta años. Para el total del período analizado 1957–1999, la población se ha doblado, pasando de 2.307.000 a 4.711.000 habitantes, mientras que la superficie urbanizada se ha quintuplicado pasando de 10.700 a 49.000 hectáreas.

Tabla 2. Población y tierra urbanizada en la región Metropolitana de Madrid

	1957	1980	1999
Población	2.307.000	4.431.000	4.711.000
Área urbanizada (Ha)	10.700	35.100	49.000
Fuente: Naredo, En Borja y Muxí (ed.), 2004			

Si nos fijamos en la relación entre la superficie urbanizada por cada mil habitantes, vemos intensificado el ritmo urbanizador en el último período 1980–1999: mientras que entre 1957–1980 se urbanizó 11,5 hectáreas por cada 1.000 nuevos habitantes, en los últimos veinte años la superficie urbanizada ha sido de 50 hectáreas. Este exceso de consumo de suelo urbano nos induce a pensar en un cambio del modelo residencial y productivo. Así pues, mientras que la explosión de la ciudad a raíz de la industrialización en la segunda revolución urbana produjo una fábrica urbana relativamente compacta, en los últimos veinte años se ha incrementado el ritmo de la urbanización relacionado, como veremos más adelante, con

nuevas pautas de producción y residencia apoyadas por un boom inmobiliario y una planificación extremadamente permisiva.

Para dejar más clara la evidencia del fenómeno de dispersión urbana nos fijaremos en el crecimiento de las diferentes coronas metropolitanas de Barcelona, presentadas en la tabla 3. Entre 1972 y 1999 ha sido la segunda corona metropolitana, con más de un 300%, la corona que más ha visto aumentada su superficie urbanizada, casi el triple de la primera y seis veces más que la ciudad central. Queda plasmado que estamos hablando de una dispersión urbana de escala metropolitana en la que la ciudad central ve restringido su crecimiento territorial a favor de la primera y, sobre todo, la segunda corona metropolitana. En total la superficie urbanizada de la región metropolitana barcelonesa se ha multiplicado por dos en los últimos 25 años, mientras que el total de población se ha mantenido estable.

Tabla 3. Tierra urbanizada en la Region Metropolitana de Barcelona

	1972	1986	1992	1999	1972-99%
Barcelona	4.244	5.708	6.040	6.166	45,29
Firts Ring	5.316	9.979	11.430	12.386	132,99
Second Ring	7.431	22.723	26.929	30.020	303,98
Fuente: Herce, En Borja y Muxí (ed.), 2004					

Cabe remarcar que este proceso de dispersión toma diferentes formas y magnitudes según la ciudad. Barcelona o Bilbao están viendo difuminada su estructura urbana policéntrica a raíz del proceso de dispersión y difusión territorial de baja densidad. Aunque se mantienen los polos urbanos de mayor importancia, la mancha dispersa se va adueñando del territorio metropolitano adoptando formas que recuerdan más la *città diffusa* del Veneto Central o la Emilia Romagna italiana que a su estructura original.

Madrid, Sevilla o Valencia, con una estructura urbana muy polarizada por la ciudad central, ven cómo la dispersión urbana ensancha la región metropolitana, pero no la diversifica funcionalmente. La movilidad diaria continúa siendo monodireccional, de la periferia al centro y viceversa, aumentando el uso del vehículo privado y la de las infraestructuras viarias.

Factores causales de unos modelos de urbanización poco sostenibles

Una vez expuestos los datos, intentaremos apuntar las causas que han promovido el proceso de urbanización que está provocando grandes costes sociales, ambientales y funcionales inéditos en el proceso de urbanización de las ciudades españolas. Estamos hablando pues, del cambio de una estructura compacta y basada en la proximidad a la dispersión urbana fruto del aprovechamiento de todo el territorio metropolitano como única unidad funcional, ya sea para usos residenciales como también productivos.

En primer lugar, cabe remarcar que el proceso de dispersión urbana es consecuencia de su facilitación por parte de los agentes –públicos o privados– configuradores del territorio metropolitano. La falta de una planificación integral para todo el territorio metropolitano –en ninguna de las ciudades existe un ente administrativo específico de carácter integral– ha promovido la falta de coordinación y hasta la competencia a nivel municipal para albergar el máximo número posible de contribuyentes. Por otro lado, la falta de conciencia de los costes de la dispersión urbana, ha dado total inmunidad a la más atroz depredación territorial, destruyendo patrimonio natural de forma irreversible.

En segundo lugar, encontramos los cambios en la estructura económica. La crisis del modelo fordista que se aglomeraba en las grandes ciudades y la consecuente implantación de un sistema de producción fragmentado, especializado y estructurado en red, ha comportado la descentralización y dispersión del tejido productivo.

En tercer lugar, la democratización del vehículo privado y su uso mayoritario como modo de transporte cotidiano, acompañado por la mejora de la accesibilidad a través de la mejora de las infraestructuras viarias en detrimento de las ferroviarias, ha provocado cambios funcionales y relacionales en la región metropolitana. Las diferencias de precio entre la ciudad central y los nodos urbanos existentes con el resto del territorio metropolitano han sido decisivas para el fomento de la dispersión.

En cuarto lugar, ésta dinámica dispersadora y segregadora del mercado ha sido acentuada por políticas públicas que han priorizado las infra-

estructuras viarias y, con ello, han propiciado la multiplicación de las plusvalías urbanas en los territorios periféricos, estimulando la urbanización en suelos alejados de los tejidos urbanos continuos. Se han multiplicado los casos de corrupción de autoridades locales y regionales, tanto en las zonas metropolitanas como en las turísticas, que han concedido permisos de edificación de dudosa legalidad o han cambiado arbitrariamente la calificación de suelos rurales en urbanizables. En municipios pequeños o medianos de las periferias o de las zonas turísticas, los promotores o constructoras han organizado directamente candidaturas municipales y en bastantes casos han ocupado personalmente las alcaldías.

El quinto factor determinante ha sido la diversificación de la oferta residencial urbana y la consolidación de modos de vida “universales” con poca presencia tradicional en España. En el caso de Barcelona, durante el período 1987-2001, un tercio de las viviendas nuevas construidas fueron unifamiliares, siendo más intensa (la oferta residencial urbana) en los municipios más pequeños de la segunda corona metropolitana (Muñoz 2004). Estamos hablando de la puesta en el mercado de tipologías residenciales como el chalet o la casa adosada, facilitadas por el uso intensivo del automóvil pero también por la dispersión de los lugares de trabajo.

El sexto factor de la acentuación del proceso de urbanización y, consecuentemente, de la dispersión urbana, tiene que ver con el cambio en el sistema financiero y de la coyuntura económica mundial, que ha promovido el negocio inmobiliario y de la construcción como uno de los más rentables en España desde la mitad de los años noventa. Las bajas tasas de interés y la facilidad para obtener créditos en el mercado hipotecario han estimulado el boom de la construcción y han convertido la compra de viviendas (oficinas, parkings u otro tipo de construcciones) en una forma de ahorro de las capas medias e incluso populares.

Tabla 4 Porcentaje del VAB del sector de la construcción sobre el PIB de la provincia

	2000	2003
Sevilla	6,37	8,11
Barcelona	5,37	6,69
Valencia	7,90	8,42
Madrid	6,64	7,99
Vizcaya (Bilbao)	7,41	8,80
Fuente: INE		

En la tabla 4 podemos observar el incremento del Valor Añadido Bruto del sector de la construcción entre los años 2000 y 2003, así como el elevado peso relativo respecto el total del PIB de la provincia, símbolo inequívoco de la importancia de la construcción como uno de los pilares de las economías urbanas.

Y por último, en séptimo lugar, la aparición de una dinámica de signo contrario, la “recentralización” (ver punto siguiente) no ha substituido a la dinámica dispersadora que se mantiene y conquista nuevos territorios cada vez más alejados de la ciudad central y de las áreas de mayor densidad. Lo cual indica que los factores que actúan en este sentido son de carácter estructural.

El proceso de recentralización

Si el proceso de dispersión urbana se sustenta en la urbanización del territorio metropolitano, el proceso de recentralización tiene que ver más con los fenómenos de la rehabilitación y revalorización y, consecuentemente, con la degeneración y devaluación de los centros urbanos.

Las nuevas actividades económicas de alto valor añadido relacionadas bien con la economía cognitiva, bien con la terciarización de excelencia, buscan localizarse en la ciudad central con el fin de maximizar sus beneficios. La exigencia de establecer constantemente relaciones *face to face* y

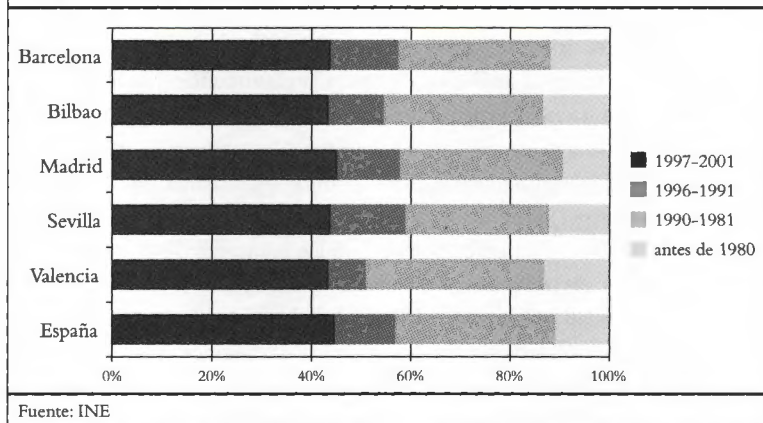
acceder a servicios de excelencia son algunos de los motivos que inducen a esta necesidad de recentralización.

El renovado interés por la mejora y rehabilitación de la ciudad central por parte de la administración y el sector privado ha sido la competencia entre las ciudades para atraer capital financiero, humano y cultural, además de turistas. La adecuación de espacios productivos y de parque vivienda, así como las campañas de *city marketing* para ensalzar la imagen internacional de la ciudad son algunos de los resultados de este proceso.⁴ En cuanto al cambio en la estructura residencial, destacamos los procesos de (relativa) gentrificación en los barrios históricos de las ciudades –Barrio Gótico y el Borne en Barcelona, Chueca en Madrid, Santa Cruz en Sevilla o el Carmen en Valencia– como consecuencia de esta internacionalización de las ciudades centrales, con la llegada turistas y visitantes temporales como los principales promotores de esta situación.

Si bien la rehabilitación de la ciudad central y su renovado interés funcional y simbólico son el resultado de una estrategia formal, existen también otros factores de carácter informal que promueven el proceso de recentralización urbana. La llegada de una nueva ola de inmigrantes provenientes de los países en desarrollo es otro de los factores determinantes que explican el proceso de recentralización, aunque en este caso, fruto de la degradación de algunos barrios de la ciudad central, así como de la sobreocupación de la vivienda.

112 | 4 El caso de Bilbao es, por su repercusión internacional, paradigmático.

Gráfico 2 Año de llegada de la población de origen no comunitaria en las ciudades españolas



Si nos fijamos en el gráfico 2, podemos observar la intensidad de llegada de esta población que representa ya a nivel estatal el 10% de la población total española. No hace falta un análisis en detalle para observar cómo más del 40% de la población no comunitaria de las ciudades españolas llegaron entre 1997 y 2001, y sólo alrededor del 10% se encontraba en España antes de 1980. Por tanto, estamos hablando de una llegada intensiva de población que, como ya pasó en el siglo XX, reside (en gran parte) inicialmente en zonas centrales degradadas o viejos barrios populares de las ciudades principales para encontrar las oportunidades laborales, además de protección y ayuda con los compatriotas que ya se encuentran asentados.

Así pues, el proceso de recentralización de las ciudades españolas tiene agentes y procesos sociales y económicos opuestos. Por un lado, la atracción directa o indirecta de población con profesiones más o menos calificadas que basan en la oferta urbana su modo de vida y, por otro lado, la población migrada sin recursos que se ve obligada a hacinarse en la ciudad en busca de protección y oportunidades para mejorar su condición vital. Dos procesos sociales que son causa y efecto de un proceso urbanístico también dual: la rehabilitación y la degradación de la ciudad central.

La cuestión de la difícil gobernabilidad de las ciudades metropolitanas

La complejidad de los territorios urbano-metropolitanos genera diversas dificultades tanto para el análisis como para la elaboración y ejecución de políticas públicas. Ya nos hemos referido a la dificultad de establecer comparaciones debido a la diversidad de ámbitos administrativos que son los contenedores de la información demográfica, urbanística, socio-económica, y demás, especialmente la de carácter estadístico. Incluso es difícil delimitar los nuevos territorios puesto que los parámetros metropolitanos son de geografía variable. Los indicadores tradicionales (como los relativos a la continuidad territorial, a la movilidad cotidiana y a la existencia de servicios comunes) sirven para delimitar las aglomeraciones constituidas a lo largo de décadas de sociedad industrial. Son las áreas metropolitanas clásicas, definidas en muchos casos desde los años cincuenta o sesenta del siglo XX, en los que la relación centro-periferia es la más pertinente. Sin embargo, no sólo estos indicadores son insuficientes para definir las regiones metropolitanas discontinuas, con zonas altamente integradas ("globalizadas") y otras marginales o de reclusión, con movilidades erráticas y multipolaridades.

Más difícil aún es la gestión o la gobernabilidad de esta complejidad territorial. En algunos casos, existe una institución relativamente adecuada al ámbito regional metropolitano, como es el caso de Madrid y su comunidad autónoma, que además posee competencias de carácter territorial y socio-económico relativamente adecuadas a las nuevas y viejas políticas públicas, tanto de producción como de reproducción social. En otros casos, el ámbito institucional existe pero el tipo de organización que lo personifica por tradición histórico-administrativa, composición política y conjunto de competencias y recursos no es adecuado para desarrollar las políticas metropolitanas. Sería el caso de las otras provincias españolas citadas.

En todos los casos, el marco constitucional garantiza la autonomía de los municipios y la concurrencia competencial genera disfunciones pues no existe en España (ni en general en Europa) una regulación legal ni una tradición de cooperación interinstitucional basada en la contractualiza-

ción, si no que perviven y dominan los principios de compartimentación de competencias y de jerarquía entre instituciones. Y, sin embargo, la gobernabilidad de las regiones metropolitanas es hoy una cuestión clave tanto para las ciudades como para los países, debido al peso que estas ciudades tienen en el conjunto de la vida política, económica y cultural.

No es posible extrapolar las formas institucionales o de gestión de las viejas áreas metropolitanas (la aglomeración propia de la ciudad industrial) a las actuales regiones metropolitanas. En primer lugar, por la sencilla razón que es un problema no resuelto en el pasado y que —en general— solo ha dado lugar a la proliferación de políticas sectoriales dependientes de distintas administraciones y a la multiplicación de organismos públicos, mixtos o concesiones a empresas privadas para la gestión de programas o servicios de índole metropolitana. Y la segunda razón es que la región metropolitana es una realidad de escala mucho mayor, sometida a los desafíos de la globalización y que requiere unas competencias y unos recursos que van más allá de los que han sido propios de los municipios, puesto que debe responder a retos no solo de reproducción social a una escala mayor que en el pasado (vivienda, educación, programas sociales y culturales) si no también de producción social (grandes infraestructuras, atracción y regulación de actividades económicas, políticas destinadas a garantizar la cohesión social y la sostenibilidad ambiental, por ejemplo). Las competencias que se requieren no solo son propias de los municipios, también afectan al ámbito competencia y financiero de las comunidades autónomas y del Estado. Por lo cual se requiere una institucionalidad metropolitana que represente al conjunto de la población y de los municipios y también que posibilite la concertación entre el nivel local-supramunicipal con el autonómico y estatal, sin lo cual no se podrán desarrollar políticas integrales y estratégicas que incluyan ordenación y gestión del territorio, redistribución social e integración cultural, atracción de actividades que generen inversiones y empleo y optimización y sostenibilidad en el uso de los recursos básicos (suelo, energía, agua, aire).

A partir de la experiencia española, apuntamos finalmente las principales dificultades que aparecen a la hora de constituir estructuras políticas metropolitanas, dotadas de representatividad y de competencias efectivas.

Un hecho significativo: en España, durante la dictadura, entre los años sesenta y setenta del siglo XX se constituyeron organismos metropolitanos. El de Barcelona primero, de carácter "técnico" inicialmente (1960), con representantes del gobierno central y de la ciudad capital, pero sin los municipios periféricos. Entre 1974 y 1976 se constituyó la Corporación Metropolitana, con presencia minoritaria de los municipios del entorno y con importantes competencias urbanísticas. El gobierno autónomo de Catalunya, elegido en 1980 ya en régimen democrático, suprimió esta corporación en 1987. El mismo fin tuvieron los embrionarios entes metropolitanos que se habían constituido en Madrid, Bilbao, Valencia y Sevilla, tanto si eran una herencia del régimen anterior como si se habían constituido o reformado en el nuevo marco democrático. Los organismos metropolitanos no fueron bien recibidos ni por los gobiernos de las comunidades autónomas (equivalentes a los *land* alemanes, regiones italianas o estados en los países de estructura federal) ni, en general, por los municipios periféricos. Los gobiernos "autonómicos" recelaban de una institucionalización política de las áreas metropolitanas, percibidas como "contrapoder" y que tenían competencias similares a las que la Constitución atribuía a las comunidades autónomas. En algunos casos podían representar la mitad o más de la población (Barcelona y Bilbao), en otros su territorio se confundía prácticamente con el de la comunidad autónoma (Madrid). Por su parte, los recién electos gobiernos municipales de la periferia se resistían a aceptar que competencias locales estuvieran en manos de un organismo que consideraban dominado por la ciudad central y temían que la fuerza de éste les impusiera proyectos no deseados. Es decir que la supresión de los entes metropolitanos no despertó gran oposición.

Incluso los partidos gobernantes en la ciudad central y que públicamente defendían el mantenimiento y el reforzamiento de las áreas metropolitanas encontraron ventajas en esta supresión. En primer lugar, estos mismos partidos ocupaban también alcaldías periféricas y —por lo tanto— existía en todos ellos *lobbies* potentes que expresaban la resistencia antes citada. Y, en segundo lugar, la sustitución de los entes metropolitanos por agencias, empresas públicas u organismos especializados (en medio

ambiente, transportes, promoción económica, entre otros) multiplicaba los cargos y prebendas a repartir entre los representantes políticos.

Por su parte el gobierno de la Nación, que debía compartir las competencias de carácter territorial con los gobiernos autonómicos, tampoco estaba especialmente interesado en tener otro interlocutor potente que le reclamara participar en competencias estatales (grandes infraestructuras viarias, puertos, aeropuertos, por ejemplo) y sobre todo recursos por costes de "capitalidad".

El resultado ha sido, aparentemente por lo menos, bastante caótico. El gobierno del Estado y los gobiernos autonómicos programan y ejecutan proyectos infraestructurales y gestionan este tipo de servicios, así como establecen las normativas de carácter urbanístico, de vivienda, ambiental, sobre transportes y movilidad, entre otras. Pero los gobiernos locales establecen los planes de urbanismo (que debe aprobar, pero no elaborar, el gobierno autonómico) y gestionan los servicios y programas de vivienda, ambientales, de transportes, por mencionar algunos. Como en muchos casos, se trata de competencias y funciones que afectan a más de un municipio, se multiplican los organismos *ad hoc*, consorcios, empresas públicas o mixtas, y más.

Y para complicar más el panorama se mantienen las provincias, como entes locales y como delegaciones de los gobiernos autonómicos y del Estado, que equivalen al departamento francés o a los condados británicos, y que corresponden al modelo de Estado centralista o unitarista preconstitucional. Es decir, que aunque el ámbito del territorio podría adaptarse relativamente a las nuevas realidades metropolitanas la composición, competencias e imagen de las provincias no parecen corresponder a los desafíos metropolitanos. Las provincias intervienen sobre el territorio: red viaria local, programas sociales y culturales, apoyo a los pequeños y medianos municipios, por ejemplo. En algunos casos, la provincia ha —de hecho— desaparecido (Madrid, pues es una comunidad autónoma uniprovincial) y en otros tiene escaso peso en la política territorial metropolitana (Barcelona, por la fuerza expansiva de la ciudad capital y por la existencia de una diversidad de entes metropolitanos especializados). En otros casos, sin embargo, tiene una influencia importante, bien debido a su potencial eco-

nómico (el en País Vasco la provincia es la recaudatoria de impuestos), bien a la extensión del territorio y a la distancia relativa de la capital “regional” (en el caso de Andalucía la capital, Sevilla, tiene una fuerte centralidad en la zona occidental, pero no en la oriental, más alejada y en la que predominan Málaga y su conurbación costera).

Por si no fuera suficiente el panorama heredado, algunos gobiernos autonómicos han creado su propia división supramunicipal, con el nombre de “comarca” u otro equivalente, bien para propiciar la mancomunización (es decir ejercer conjuntamente) de funciones y servicios locales entre varios municipios, bien para agrupar los interlocutores locales con los cuales consensuar planes o programas o colaborar en la gestión de servicios.

El resultado no siempre es negativo, puesto que el panorama ofrece una diversidad de posibilidades y —por lo tanto— una flexibilidad institucional que rompe la rigidez tradicional de la organización política de los Estados labrados según el modelo del *droit administratif* de origen napoleónico. Se favorece la iniciativa local y se posibilita la adaptación *ad hoc* a situaciones y problemáticas diversas.

Sin embargo, los inconvenientes de esta complejidad confusa son evidentes. Los más importantes a nuestro parecer son los siguientes:

- La opacidad del funcionamiento institucional y de las políticas públicas. En muchos casos las responsabilidades se diluyen, en otros no se sabe muy bien quién toma las decisiones. En general, los ciudadanos no perciben bien la realidad del territorio en el que necesariamente actúan y que recibe los impactos de las políticas públicas (por acción u omisión) y —por lo tanto— se contribuye así a crear ciudadanos pasivos o impotentes. La institucionalización formal de la realidad metropolitana es imprescindible para que los ciudadanos se sientan parte de ella.
- La inexistencia de un escenario de futuro y de un plan global o general, que no solo oriente y de coherencia a las políticas metropolitanas, si no que también proporcione certezas y mecanismos de participación al conjunto de actores públicos y privados y que facilite el debate con los colectivos ciudadanos, profesionales, universitarios, culturales, entre otros.

- La proliferación de organismos, especializados pero poco representativos en unos casos, de representación política pero con competencias y recursos muy insuficientes en otros, no solo conduce a solapamientos, confrontaciones y costes inflacionarios, si no que favorece la colusión entre intereses particularistas públicos y privados.
- La competencia entre estos organismos, especialmente entre municipios, puede conducir a formas de *dumping* local (ofrecer el municipio barato a los inversores), de exclusión de aquello que no parece rentable o atractivo (vivienda social, inmigración, infraestructuras no deseadas) y al desarrollo de la cultura del “no en mi patio trasero”.
- El resultado de todo lo anterior es la relativa impotencia de las políticas metropolitanas respecto a las dinámicas del mercado y a las decisiones sectoriales del Estado o de las grandes corporaciones.

La gobernabilidad metropolitana no fue resuelta en los territorios producidos por el desarrollo de la sociedad industrial. Es decir, las realidades metropolitanas vinculadas a una ciudad central (o en algunos casos conurbaciones entre dos o más ciudades, cada una con su cuota de centralidad) y a la integración de las periferias según pautas de ocupación continua del territorio. En la nueva sociedad postindustrial emerge una tercera dimensión del fenómeno metropolitano, la región para simplificar. Aunque haya una centralidad principal, existe también una diversidad de centralidades. El territorio regional metropolitano ofrece grados de ocupación diferenciada y coexisten áreas de alta densidad con otras de baja o no urbanizadas (rurales, zonas de protección, por ejemplo). La gobernabilidad de este nuevo territorio difícilmente puede atribuirse a una nueva institución específica.

ANEXO

Sobre ciudades metropolitanas y gobernabilidad⁵*La nueva realidad metropolitana*

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

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

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

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

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

5 Este punto es de carácter propositivo y se basa en la experiencia política y profesional de Jordi Borja, que fue en los años ochenta director ejecutivo del área metropolitana de Barcelona y luego ha trabajado como consultor en estos temas en distintos países europeos y latinoamericanos (Francia, Italia, Argentina, México, Brasil, entre otros).

El nivel aglomeración requiere planeamiento y gestión, base fiscal común, políticas redistributivas y reequilibradoras, así como organización política representativa (de elección directa o indirecta y con presencia de todos los municipios). El nivel regional puede apoyarse en un plan estratégico regional compartido con el gobierno estatal, es de geometría variable y puede ejecutarse mediante un catálogo de programas y proyectos y la coordinación de las inversiones de las entidades concertadas que pueden ser de naturaleza diversa (Estado y municipios, consejos provinciales o equivalentes y entidades metropolitanas, consorcios, y demás).

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

La gobernabilidad

Esta nueva realidad metropolitana, de dimensiones diversas no permite una solución única. Sin embargo, la articulación de las políticas públicas hace necesario definir un “territorio” concreto. El territorio “vivido” no es el territorio “estratégico”. Una estructuración política representativa, con capacidad de desarrollar políticas públicas integradas y redistributivas, probablemente debe apoyarse más en el territorio vivido presente que en el estratégico futuro. El reto político es construir estructuras democráticas que correspondan a estos nuevos territorios.

- Aglomeración: es necesario encontrar fórmulas de democracia representativa fuerte, complementada por múltiples formas de democracia deliberativa y participativa.
- Región Metropolitana: deberá completar los mecanismos de concertación y de contractualización interinstitucional propios del ámbito

metropolitano de “gran escala” o estratégico con mecanismos participativos originales y en muchos casos *ad hoc* (para grandes proyectos específicos o determinadas campañas) y en otros estables, como los consejos de desarrollo de la ley francesa.

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

- Consejo metropolitano de aglomeración: Entidad política local formada por el gobierno de la ciudad central (ciudad y delegaciones o distritos) y por las alcaldías metropolitanas. Asume las competencias de planeamiento urbano y de gestión de servicios urbanos, sobre la base de un plan de desarrollo sostenible y de integración social. Gestiona los problemas y servicios sociales, culturales y de procesos económicos que acuerden los municipios.
- Consorcio región metropolitana: Si existe, y el ámbito es adecuado, puede sustituir o ser asumido por el departamento o provincia. También puede crearse *ad hoc* un consejo compuesto por representantes de los entes locales de la región metropolitana en el que participarán eventualmente representantes de las instituciones regionales o estatales. Tendría a su cargo la elaboración de un plan estratégico y el diseño de uno o varios consorcios o agencias con instituciones y organizaciones económicas, sociales, profesionales, culturales y universitarias, encargado de la gestión del mismo, con un rol de coordinación de los planes inversores de las instituciones y de seguimiento de los programas y proyectos aprobados.

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

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

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

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

Los desafíos de la urbanización latinoamericana.

Elementos de diagnóstico, respuestas y propuestas

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

Este informe no pretende analizar ni insistir en estos aspectos problemáticos de la urbanización, suficientemente conocidos. Nos damos por "llorados" sobre los males de nuestras ciudades. Nos referiremos a ellos como desafíos que hoy las ciudades deben afrontar, las actuaciones o los proyectos con los que se afrontan estos desafíos y los instrumentos políticos y técnicos que se poseen, se utilizan o se requieren para implementar las políticas de control y gestión de la urbanización.

El protagonismo político de las ciudades es un hecho relativamente nuevo en América Latina. La descentralización del Estado se ha puesto de moda desde los años ochenta y se vincula a los procesos de democratización política y de mejora de la eficacia administrativa, así como de cooperación público-privada. El rol de los gobiernos locales es aún confuso, tanto en la cultura política como en los marcos legales pero su reforzamiento está a la orden del día en todos los países. No es ninguna exageración afirmar que —en líneas generales— los poderes locales no han dispuesto históricamente ni de la suficiente legitimidad política (en muchos casos no han sido electos democráticamente hasta un período reciente) ni de la capacidad legal, técnica y financiera para regular y orientar el desarrollo urbano y tampoco para afrontar los impactos de la urbanización privada formal e informal. Hoy, sin embargo, han adquirido una voluntad de protagonismo, reconocido en muchos textos legales, incluso de rango constitucional, y por los organismos internacionales, lo que les permite y hasta les exige no solo asumir el tradicional rol gestor y regulador propio de los gobiernos locales, si no también un rol promotor y cohesionador; es decir, llevar a cabo políticas económicas y sociales activas y concebir la gestión de la urbanización como un urbanismo reestructurador de la ciudad real para potenciar tanto su productividad como su capacidad de integración social. En consecuencia, parece oportuno establecer una relación muy articulada entre las políticas públicas de desarrollo urbano (hacia dentro y hacia afuera) y el reforzamiento del rol de los gobiernos locales y de la cooperación entre estos y los actores económicos, sociales y culturales ciudadanos, puesto que el desarrollo y la gestión de la urbanización dependerán de unos y de otros.

El objeto de este informe es —por lo tanto— proporcionar a los gobiernos locales y a los agentes ciudadanos un marco incitador para su acción y cooperación, para contribuir a definir líneas de actuación y medios para desarrollarlas. No pretendemos exponer un estudio de tipo analítico, puesto que los diagnósticos se han hecho ya, sino enfatizar dinámicas y desafíos actuales, indicar objetivos y actuaciones posibles, así como apuntar instrumentos de gestión y formas de organización que permitan realizar lo que se propone.

Se citan algunos ejemplos, pero no creemos ni mucho menos que sean los únicos ni que proporcionen un panorama exhaustivo, si no más

bien que estas referencias estimulen a las ciudades de la red a aportar otras experiencias y reflexiones, positivas y negativas, que además de enriquecer el documento base contribuirán a orientar la actividad de los talleres y de los grupos de trabajo que se crearen después del encuentro de Rosario 2000. El progreso de la reflexión política y técnica sobre temas tan actuales y vinculados a la práctica proviene sobre todo del intercambio entre ciudades, no solo de aquellas que por su escala y características son similares, sino también de las que son diferentes entre sí, puesto que las experiencias y reflexiones de los otros no son nunca para aplicar miméticamente, sino que sirven para estimular la iniciativa propia de cada uno. Por ello nos parece de singular interés que coincidan en la red ciudades latinoamericanas y europeas de tamaños y características muy diferentes, pues esto enriquece el intercambio.

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

Desafíos del presente urbano latinoamericano

Sobre poblaciones y territorios

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

Por ejemplo, los resultados del censo de 1991 mostraron un cambio estructural en el sistema urbano argentino, que —por otra parte— se observaba desde comienzos de la década de los setenta. Las características más sobresalientes de este cambio fueron la disminución de la primacía de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) a nivel nacional y el alto crecimiento que experimentaron la mayoría de las ciudades grandes e intermedias, particularmente las capitales provinciales extra-pampeanas. Los estudios de mediados de los noventa mostraron que la disminución de los flujos migratorios hacia la RMBA significó una sensible retención de población en las provincias, generándose movimientos intraprovinciales donde la capital de cada una de ellas, así como algunas capitales departamentales pasaron a convertirse en el mayor foco de atracción.¹

Son las ciudades intermedias las que tienen que afrontar mayores problemas debido al rápido crecimiento. La mayor parte de los problemas está relacionada con la expansión y cobertura de la red de servicios e infraestructuras urbanas. Las dinámicas del crecimiento de las ciudades intermedias hay que relacionarlas con su posición en el sistema urbano, tanto como sus relaciones económicas y demográficas. Vivienda, servicios, y planeamiento urbano necesitan especial atención en este contexto.²

De todas maneras, si se consideran también aquellas ciudades de varios millones de habitantes y no sólo la ciudad central, se observa en América Latina —en relación con otros continentes— un gran crecimiento demográfico urbano con respecto a la población de todo el continente, aunque en las grandes ciudades haya disminuido relativamente la tasa de crecimiento en el período 1980-1995.

A pesar que la migración interna haya decaído, el crecimiento en términos absolutos de la población rural, al tiempo que las tierras y suelos cultivables se concentran en menos manos y disminuye el requerimiento de mano de obra, son factores que siguen provocando un importante movimiento poblacional campo-ciudad, especialmente en sectores jóvenes entre

1 Catenazzi, Andrea y Eduardo Reese (2000). *Control y Gestión de las ciudades medias de la Argentina*.

2 *Urban Reserch in The Developing World*, "Latin América". Edited by Richard Stren (1995). Center for Urban & Community studies University of Toronto. pp. 240.

15 y 35 años, en Lima, por ejemplo, el 78 % de los inmigrantes tienen esa edad.³ Según datos del Banco Mundial, en 1960 el 47% de los puestos de trabajo pertenecía al sector agrícola-ganadero y en 1980 la cifra bajó al 31%.

Tabla 5. Crecimiento de algunas ciudades latinoamericanas en relación al crecimiento total del país

	Tasa crecimiento	Tasa crecimiento	Población en miles	Crecimiento % país	
	1970-1980	1980-1995	en 1995	1970-1980	1980-1995
Buenos Aires	1,6	0,7	10,990	1,17	1,23
Belo Horizonte	4,3	3,1	3,899	1,26	1,33
Fortaleza	3,7	3,9	2,66	1,26	1,33
Porto Alegre	3,8	2,7	3,349	1,26	1,33
Recife	1,8	2,7	3,168	1,26	1,33
Río de Janeiro	2,2	0,9	9,988	1,26	1,33
Salvador	3,9	3,4	2,819	1,26	1,33
Sao Paulo	4,1	2	16,417	1,26	1,33
Santiago	2,7	2,1	5,065	1,17	1,27
Bogotá	4	3,1	5,614	1,24	1,32
Medellín	2,7	1,9	1,743	1,24	1,32
La Habana	0,9	1,1	2,241	1,13	1,13
Guadalajara	4,1	2,2	3,165	1,33	1,34
México D.F.	4,3	0,8	15,643	1,33	1,34
Monterrey	4,9	2,2	2,806	1,33	1,34
Lima	4,1	3,5	7,452	1,31	1,35
Montevideo	0,4	0,6	1,326	1,03	1,09
Caracas	1,7	1,3	2,959	1,4	1,44
Valencia	3,2	3,4	1,6	1,4	1,44

Fuente: CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) "América Latina proyecciones de población urbana-rural 1970-2025" Boletín demográfico n° 56, Santiago de Chile, 1995.

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

- 3 Schütz, Eike J. (1996). *Ciudades en América Latina. Desarrollo barrial y vivienda*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.

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

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

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

Sobre desigualdad, pobreza e informalidad

Las ciudades latinoamericanas reflejan una enorme desigualdad social en todos los aspectos de la vida urbana. Se ha podido hablar de que el 50% de la población urbana vive en la ciudad ilegal (Hardoy), o que puede hablarse de 100 millones de pobres urbanos (CEPAL, Banco Mundial), o que una cantidad de habitantes parecida sufre

Un cuadro de contraposición entre una minoría cualificada y una mayoría en condiciones urbanísticas precarias que se relaciona con todas las formas de desigualdad, a la que le corresponde una situación de “exclusión territorial”. Esta situación de exclusión es mucho más que la expresión de las desigualdades de renta y de desigualdades sociales: es agente de reproducción de esa desigualdad. (Cymbalista y Rolnik, 2000:2)

Es decir, en asentamientos marginales infradotados de servicios básicos y con graves riesgos para los mismos, e incluso para el resto de la ciudad.

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

- El proceso más reciente, con gran impacto durante la década de los noventa, de fragmentación urbana debido a la intromisión en las estructuras existentes de *ghettos* para ricos, ya sea en forma de “productos urbanos” —o sea grandes equipamientos “autistas” con respecto al entorno, segregadores y dedicados principalmente al consumo— o de comunidades, barrios, ciudades o pueblos cerrados.
- El desarrollo urbano mediante asentamientos informales, el crecimiento horizontal, el despilfarro de suelo, la contaminación de las aguas por

ausencia de redes de saneamiento, la captura ilegal de algunos servicios básicos (energía, agua), la proliferación de servicios de naturaleza pública no reglados (transportes, a veces asistencia sanitaria, policías barriales, por mencionar algunos), la ocupación de suelos no idóneos y la vulnerabilidad a las catástrofes (inundaciones, incendios, corrimientos de tierras, entre otros), la constitución de *ghettos* que reproducen el círculo vicioso de la marginalidad, son algunos ejemplos.

Barrios de los pobres: [...] en la mayoría de las áreas urbanas, más de la mitad de la población vive en la actualidad (1986) en asentamientos marginales. México, 65%; Lima, 60 %; Guayaquil, 65 %; Bogotá, 55%. Ya no se puede hablar de asentamientos marginales en el sentido espacial. [...] distinguir dos grupos principales: aquellos ubicados en el interior de las ciudades, en la zona céntrica o los de la periferia. Igual que su diferencia en el aspecto externo, difieren en sus problemas, y en general también en su origen.⁴

- La degradación de áreas centrales o de barrios de la ciudad formal que no se renovaron en su trama y/o actividades y en los que se produce la dialéctica del deterioro social y funcional que conlleva “*slumización*”, abandono de actividades centrales o dinámicas y de poblaciones de ingresos medios, deterioro del patrimonio físico, incluso del arquitectónico y monumental, pérdida de elementos simbólicos o identitarios de la ciudad, inseguridad ciudadana, entre otros.
- La proliferación en la ciudad de actividades informales, como los vendedores ambulantes, con efectos depredadores sobre los espacios públicos y los servicios urbanos y que a menudo entran en conflicto con los habitantes residentes o activos (comerciantes especialmente) formales.
- El desarrollo de actividades vinculadas a la economía ilegal y a la delincuencia urbana, y en general aumento objetivo y subjetivo de la pérdida de seguridad y de calidad de vida por parte de la población urbana formal.

4 Schütz, Eike J. (1996). *Ciudades en América Latina. Desarrollo barrial y vivienda*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.

- La menor eficacia de políticas urbanísticas redistributivas y reactivadoras (por ejemplo mediante la generación de nuevas centralidades o realización de espacios públicos de calidad en los barrios de menores ingresos) debido al bajo nivel de la demanda solvente y a la menor integración cívica de la población.
- El bajo nivel de participación ciudadana espontánea y poca capacidad de negociación de importantes sectores de la población marginal (atención, no toda, los vendedores ambulantes, por ejemplo, tienen muchas veces una fuerte capacidad de presión sobre los gobiernos locales).
- La dificultad de reconversión de estas áreas (por todos los efectos ya dichos, a los que se añade muchas veces la resistencia de la población al cambio y de las zonas formales a recibirla) o la implementación de soluciones que reproducen la marginalidad desde una teórica formalidad (conjuntos de viviendas públicas de baja calidad, separadas física y culturalmente de la ciudad formal). Eliminar las viviendas marginales del área central, trasladando a la población de barrio, es un grave problema para sus habitantes. Se desarticulan los lazos de relación, se dificulta y se encarece el acceso al trabajo. No se deben eliminar sino mejorar sus condiciones de vida y de medioambiente.

Otros desarrollos más formales de vivienda popular, debido al bajo nivel de ingresos de la población y a la mala calidad de la vivienda y de los equipamientos (o a su ausencia) tienen efectos parecidos, que permite hablar de asentamientos marginales verticales. Según la información censal facilitada por los 19 países latinoamericanos en los años noventa, el parque habitacional era de 93 millones de viviendas particulares de las que dos de cada tres eran aceptables para alojar hogares. Del tercio restante eran recuperables un 21%, pese a lo cual las políticas habitacionales de la región no muestran una mayor inclinación a instrumentar programas de mejoramiento habitacional.⁵

5 Según el Informe *Alojar el desarrollo: una tarea para los asentamientos urbanos* (1995). Preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Sin embargo, este diagnóstico negativo no debería concluir con la constatación de la impotencia, puesto que diversas experiencias demuestran que se pueden implementar políticas eficaces a través de la gestión del urbanismo como son los programas del tipo de “Favela Barrio” (Río de Janeiro) o como los impulsados por CONAVI respecto a los ranchitos de Caracas, que se inician con la accesibilidad a la zona y la provisión de algún servicio esencial (medio de transporte, agua, saneamiento, recogida de residuos, entre otros), la apertura de espacios públicos con algunos equipamientos públicos y privados y la denominación de calles y números (vinculado a un proceso de legalización de la tenencia de la tierra y de apoyo para la mejora del hábitat). A veces, estos programas son impulsados por ONGs con el apoyo del gobierno local y la cooperación internacional. En algunos, parece inevitable la deslocalización del hábitat (por los riesgos que entraña su mantenimiento) pero en general no parece socialmente recomendable la deslocalización hacia zonas más separadas de la ciudad formal y de sus centros.

Precisamente los centros degradados han sido objeto de múltiples programas de rehabilitación, en algunos casos exitosos para la ciudad pero con expulsión de gran parte de la población de más bajos ingresos (Salvador de Bahía); en otros, en cambio, se ha conseguido mejorar la calidad y capacidad de atracción de viejos centros (mediante equipamientos y animación cultural, rehabilitación de viviendas, oferta turística, mayor seguridad, por ejemplo) sin expulsar a sectores significativos de la población popular residente (como en los casos de México y Buenos Aires). En general, parece muy recomendable considerar que la política de espacios públicos y de infraestructuras debe tener siempre efectos redistribuidores e integradores de la población, aunque no se puedan esperar efectos tan inmediatos y completos como los que se dan en ciudades europeas con una menor desigualdad social.

Infraestructuras urbanas y movilidad ¿hacen ciudad o la destruyen?

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

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

En la ciudad de Montevideo el crecimiento del parque automotor ha tenido varias consecuencias negativas: los crecientes colapsos en el tránsito y una dinámica perversa con relación al transporte colectivo; puesto

que este es malo, la gente reafirma el uso del auto. Como consecuencia se reduce el número de billetes vendidos y las empresas en una actitud absurda (propia de un sistema de clientela cautiva) disminuyen la frecuencia de manera que se hacen los viajes aún más lentos. De modo que proporcionar al ciudadano un transporte colectivo que sustituya al automóvil como medio de transporte para traslados internos en la ciudad es un desafío a tomar inmediatamente (Álvarez, Luciano 1999).

Tabla 6. Viajes-persona al día según modo de transporte 1972 y 1994

Modo de Transporte	Millones de viajes-persona día			
	1972	porcentaje	1994	porcentaje
Colectivo - Metro	1,146	10,3 %	3,234	13,9 %
Autobuses urbanos (ruta 100)	5,576	50,3 %	1,566	6,8 %
Taxis colectivos (minibuses)	0,371	3,3 %	12,510	54%
Taxis libres y de sitio	1,195	10,8 %	0,568	2,4 %
Trolebuses y tranvías	0,610	5,5 %	0,131	0,6%
Automóviles particulares	1,186	10,7%	4,042	17,4%
Autobuses suburbanos	0,307	2,8%	0,802	3,5%
Autobuses escolares y particulares	0,233	2,1%	N.D	-
Autobuses foráneos	0,156	1,4%	N.D	-
Bicicleta	N.D.	-	0,167	0,7%
Moto	N.D.	-	0,018	0,1%
Otro modo	0,305	2,8 %	0,148	0,6%
Total	11.085	100	23,186	100

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

Tabla 7. Ciudad de México - evolución de los medios de transporte en la distribución modal por capacidad de vehículos

Participación en el total de viajes	1972	1979	1983	1985	1989
Baja (taxis, taxis colectivos y autos particulares)	31,5	32,2	32,1	29	49,97
Alta (metro, autobuses, trolebuses y tranvías)	66,6	65,5	67,2	54	51,06
Otros (taxis sin itinerario fijo y autobuses privados)	2,3		0,7	17	N.D.

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

En la ciudad de México, cabe destacar las políticas de transporte público que se llevan a cabo en los últimos 14 años, destacando como positivo: la tarifa única y el abono intermodal para el transporte eléctrico y de autobuses de la ciudad [...] organismos públicos integrados para la operación del servicios de autobuses del D.F., de los trolebuses, el tren ligero y el metro; Coordinación General del Transporte que da coherencia a la gestión y planeación del transporte de la Ciudad; la disponibilidad de un “Programa Integral de Transporte y Vialidad” posibilita contar con lineamientos prácticos y políticos para la toma de decisiones [...] de todas maneras se ha incrementado continuamente la presencia de los medios de baja capacidad en el transporte metropolitano, [...] su prevalencia en el traslado tiene como algunas de sus principales consecuencias: saturación de vialidades, severos impactos ambientales, uso ineficiente, atado y redundante de los recursos disponibles, limitaciones en las posibilidades de planeación sectorial y territorial, así como importantes niveles de ineficacia del sistema global. [...] Urge, para el transporte metropolitano, ligar las múltiples políticas (financieras, fiscales, infraestructurales, de fomento, etc.) que a diversos niveles se aplican al transporte colectivo e individual; en el entendido que incentivar el primero significa desincentivar el segundo. De los medios de baja densidad el más utilizado es el taxi colectivo no subvencionado y legal (Navarro Benítez, 1992).

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

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

La ejecución de infraestructuras de transporte y movilidad individual ha sido casi siempre una oportunidad desaprovechada para hacer ciudad, cuando no han contribuido a su destrucción. Contra toda razón y a pesar de la experiencia se han mantenido políticas de vías “rápidas” urbanas que rompen el tejido urbano y provocan congestión a mayor escala, aislando centros (contribuyen a su especialización terciaria y/o a su deterioro) y reduciendo la función de la ciudad como espacio público. Los ejemplos son múltiples, desde los corredores de Ciudad de México de los setenta, hasta las recientes vías paulistas que llevan a la casi parálisis de la gran metrópoli brasileña. El panorama que ofrecen ciudades como Bogotá y Caracas anuncia lo que puede ser el futuro urbano de las grandes e incluso medianas ciudades latinoamericanas si se siguen estas tendencias. Incluso en ciudades con un tejido urbano de calidad, por ejemplo en la magnífica cuadrícula y el sistema de avenidas de Buenos Aires, se dan indicios preocupantes como el deterioro de sus avenidas centrales y la incapacidad para recuperarlas, lo que queda demostrado en el fracaso de la tentativa de reducir la absurda función viaria de la calle Corrientes y favorecer la recuperación de su rol de bulvar o paseo urbano, que se hubiera logrado simplemente con una ampliación de sus estrechas veredas en detrimento de los innecesarios seis carriles —de tres metros cada

uno— que la avenida reserva ahora para autos y colectivos (buses). Se dan fenómenos aún más absurdos en ciudades medias que por su tamaño, densidad y morfología permitirían los desplazamientos peatonales, en bicicleta o en minibuses, donde prácticamente han desaparecido las veredas para ofrecer la ciudad desnuda a autos privados y buses grandes.

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

La avenida Brasil que es una autopista construida en los años sesenta que atraviesa la totalidad de ese municipio, con una longitud de 50 km., terminando en el centro de la ciudad. Desde su construcción la ciudad ha crecido sobre ella, siendo en la actualidad un continuo de barrios periféricos. La Prefeitura de la ciudad ha formulado un proyecto de recuperación urbanística basada en las siguientes premisas: La primera es la de hacer compatible el carácter de vía rápida de penetración con su urbanidad al paso por los barrios; y para ello prevé proteger las pistas centrales y garantizar en ellas las condiciones de velocidad-capacidad, pero a cambio convertir sus pistas laterales en auténticas calles de la ciudad y no vías de acceso y distribución como fueron concebidas; el proyecto viario ha ganado separadores arbolados, paseos y veredas para peatones, normalización de soluciones de urbanización y todos los servicios correspondientes. La segunda es la de insertar la vía rápida en el plan de transporte colectivo de la ciudad, con carril expres para bus en la pista central, paradas de ómni-

bus con tratamiento formal de penetración de la ciudad sobre la avenida, y creación de tres intercambiadores de transporte en los cruces con las líneas de tren y metro. Y la última, y a nuestro juicio, más importante, crear centralidades en su paso por los barrios, integrando en una misma plaza la parada de ómnibus, pasarelas de peatones, accesos señalizados y un paisajismo específico de cada área. La financiación de este proyecto urbano, de una enorme capacidad potencial de mejora urbana, se ha conseguido con un préstamo de la banca oficial, negociando contraprestaciones y avales por parte del Estado a cambio de las privatizaciones efectuadas por éste en las autopistas de acceso a la avenida. (Herce, 2000: 239-240)

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

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

Las oportunidades del territorio se conquistan

La dicotomía entre un sector público regulador y un sector privado ejecutor no permite aprovechar las oportunidades que ofrecen en las ciudades los cambios rápidos que actualmente se producen. Toda propuesta de intervención urbana responde a un proyecto político, a unos valores culturales, a unos objetivos de gestión y cambio social que deben explicitarse. Y se debe, así mismo, asumir el grado de conflictividad que éstas conllevan. No se puede satisfacer a todo el mundo a la vez, ni conciliar al 100% todos los intereses, si en nombre de la competitividad se priorizan las inversiones públicas allí donde ya van las privadas y se abandonan zonas

enteras de la ciudad. Y en nombre de la competitividad a corto plazo se pueden justificar productos urbanos como los parques empresariales, las torres y complejos de oficinas, los barrios cerrados, los *shopping centers*, por mencionar algunos ejemplos, que crean rupturas físicas y sociales, es decir contribuyen a la descohesión social. Y la eficiencia funcional conlleva a la multiplicación de autovías urbanas, a la reducción del espacio público, al despilfarro de suelo y de energía, a la congestión y la contaminación, al comportamiento histérico de los ciudadanos. Y se defiende el discurso de la sostenibilidad, al tiempo que se mantienen o aumentan las vías para autos y colectivos, no se penalizan las emanaciones de gases ni los estacionamientos en áreas densas y no se mejoran cualitativamente los transportes públicos; el discurso entonces parecería pura hipocresía.

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

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

- Los centros tradicionales o “ciudad vieja”. El lugar de la diferencia, la mejor oferta hacia el exterior. El lugar del sentido, el principal factor urbano de integración ciudadana. Una nueva oportunidad en la globalización, en el auge del turismo y de los congresos. Una nueva oportunidad en sociedades que valoran cada vez más la oferta cultural y lúdica. Un desafío importante, puesto que se debe actuar sobre tejidos densos y deteriorados, con algunas áreas especializadas en terciario

superior congestionadoras. Es necesario mantener funciones residenciales, que aseguran la animación y la seguridad urbanas, además diversifican la composición social, evitando tanto la marginalidad como la gentrificación del conjunto de la población. Se deben atraer nuevas actividades y funciones para así abrir espacios públicos de calidad, lo cual supone tanto ingeniería financiera como una gestión urbanística promotora y no solo reguladora. El instrumental urbanístico en estos casos acostumbra a ser inapropiado o insuficiente, pues está concebido para regular el desarrollo urbano en áreas no urbanizadas, más orientado al planeamiento que a la gestión, sin mecanismos ágiles para negociar con una gran diversidad de propietarios, ocupantes, inversores potenciales u otros. Sin embargo, en los últimos años se han desarrollado experiencias interesantes de actuación en la ciudad vieja como en Montevideo, Quito, Córdoba, Santiago de Chile, La Habana, Salvador de Bahía y —más recientemente— en Bogotá y México, sin olvidar las propuestas surgidas de entidades culturales y profesionales como Viva o Centro de Sao Paulo.

- Tejidos urbanos y nuevas centralidades. El urbanismo actual, o mejor dicho el nuevo desarrollo urbano, se hace —o debe hacerse— en gran parte en la ciudad construida. Si esto es cada vez más importante en la experiencia europea reciente (“hacer ciudad sobre la ciudad”), más debiera serlo en muchas ciudades latinoamericanas que crecen en periferias sin infraestructura urbana, en tanto que la ciudad “construida” mantiene zonas de baja densidad, deja intersticios vacíos o ve cómo áreas centrales pierden población y se degradan. A parte del problema ya citado del déficit de instrumental urbanístico, hay una cuestión previa: saber qué se quiere hacer en estos tejidos que son también “históricos”, que han sufrido y sufren muchas veces impactos fragmentadores de las infraestructuras viarias, que a menudo han visto cómo decaía su base económica, o son objeto de nuevos desarrollos que rompen la trama existente (torres de viviendas u oficinas, centros comerciales rodeados de estacionamientos, por ejemplo). Nos parece que hay tres dinámicas interesantes en curso, aunque no siempre se desarrollan de forma adecuada para hacer “CIUDAD”:

- Actuaciones destinadas a recalificar los barrios consolidados mediante la política de espacios públicos, mejora de los servicios urbanos, promoción de iniciativas culturales y demás. Seguramente el caso de Rio Cidade es uno de los modelos, aunque en menor o mayor grado muchas ciudades latinoamericanas han emprendido este camino. Es una estrategia interesante y muy recomendable, aunque debido al peso de los sectores de bajos ingresos, que por otra parte no debieran sufrir procesos de expulsión, la eficacia cualificadora sobre el conjunto del área o barrio será menor o de efectos más lentos que en las ciudades europeas.
- Programas públicos o privados (o mixtos) de rehabilitación de viviendas o de renovación del parque construido, que implica muchas veces el cambio de residentes o incluso de usos (nuevas actividades comerciales, turísticas u otras). El caso de Salvador de Bahía es un ejemplo conocido, pero también se encuentran ejemplos no tan "vistosos" en la mayoría de otras ciudades. Es obvio que nos encontramos ante una estrategia con aspectos más conflictivos que la anterior, en la medida que supone casi siempre desplazamientos de población y actividades; sin embargo, estos efectos pueden reducirse al mínimo con una buena gestión pública de cooperación con los agentes privados.
- Nuevas centralidades. Los barrios tradicionales, cerca del centro pero degradados, o que fueron suburbios en el pasado, adolecen casi siempre de déficit de accesibilidad, monumentalidad, visibilidad y –por descontado– de equipamientos y servicios que les doten de funciones centrales. Parece muy necesario plantearse una estrategia de nuevas centralidades en la ciudad existente, o en sus bordes en algunos casos, tanto para revitalizar estos barrios como para mejorar el funcionamiento del conjunto de la ciudad, frenando las dinámicas dualizadoras (concentración-marginalización). Las condiciones para generar nuevas centralidades requieren una fuerte iniciativa pública en: a) accesibilidad por medio del transporte público, centros de transferencia intermodal; b) algunas operaciones inmobiliarias, monumentales y de espacio público que sirvan de banderín de enganche, de imagen y de credibilidad a los agentes privados; c) nueva normativa que facilite el

cambio de usos o de intensidad de edificación en los puntos de centralidad potencial y deseable y que, al mismo tiempo, garantice su inserción en el tejido urbano existente con el fin de evitar que estas nuevas centralidades sean “enclaves especializados”.

- La recuperación para la ciudad de áreas ocupadas por infraestructuras obsoletas o que se deslocalizan (o que conviene que lo hagan) como áreas portuarias o ferroviarias, cuarteles, vías seudorápidas recuperables como espacios colectivos, edificios públicos subutilizados o no idóneos, entre otras. Una situación parecida se puede dar con edificios o áreas industriales, de depósitos o galpones, por mencionar un par de ejemplos. En este caso, la debilidad de los instrumentos urbanísticos y, más en general, la falta de competencias y recursos de los gobiernos locales para actuar en estas áreas que representan muchas veces las mejores oportunidades para promover proyectos integrados “constructores de ciudad”.

La recuperación de estos espacios es una oportunidad para proyectar una ciudad más equitativa, mejor distribuida, recuperar áreas de especial interés para la ciudad, áreas cercadas por tejido consolidado, equilibrar desajustes históricos en la ciudad.

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

En lo espacial, el cierre del ferrocarril significó, entre otras cosas, el casi abandono de un predio de 40 Has ubicado en el centro geográfico de la ciudad. En este contexto, el Plan dio prioridad a una serie de estrategias urbanísticas que incluyeron, desde una nueva mirada, una serie de iniciativas municipales: el corrimiento de la playa de cargas ferroviaria, la creación de una Zona de Actividades Logísticas (ZAL) y la urbanización del antiguo predio ferroviario. Estas tres iniciativas rompen la tradicional “barrera” entre norte y sur y abren la

posibilidad de crear nuevos y valorizados espacios públicos y equipamientos sociales. Esto fue complementado con la actualización de la normativa urbanística, la mejora de la calidad del espacio público del área central, un programa de recualificación de los espacios públicos de las lagunas que rodean la ciudad (y que constituyen la principal oferta turística-recreativa y ambiental) y un programa especial para los sectores pobres periféricos de la ciudad. Asimismo y en forma simultánea se están desarrollando una serie de herramientas financieras locales que permitan la puesta en marcha de las iniciativas en un marco de crecientes restricciones. El aprovechamiento de los proyectos de transportes para generar ejes de desarrollo urbano, espacios públicos y nuevas centralidades. En este caso, como en el anterior, se requerirá poder instrumentar mecanismos complejos de cooperación entre Administraciones públicas y con los actores privados.

Parece conveniente plantearse nuevos medios de transporte colectivo más urbanos (el metro, el tranvía, en general, todos aquellos que usan energías no contaminantes) y sobretodo una visión urbanística integral en el que la política de transportes forme parte de las políticas complejas de desarrollo urbano. En ciudades donde el autobús llega a cotas cercanas al 70% de los desplazamientos motorizados, no puede pretenderse tratar la congestión destinando más espacio al vehículo privado, sino regulando la enorme ocupación, y deterioro de espacio, que significa esa movilidad. Las intervenciones de ordenación del transporte público son un excelente instrumento de recuperación de espacio público, a la vez que el mejor instrumento de renta indirecta para la mayoría de la población.

- Actuar sobre la ciudad informal. Es un desafío heredado, así como un desafío de reproducción ampliada cada día. Pero también puede plantearse, en varios casos, como una oportunidad en la medida que los asentamientos informales ocupan en unas ocasiones áreas estratégicas o están en zonas de contacto con los nuevos desarrollos urbanos. Es preciso implementar mecanismos redistributivos con el fin de que las plusvalías urbanas que se generan en la zona contribuyan a financiar

los proyectos de rehabilitación de los asentamientos informales. Las actuaciones sobre la ciudad informal no deben alejarse de la lógica de hacer ciudad que hemos manejado, su reconocimiento y la mejora de sus condiciones de vida son primordiales para cualquier paso que se quiera dar en las ciudades. En los últimos tiempos, ejemplos creativos y con excelentes resultados han demostrado que hay nuevas maneras de enfrentar el problema, realistas y respetuosos con los ciudadanos.

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

Dentro de las políticas urbanas prioritarias de la ciudad de Medellín se encuentra el manejo de situaciones conflictivas, en primer lugar, las urbanizaciones espontáneas, casi siempre ilegales, desordenadas, caóticas, en algunos casos violentas, en zonas conflictivas de la ciudad. Esta política es la “Habilitación de barrios por Empresas Públicas de Medellín”. La acción se concentra en barrios espontáneos sin servicios básicos. Se desarrolla

siguiendo un orden aproximado: rehabilitación (a partir de la organización comunal se construyen primero servicios comunes- zonas de pilas, captación provisional de agua y transformadores de energía); construcción de vías de acceso; financiación, diseño y ejecución de redes y domiciliarias de acueducto, alcantarillado y energía en aquellos asentamientos con una red vial más o menos definida; adecuación de lotes con servicios para trasladar aquellos asentamientos no habitables por estar en zonas de alto riesgo. Esta política se viene aplicando en Medellín desde 1958 con mayor intensidad en los últimos tres años. Se han habilitado 104.000 viviendas con acueducto, 43.000 con alcantarillado, 162.000 con energía en toda el área metropolitana, un 40% de la ciudad se ha beneficiado con esta política. Se ha logrado controlar y reducir los problemas de deslizamientos de terreno, generado por el flujo errático de las aguas superficiales. Disminución sensible de pérdida de agua y energía debido a las conexiones legales. Creación de disciplina de pago de los usuarios (financiamiento de las reformas hasta 120 meses a intereses entre 0,5 y 2% mensual y pago de servicios). Como efectos adversos se señalan: estimulación para la creación de nuevos asentamientos cercanos a los ya habilitados por la expectativa de una rápida instalación de servicios (2 a 6 años); invasión de espacios públicos para aumentar el uso de vivienda; algunos espacios han quedado con alta densidad dificultando la instalación de infraestructura institucional; [...] En algunos casos el coste de la rehabilitación resulta caro (Borja y Muxí 2000).

El desafío del espacio público ⁶

Las ciudades latinoamericanas adolecen hoy de una crisis creciente del espacio público, no solamente producto de la herencia histórica, sino también de los nuevos desarrollos urbanos. Varios factores inciden en estas crisis. La desproporción entre la ciudad “histórica”, con una trama regular de calles y plazas y una monumentalidad central casi siempre de calidad, todo ello ampliado por los ensanches de finales del siglo XIX y principios del XX, representa casi siempre una pequeña parte de la ciudad que se desa-

6 Borja, Jordi y Zaida Muxí (2000).

rolló en este siglo, especialmente a partir de los años cincuenta. El crecimiento de las últimas décadas ha mezclado densificación de algunas zonas y crecimiento difuso de muchas otras, ha dejado baldíos e intersticios vacíos, pero ha creado poco espacio público. La opción que ha prevalecido es el de la vialidad para el tráfico automotor y la alternancia entre la construcción vertical que no hace calle ni plaza y los desarrollos periféricos, casi siempre horizontales, que constituyen piezas aisladas. Es decir, hay una crisis del espacio público en sus dos dimensiones: como elemento ordenador y polivalente, como lugar de intercambio y de vida colectiva, en cada zona o barrio, y también como elemento de continuidad, de articulación de las distintas partes de la ciudad, de expresión comunitaria, de identidad ciudadana.

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

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

- El empobrecimiento del paisaje urbano y la consiguiente pérdida de atraktividad de la ciudad y de calidad de vida de los ciudadanos. Las vías se vuelven inseguras e inhóspitas con lo cual se pierde animación urbana y —en la medida de lo posible— se evita el tránsito peatonal. Un espacio público pobre no solo contribuye a la redistribución social, sino que favorece o refuerza las dinámicas anómicas y estimula los comportamientos depredadores o incívicos respecto a los equipamientos y servicios urbanos.
- Los equipamientos colectivos pasan a ser unos espacios especializados y aislados los unos de otros en vez de ser relacionales y beneficiarse de las

economías de aglomeración que se dan en el espacio público. La política positiva debería ser más bien la contraria: dar calidad y usos de espacio público a espacios considerados monofuncionales o especializados, como estaciones de buses o ferrocarriles, áreas comerciales (que pueden generar plazas y jardines), espacios internos o adyacentes a equipamientos hospitalarios o educativos, entornos de áreas industriales, entre otras.

- Los usos del patrimonio, de los equipamientos y en general de todo lo construido cambian con el tiempo, a mayor espacio público más posibilidades de evolución, la ciudad respira por el espacio público.

Sería injusto no citar el renacimiento del interés por el espacio público en el actual urbanismo latinoamericano. Recordemos algunos ejemplos que ya han sido citados como son:

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

Sin embargo, por ahora, la dinámica más fuerte es la sustitución del espacio público por viales, *shoppings* rodeados de estacionamientos, barrios cerrados, entre otros. La alternativa no es “compensar” estas dinámicas con actuaciones aisladas respecto a algunas zonas monumentales del centro,

catalogadas de “nobles”, “artísticas”, “históricas”... mientras se deja que el resto de la ciudad se fragmente y se desarrolle según patrones difusos y anómicos. El espacio público es la ciudad, toda la ciudad es histórica.

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

No es objeto de este trabajo tratar de los efectos de la globalización sobre las ciudades y las políticas urbanas que se implementan en este contexto (Borja y Castells 1997), pero sí parece oportuno citar algunos aspectos de estas políticas que tienen una relación directa con la gestión de la urbanización.

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

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

La ideología de la competitividad económica de las ciudades ha llevado a muchos gobiernos locales, en Europa desde hace más tiempo que en

América, a pretender “vender” la ciudad lo más barato posible con el fin de atraer inversiones y empresas que den imagen de modernidad. Es olvidar que el mejor producto que puede ofrecer la ciudad es ella misma, su calidad urbana. En América Latina funciona muchas veces un mecanismo perverso de desplazamiento continuo y especulativo de los tejidos urbanos centrales o de calidad, dejando que se degraden los anteriores y —sin que se consoliden ejes urbanos— que articulen viejos y nuevos centros. São Paulo ofrece uno de los ejemplos más evidentes.

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

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

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

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

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

El desafío de la sostenibilidad

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

En la actualidad no es posible pensar ni operar un urbanismo que no incorpore los criterios de sostenibilidad y de respeto al entorno. La incorporación de la variable ambiental a los instrumentos de gestión de la ciudad supone adoptar el concepto de desarrollo sostenible como marco para el diseño e implementación de las políticas urbanas. El territorio formalizado en un paisaje urbano y rural concreto, identificable de cada ciudad y de su propia diversidad, empieza a ser, cada vez más, un elemento marco de la planificación urbanística (Catenazzi y Reese 2000).

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

Las ciudades latinoamericanas se enfrentan con graves problemas de contaminación atmosférica (Santiago de Chile y México D.F., principalmente), lo que se suma a la contaminación de sus ríos debido tanto a residuos industriales como domésticos (Río Riachuelo en Buenos Aires y –en menor medida– el Río de la Plata; Montevideo contaminación de la bahía y los arroyos). En muchos casos, la presión de la especulación inmobiliaria afecta a zonas aledañas de producción agrícola, haciendo que el valor del suelo haga inviable seguir manteniendo dicha producción, con el consiguiente encarecimiento de los productos básicos que llegan a la ciudad, la destrucción de fuentes de trabajo y la destrucción del equilibrio ambiental. La ciudad extendida o ciudad dispersa es la generadora de los problemas de sostenibilidad que son una constante en nuestras ciudades.

El control de la extensión ilimitada debe hacerse tendiendo a un modelo de ciudad compacta y compleja, liberando áreas para el uso agrícola (huertas, quintas y granjas) que queden integradas dentro del espacio de la ciudad metropolitana, articulando las ciudades menores con la ciudad consolidada.

La ciudad compacta (Rueda 1999) compleja y la ciudad difusa dispersa en el territorio son modelos antagónicos. El consumo de suelo y el deterioro de los sistemas de soporte que tienen lugar en el modelo de ciudad difusa, así como el consumo de energía y materiales extraídos de dichos sistemas para mantener la organización urbana, son superiores a los correspondientes al modelo de ciudad compacta. Lo mismo sucede con los flujos contaminantes proyectados sobre los sistemas de soporte de ambos tipos de ciudad, debido a las formas de la movilidad, a la edificación y a los servicios asociados.

La ciudad de Montevideo se ha planteado la recuperación ambiental, ecológica y paisajística de su entorno natural. Principalmente arroyos contaminados y la bahía. Para ello se han seguido políticas de extensión del saneamiento a la totalidad de la población de Montevideo y en segunda fase a su periferia (concentra en su área metropolitana el 50% de la población del país), logrando la recuperación de las playas; la ampliación de parques existentes (Parque Capurro), creación de nuevos parques y la recuperación de cursos de agua para lo que previamente se realiza un trabajo de dotar de infraestructura y sanidad a las viviendas marginales que se asientan sobre cauces de ríos o arroyos, como el Parque Lineal del arroyo Migueletes (Arana 1999).

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

Inseguridad y violencia urbana

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El urbanismo y la arquitectura como política urbana

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

Un segundo desafío que consideramos común al urbanismo y a la arquitectura en sentido amplio (todas las escalas de diseño, desde las grandes infraestructuras hasta el mobiliario urbano más nimio) es garantizar la

calidad formal y funcional de los proyectos, de los diseños, de los materiales. En general, las administraciones locales no disponen de equipos técnicos propios para la elaboración de proyectos, a veces tampoco para evaluar los encargos que se hacen al exterior (excepto desde un punto de vista administrativo-burocrático). Se trata de asegurarse de que el proyecto —o programa— responda a la demanda en cuanto a sus objetivos, tenga calidad estética, sea sostenible y su mantenimiento pueda hacerse en las mejores condiciones posibles; así mismo, es importante cerciorarse de que utilice los materiales y tecnologías idóneos, permita la polivalencia, tenga posibilidades de evolución, se inserte eficazmente en sus entornos, los impactos ambientales y sociales previsibles sean conocidos y queridos, entre otros aspectos. Lo que está en juego es la imagen de la ciudad, la expresión de su identidad, la calidad de vida de sus ciudadanos... y el mejor uso posible de los recursos públicos.

Un proyecto de ciudad, la ciudad como proyecto

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

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

La ciudad debe tener su identidad, en el sentido de que debe de ser capaz de hacer ver a los demás sus peculiaridades y sus proyectos, en qué quiere centrar sus esfuerzos, cuáles son sus potencialidades, cómo va a resolver sus problemas. De modo que la aproximación a cada ciudad y su problemática es única y singular, se puede estudiar y debatir sobre otros ejemplos, pero la incidencia de lo local será determinante; es por ello que debe estudiarse cada hecho local, ver las carencias reales como también las potencialidades o factores positivos existentes y construir a partir de ellos. La experiencia “aprendible” y “enseñable” es aquella de la búsqueda de soluciones particulares, la universalidad de la solución o pautas para la ciudad no aporta visiones reales para cada caso, sino que se suele comportar como la aplicación de patrones extraños a la ciudad analizada que lleva a aplicar situaciones muy genéricas (globalizadas), resultando una visión de la realidad plana, sin matices ni diferenciaciones.

Muchas veces, responder a las necesidades específicas del lugar es posible desde operaciones mínimas —*acupuntura urbana*—, en contraposición a las grandes inversiones y operaciones exigidas por el *marketing* urbano y por las grandes corporaciones que se instalan en áreas “nobles” de la ciudad. El cambio de imagen de la ciudad no se puede quedar en una postal de la “modernización globalizada”, se deben pensar cambios para “toda” la población, que siendo menos onerosos y espectaculares otorguen un mayor beneficio a los ciudadanos.

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

Hemos asistido desde hace tiempo al desmontaje de la planificación convencional, la de la zonificación y los planes maestros de manejo del suelo. Y es obvio que la falta de operatividad, la actitud pasiva de la administración que se limitaba a señalar unas reglas del juego y esperar la iniciativa de los particulares, no era el mejor método para cambiar el estado de cosas. El paradigma del planeamiento de la zonificación cuya finalidad era señalar una forma organizativa de la ciudad a largo plazo,

no ha sido capaz de adaptar sus determinaciones a los profundos cambios sociológicos y tecnológicos habidos en nuestras ciudades.

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

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

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

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

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

- Normativos, porque han de expresarse en planos las formas de ocupación del territorio que se desean, los espacios que se han de proteger, los lugares donde centralizar esfuerzos y acciones. La pérdida de la dimensión formal implica la ignorancia respecto al aprovechamiento de las condiciones geográficas, culturales y ambientales del territorio de una ciudad; y en esas condiciones, ¿dónde queda la afirmación de la propia existencia? En América Latina, donde más de un tercio de la ocupación del espacio se hace al margen de los procesos establecidos legalmente, solo faltaría que se abandonara todo marco de referencia.
- Operativos, porque han de servir ya, a corto plazo; han de poder transformarse en proyectos (o formarse a partir de proyectos) con incidencia real sobre la población y el territorio. Proyectos de articulación espacial, proyectos de recuperación del espacio público, proyectos de espacios de afirmación cultural, proyectos de reactivación económica o reinserción social, proyectos ambientales y proyectos de *marketing* de la propia ciudad. Proyectos posibles porque se han analizado sus condiciones de partida y su coste, se han aunado los esfuerzos sociales de impulso y se han sentado en el propio planeamiento los compromisos y fórmulas de gestión para su realización.
- Estratégicos, porque esos proyectos han de servir a los objetivos de la ciudad y se han de apoyar en oportunidades existentes o provocadas. Lo estratégico definido como el territorio de coincidencia de la necesidad y la oportunidad.
- Prácticos, sencillos, con las determinaciones precisas y los proyectos claros, sin necesitar de dilatados periodos de redacción y tramitación. Que fijen los espacios y objetivos de actuación y admitan todo tipo de adaptaciones en su propia realización, según los avatares del proyecto; cuya eficacia normalmente está más relacionada con el momento que con eternas comprobaciones de ajuste a las disposiciones normativas y a los óptimos formales.

No es difícil entender así el proyecto de ciudad, que es un plan, pero requiere de la existencia de una serie de actitudes sociales y políticas. Requiere priorizar entre diferentes proyectos y campos de actuación; ser

capaz, incluso, de rechazar ciertas oportunidades de inversión tratando de negociar su conversión hacia otras. Y priorizar quiere decir liderar, asumir desde la jefatura de la ciudad el compromiso de la transformación y atraer a la sociedad hacia ello. Y liderar para hacer, es decir poner las condiciones de viabilización de esos proyectos, los que al hacerse realidad permiten una constatación por parte de los pobladores de la ciudad que se busca; la elaboración de proyectos concatenados de diferentes tiempos y envergaduras permite comprobar y rectificar (cuando sean necesarios) las propuestas y modelos de la ciudad.

El gobierno del territorio y la urbanización

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

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

En segundo lugar, el área central tradicional de la ciudad tiende a sufrir un doble proceso negativo: por una parte, congestión y especialización, por otra, degradación e inseguridad, planteando así un doble desafío: interno —recualificación urbana, promoción de actividades compatibles con la estructura urbana y de uso horario continuado, reducción del uso del automóvil, entre otros aspectos— y externo —ampliación del centro tradicional, nuevas centralidades—, garantizando con ellos la articulación entre viejos y nuevos centros. Estos aspectos son muy visibles en todas las ciudades, así por ejemplo Buenos Aires, con un microcentro excesivamen-

te especializado, congestionado de día, vacío de noche y muchas áreas centrales poco articuladas con el tejido urbano (por ejemplo Puerto Madero) o pendientes de desarrollo (Retiro) o bolsas de exclusión (barrios céntricos degradados con infra vivienda).

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

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

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

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

Hay elementos que deben preservarse y “re-usarse”; la innovación es necesaria pero el dialogo y la complementariedad también. Pensar la ciudad no es empezar de nuevo. Las ciudades son deudoras con su historia, su trama, su arquitectura, sus elementos físicos y simbólicos, su cultura cívica. Incluso con sus planes y proyectos urbanos inconclusos o no realizados. Las ciudades deben establecer un compromiso con su geografía, su emplazamiento, sus recursos naturales. También deben comprometerse con las culturas de sus gentes y de sus barrios. La ciudad son sus paisajes físicos y humanos. Es el espacio que contiene el tiempo.

Sobre propuestas para reforzar el gobierno democrático de los territorios urbanos

Las ciudades americanas que han concentrado un enorme crecimiento de población y actividad, convertidas en referentes por encima de sus propios países, no acaban de asumir el protagonismo que les corresponde, por motivos estructurales y organizativos de difícil resolución: estructuración de división de poderes, liderazgos débiles por unas alcaldías no renovables o de transición a otros cargos; ausencia organizativa de gestión que impulse proyectos comunitarios. A partir de la transición a gobiernos democráticos en los años ochenta y coincidiendo con programas de ajustes económicos acordes a las nuevas exigencias del mundo globalizado (modernización y apertura económica), comienza en Latinoamérica una preocupación por la gobernabilidad. Proceso que ha llevado y lleva a importantes cambios en la distribución de funciones de los diferentes niveles de gobierno (central, regional, municipal). “Para ejercer la expansión de las funciones efectivamente, las municipalidades requieren una modernización y reforma política administrativa así como el desarrollo de una mayor capacidad de regular los servicios urbanos” (Stren 1995: 242-243).

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

- Centralismo y descentralización.

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

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

Los gobiernos se declaran a favor de distribuir la responsabilidad en funciones importantes, pero hasta el momento centralizadas (como salud, educación básica y planificación del uso del suelo), otorgando mayores atribuciones, recursos y poder de decisión a las municipalidades locales. Al mismo tiempo han surgido graves problemas respecto al financiamiento local, dado que el traspaso de responsabilidades desde el nivel central al local ha sido mucho más rápido que la organización del apoyo financiero necesario para llevar a cabo esas responsabilidades [...]; como resultado ha habido una potenciación de las estructuras políticas en las municipalidades, que hoy cuentan con más atribuciones que en el pasado (Stren 1997).

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

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

Los problemas del transporte, la seguridad, la educación y la gestión local, que afectan a personas o familias específicas en determinados lugares, considerándolos como problemas de la ciudad, son temas nuevos, [...]. Históricamente se han abordado de manera sectorial, los problemas de las ciudades se han resuelto —los que se resuelven— desde los ministerios, desde el Congreso y no desde los municipios. No existe el concepto de gobierno de la ciudad. Por un lado, los municipios son entes administrativos, no de gobierno; dependen del gobierno central. Por otro lado, en el contexto de áreas metropolitanas, más bien áreas pluricomunales —Santiago, Concepción, Valparaíso y La Serena— no existen otra modalidad de coordinación que el gobierno central (Rodríguez, Saavedra y Sugranyes 2000).

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

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

- Sobre la organización política. Separación entre

Poder Ejecutivo y Legislativo

El poder legislativo es elegido paralelamente a la alcaldía, de forma que no se garantiza que haya la mayoría del partido del gobierno. Se considera a la Cámara como un elemento de control, un contrapeso (¿paralizante?) del gobierno municipal, pues generalmente el gobierno de la ciudad no cuenta con la mayoría en la cámara, generándose una pugna de poderes que dificulta las tareas de gestión y gobierno municipal. Y se trata, además, de una organización municipal en secretarías de las que urbanismo no suele ser la que dispone de mayor jerarquía o recursos, sino que —por el

contrario— suele estar postergada por la mucho más potente de obras públicas, lo que no facilita una política integrada de desarrollo y gestión urbana.

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

La mayoría de las ciudades latinoamericanas han apostado por la metodología de planificación estratégica, y hasta existe una asociación de ciudades con esta metodología de intervención. Planificación estratégica que debe mostrar su eficacia como método de detección de carencias y estrangulamientos, y en la detección e impulso de programas y acciones (latentes o en marcha) relacionados con las oportunidades de la ciudad, que debe introducir con operatividad programas sociales y económicos en el planeamiento de la ciudad; y, sobre todo, aprovechar su potente capacidad de marketing para ilusionar a los ciudadanos y a los medios de comunicación en torno a esos programas y proyectos, en forma que se acabe arrastrando en ello a organismos de otras esferas de la Administración (Herce 2000).

- Discontinuidad de políticas y gobiernos

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

- La no-reelección de los representantes de los Ejecutivos. Los modelos electorales que buscaban evitar el aposentamiento de una persona en el poder, dificultan el establecimiento de políticas a largo plazo, acen-
tuado por los cortos períodos de gobierno, mayoritariamente entre tres y cuatro años. Problema que persiste en Colombia y hasta ha pasado reciente en Brasil, Argentina, México...
- Debilidad de los partidos políticos. A diferencia de los casos europeos, donde las políticas programáticas por partido tienen gran peso en

las decisiones de los gobiernos. En América Latina es al contrario, la poca fortaleza programática de los partidos, no garantiza que la reelección de un mismo grupo signifique la continuidad en las políticas de gobierno.

- Inestabilidad institucional: la falta de práctica en el juego democrático, estructuras de poder en muchos casos corrompidas –que conllevan a la falta de confianza en los políticos– y el pasado reciente de dictaduras demuestran la fragilidad de las estructuras democráticas en Latinoamérica.

– Sobre las estructuras metropolitanas

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

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

inmobiliarios y de espacio público no responden a una gestión democrática local o de proximidad, que permitiría una actuación pública integrada y participativa.

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

Se pueden distinguir esquemáticamente tres tipos de situaciones:

Ciudades dotadas de estructuras metropolitanas pero dependientes del gobierno central. El caso más explícito es el de Santiago, con un intendente regional nombrado por el gobierno de la nación. La política metropolitana la ejercen en realidad los ministerios directamente, por ser la capital, o por medio de los *seremis* (secretarios regionales ministeriales) y en el caso de Santiago esta política incluye gran parte de las materias consideradas usualmente locales, debido a la fragmentación de la ciudad en más de treinta comunas. Ciudades dotadas de estructuras metropolitanas teóricamente polivalentes y de base local, pero en realidad relativamente débiles o monopolizadas por el gobierno de la ciudad central. En el primer caso se puede citar Caracas y en el segundo, Lima.

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

No existe la solución ideal para el gobierno metropolitano o “ciudad real”, aunque recientemente hay experiencias europeas interesantes, como el nuevo estatuto del “gran Londres”, el asociacionismo metropolita-

no en algunas ciudades italianas como Bolonia o españolas como Barcelona, la nueva legislación sobre aglomeraciones metropolitanas en Francia (que facilita tanto el planeamiento como la redistribución de recursos dentro del ámbito metropolitano) o la creación de una ciudad “metropolitana” en algunas recientes experiencias extraeuropeas como Melbourne o Toronto.

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

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

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

La resolución de conflictos en la ciudad requiere de diferentes niveles de negociación y decisión: local, regional, nacional, e incluso internacional. El marco metropolitano es un buen ejemplo de esto. A pesar de que en su mayoría las ciudades latinoamericanas comprenden extensas áreas metropolitanas, con la sola excepción de Quito, no existen gobiernos metropo-

litanos efectivos en la región. En las demás ciudades se encuentra por lo general mucha fragmentación institucional y geográfica en el ámbito gubernamental. El reinventar el gobierno de la ciudad requiere una clarificación de responsabilidades y funciones en los distintos niveles de instancias de gobierno que operan en la ciudad. Esto podría manifestarse en la creación de un área metropolitana como autoridad gubernamental basada en las funciones que debiera cumplir sin perjudicar la autonomía y autoridad de los municipios y la identidad de las comunidades locales (Rodríguez y Winchester 1997: 54).

- Sobre la descentralización municipal

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

En el marco de la democratización de los años ochenta y sobretudo en los noventa, se ha planteado en casi todas las grandes ciudades latinoamericanas alguna forma de descentralización, aunque por ahora son pocas las que han llevado el proceso hasta el término previsto en los programas políticos y en la doctrina. La descentralización municipal en las ciudades latinoamericanas encuentra las resistencias propias de todo proceso que implica reorganización política y administrativa que además supone redistribución de poder y apertura hacia una mayor participación

ciudadana: resistencia de los cargos electos y de los funcionarios ejecutivos, inercias burocráticas, temor a una excesiva dispersión de las políticas públicas y al centrifugismo localista... Los gobiernos democráticos de las ciudades, de elección reciente, ante la doble tarea, compleja y urgente, de promover acciones que respondan a demandas sociales, a necesidades funcionales y a objetivos económicos, por una parte, y la de promover una reforma racionalizadora, en lo organizativo y financiero, de su administración "central", por otra parte, se han resistido a avanzar mucho en la descentralización.

Otros factores estrictamente políticos inciden en frenar el proceso: la necesidad de que lo apruebe el Consejo o Cámara legislativa (cuyos miembros pueden tener sus bases electorales no coincidentes con los ámbitos de descentralización), así como las estructuras partidarias y las relaciones más o menos clientelares de sus capos o punteros de barrio. Por otra parte, la opinión pública, en general, no está activamente interesada en un proceso que —en los debates previos y en sus inicios— aparece como circunscrito al ámbito de los políticos y funcionarios y a discusiones técnico-jurídicas. Las organizaciones sociales, que lógicamente son las más interesadas, en muchos casos se muestran escépticas en la medida que temen una descentralización "pantalla", es decir sin interlocutores con capacidad de decisión con los cuales negociar y sin estructuras administrativas eficientes que realmente representen una gestión de proximidad. La realidad de algunos procesos iniciados en los ochenta ha justificado estos temores, de ahí que ciudades como Buenos Aires, Bogotá o México en los últimos años se han replanteado el proceso descentralizador. Es excepcional, sin embargo, la marcha atrás como la que curiosamente se ha dado en Santiago de Chile, en la que la fragmentación en Comunas, junto con la casi desaparición de las juntas vecinales creadas en los años sesenta ha significado el debilitamiento del gobierno de la ciudad y no una real descentralización que supone no sólo una gestión de proximidad, sino también la posibilidad desde cada barrio o zona de la ciudad de influir en la política global de la misma.

El balance descentralizador es de todas formas positivo. En algunas ciudades como Montevideo, Rosario, Córdoba, Porto Alegre, Lima, entre

otras, es un hecho consumado y con efectos positivos indudables. En otras se han aprobado textos legales que suponen la puesta en marcha de un proceso descentralizador de gran ambición política, como son los nuevos estatutos de las ciudades de México y Buenos Aires. En Bogotá, las alcaldías locales, que se crearon a inicios de la década de los noventa, requieren un nuevo impulso pero tienen el mérito de existir. En las grandes ciudades brasileñas se crearon por lo menos estructuras del gobierno municipal “central” (es decir “desconcentradas”) para —por medio de ellas— impulsar programas y proyectos territorializados y es previsible que después de las elecciones de finales del 2000 algunas de estas ciudades, como São Paulo, inicien un verdadero proceso descentralizador.

¿Por qué es importante la descentralización para la gestión de la urbanización? En primer lugar, porque define ámbitos territoriales sobre los cuales se deberán aplicar proyectos urbanos, normas reguladoras del desarrollo, programas integrados y otros. Es importante que la delimitación de estos ámbitos (distritos, delegaciones, comunas, alcaldías locales, por ejemplo) tenga en cuenta este objetivo, lo cual implica una correspondencia entre el continente y los contenidos urbanísticos:

- *identidad de algún tipo* (histórica, morfológica, socio-cultural, coincidencia con circunscripciones electorales, entre otras),
- *talla suficiente* para proyectos estructurantes y posibles centralidades,
- *número no excesivo* para reducir la complejidad del manejo articulado entre lo centralizado y lo descentralizado y para garantizar los medios de los entes descentralizados (profesionales adscritos a los mismos, equipamiento informático u otros).

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

Sin embargo, muchas veces no se tiene en cuenta que tan importante como la legitimidad y la capacidad para desarrollar políticas “locales” es la posibilidad de incidir en las políticas globales de ciudad, sean reguladoras (normativas), programáticas (y por lo tanto inversoras) o sancio-

nadoras. La dialéctica descentralización-centralización es el aspecto más importante del proceso descentralizador. Nos parece especialmente significativo implementar fórmulas políticas (electorales, de composición de los órganos legislativos y ejecutivos de la ciudad, divisiones territoriales múltiples) que faciliten esta dialéctica (unificación de las circunscripciones electorales y funcionales con las descentralizadas, compatibilidad de cargos ejecutivos o legislativos de ciudad y "locales", estructuras de coordinación territorial de alto nivel entre los responsables de ciudad y de entes descentralizados, por mencionar algunos aspectos). La transparencia ante la opinión pública y la coordinación efectiva son indispensables para la eficacia de la descentralización respecto al desarrollo urbano.

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

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

aproveche las oportunidades con fidelidad a los objetivos programáticos y establecer marcos operativos de participación ciudadana si persisten estas perversiones de la función pública.

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

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

- Auge del planeamiento estratégico y de la gestión por proyectos

El éxito del planeamiento estratégico en América Latina se explica porque parece capaz de dar respuesta positiva a la mayoría de debilidades citadas en el punto anterior. Es contractual o concertado, define estrategias o programas complejos y proyectos viables, promueve la participación ciudadana y la reforma de la propia administración que lo impulsa,

permite combinar objetivos deseables con oportunidades cazadas al vuelo, organiza *lobbies* ciudadanos para reivindicar competencias, recursos o actuaciones favorables de los poderes del Estado, aumenta la autoestima de la población y la buena imagen de la ciudad y de su gobierno local. Todo esto puede ser cierto en algunos casos, pero en muchos otros el planeamiento estratégico peca de retórica abstracta sin concretar y menos llevar a ejecución proyectos, o se resume en un listado heterogéneo de propuestas que parecen mas bien salidas de la pluma de Borges que de un equipo de planificadores, sin prioridades ni precisiones de localización, de financiación o de ejecución en el tiempo. No queremos, sin embargo, desmerecer la utilidad de los planes estratégicos, pues incluso los que adolecen de los defectos citados son útiles, ya que crean un ambiente ciudadano favorable a la puesta en marcha de programas y proyectos ambiciosos y establecen mecanismos de diálogo, incluso de cooperación, entre actores públicos, privados, colectivos sociales y otros que quizá no se lo habrían planteado nunca hasta entonces. De todas formas nos parece que la cuestión decisiva para promover una gestión urbana más eficaz es la de concretar un Proyecto de Ciudad, no sólo en un plan estratégico o una figura similar, si no —sobre todo— establecer a partir de estas figuras un catálogo de proyectos e implementar las reformas legales, técnicas o administrativas necesarias para que estos proyectos se puedan desarrollar con formas de gestión específicas.

La gestión por proyectos no puede confundirse ni con la gestión ordinaria de la administración pública ni con la entrega —mediante concesión, contrato u otra forma similar— de la ejecución a los agentes privados. La gestión de los programas o de los proyectos estratégicos es una obligación pública que requerirá en cada caso formas específicas, y comportará normalmente la cooperación con otros actores públicos y privados.

– Sobre la participación ciudadana

Es, sin duda, un gran tema en la ciudad latinoamericana. Si todos los esfuerzos discursivos sobre la participación se dedicaran a implementar procedimientos eficaces de comunicación, participación y cooperación, nos encontraríamos en situaciones ejemplares en cuanto a gestión democráti-

ca de la ciudad. Queremos ahora únicamente llamar la atención sobre algunas condiciones necesarias y algunas perversiones posibles del discurso participativo.

En las ciudades latinoamericanas existe un tejido asociativo y diversidad de formas de organización colectiva, más o menos formal, que representan un importante capital social. Pueden ser organizaciones de ayuda mutua, resultado de estrategias de supervivencia, o expresión de movimientos de resistencia o reivindicativos, a veces fuertemente politizados. Otras veces tienen un origen de carácter más cultural, incluso lúdico o deportivo, que han ampliado su ámbito de intervención. Con el tiempo se han consolidado en muchos barrios importantes organizaciones sociales que, en algunos aspectos, son comparables a las sindicales y que pueden asumir una diversidad de funciones a la vez: entidades cooperativas, asociaciones culturales, movimientos políticos, organizaciones de representación o participación ante —o en— las instituciones descentralizadas. Es conveniente tener presente que en estas organizaciones se combinan intereses estrictamente corporativos (a veces muy limitados, incluso insolidarios) con valores universalistas, orientados por objetivos ciudadanos generosos.

El apoyo o la colaboración de ONGs, equipos profesionales vinculados a las universidades y a veces a sectores de la propia administración y de algunos partidos políticos, ha contribuido mucho a dar proyección social y capacidad de presión política a estas organizaciones. Pero este tejido social, que no siempre existe o puede ser muy débil, requiere ser reconocido y apoyado por los gobiernos locales, si quieren realmente potenciar la participación ciudadana. Es necesario que existan mecanismos descentralizados, programas abiertos a la cooperación ciudadana e interlocutores políticos válidos.

Por otra parte, la participación se dirige también a todos los ciudadanos, no únicamente a los que están organizados para ello. Por lo tanto, es indispensable que funcionen previamente mecanismos de comunicación eficaces, modernos, universales y adecuados a los distintos tipos de poblaciones. También es precisa una presencia efectiva de responsables políticos y técnicos en el territorio, así como difundir el conocimiento de la ciudad, los barrios, los lugares donde se vive o que ofrecen servicios. Es sorprendente cómo en muchas ciudades latinoamericanas los funcionarios

públicos, políticos o técnicos, desconocen el territorio y —evidentemente— no lo pisan sino excepcionalmente, incluso cuando se dedican a funciones relacionadas con el desarrollo urbano, los servicios básicos y la vivienda. También resulta curioso, por no decir irritante, el escaso esfuerzo de la Administración pública en dar a conocer el territorio y los proyectos urbanos. No se difunde la cartografía, en muchas ciudades es difícil no solamente acceder a cartografía técnica comprensible sino simplemente obtener guías correctas de la ciudad y de los barrios (y las que existen, casi siempre “turísticas”, excluyen sistemáticamente las zonas populares no centrales, incluso cuando son guías hechas por el gobierno municipal).

Los proyectos urbanos no se presentan con lenguajes comprensibles y atractivos (videos, maquetas, computadoras que permitan simulaciones o contesten a preguntas del usuario) y las sesiones o materiales informativos difícilmente pueden aumentar el interés y el conocimiento de la inmensa mayoría de la población. En general, no se han utilizado las nuevas posibilidades de información y comunicación de las tecnologías informáticas para socializar la cultura urbanística. Esperemos que, más pronto que tarde, sea posible informar a todo el mundo mediante el cableado universal y promover así debates colectivos “presenciales” con ciudadanos motivados.

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

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

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

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

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

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

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

Confundir los planos de la participación ciudadana con los de la decisión política y los de la elaboración técnica de los proyectos. Es importante para una gestión eficaz de la urbanización que funcionen los mecanismos de información, de expresión de demandas o propuestas colectivas, de cooperación o de oposición de colectivos sociales, de negociación con los responsables políticos y los equipos técnicos. Pero ni los responsables políticos pueden

dimitir de su función decisoria y quedar paralizados por unas u otras oposiciones vecinales, corporativas o de opinión pública, ni los profesionales pueden convertirse en simples aplicadores de los que les dicten alguno de estos colectivos, sin tener en cuenta los imperativos éticos y programáticos generales y el propio progreso de su disciplina.

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

De todo lo dicho anteriormente es fácil deducir que difícilmente se llevarán a cabo políticas eficaces de gestión, de promoción y de control de la urbanización si no se forman cuerpos profesionales de gestores, *managers*, jefes de proyecto, líderes de operaciones complejas, o como se les quiera llamar. No se trata tanto de tener buenos profesionales de una disciplina, arquitectura o derecho, economía o ingeniería, geografía o diseño, ecología o sociología... que en las ciudades latinoamericanas abundan (aunque no tanto en las administraciones públicas), sino de profesionales con una formación más multidisciplinar y sobretudo con experiencia de dirección o gestión de programas o proyectos, sea cual sea la escala de éstos. Estas profesiones primero han sido roles adquiridos por políticos, profesionales en una u otra disciplina, líderes sociales o promotores privados o públicos. Luego se han convertido, especialmente en EEUU y algunos países europeos, en profesiones y se han multiplicado másteres o equivalentes que han proporcionado una formación básica pero nunca suficiente. Se trata de un tipo de formación que sólo se adquiere del todo ejerciendo la función. Y no se puede improvisar, pues ni basta el tener la responsabilidad política procedente de una elección ni el ser un excelente profesional en una disciplina, se fracasará si no se tienen conocimientos de diversas disciplinas, capacidad de dirección de recursos humanos y de comunicación con públicos diversos, experiencia práctica. La formación de estos cuerpos (no necesariamente en un sentido formal), tanto a través de los centros universitarios de postgrado, como de las administraciones planificadoras y ejecutivas, nos parece de una importancia primordial, pues sobre esta base se consolidará una nueva cultura urbanística superadora tanto de la planificación normativa como del *laissez faire* neoliberal.

En las actuales condiciones embrionarias de esta nueva cultura urbanística, pueden ser especialmente útiles los intercambios de experiencias y reflexiones entre expertos y responsables políticos del nuevo urbanismo, estratégico y operacional, integrado y participativo. Podría ser interesante dotarse de algunos instrumentos comunes, como una coordinación de postgrados, una revista, un encuentro anual, algunas iniciativas político-legales conjuntas u otros. Es un momento histórico propicio, teniendo en cuenta el protagonismo adquirido por las ciudades y la pérdida de credibilidad de las formulas antiguas de planeamiento y de las prepuetas neoliberales que nos pretenden hacer aceptar como buen urbanismo el caos físico, la desigualdad social y la pérdida de sentido cultural de la vida ciudadana.

Conclusión

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

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

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

- Por una parte la conciencia de la necesidad metropolitana, por otra la reafirmación del poder municipal surgido de la elección directa. Por una parte la demanda descentralizadora, por otra la prioridad a políticas públicas a corto plazo más viables desde una gestión centralizada.
- Por una parte la preocupación por el desarrollo económico, la oferta urbana competitiva, la atracción de inversiones del exterior, el marketing urbano, los grandes proyectos en general sectoriales o monofuncionales, la prioridad al automóvil utilizado por clases altas y medias. Por otra parte la integración social, la acción pública hacia los barrios, la animación cultural popular, la calidad de vida, la participación ciudadana en el desarrollo urbano.

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

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

- La construcción del territorio metropolitano como territorio ciudadano estructurado, plurimunicipal, policéntrico, discontinuo incluso (para incorporar espacios rurales, verdes, vacíos), pero ámbito de planeamiento y coordinación de políticas públicas, de redistribución de ingresos, de movilidad y accesibilidad generalizadas. Por lo tanto, un

territorio objeto de grandes proyectos urbanos constructores de ciudad, en el cual se da un debate democrático sobre estos proyectos y sobre el escenario de futuro, sobre las localizaciones y sus impactos, sobre las nuevas centralidades y sobre los tejidos urbanos. Sobre un marco físico que proporcione calidad y sentido a sus habitantes.

- La prioridad a las formas urbanas que garanticen la sociabilidad, el espacio público a todas las escalas, la monumentalidad y la identidad ciudadana y barrial, el significado cultural y estético, la memoria colectiva... La ciudad es un producto cultural complejo no reducible a unas cuantas funciones productivas o consumistas. Las infraestructuras urbanas, los servicios, la arquitectura, el diseño de los espacios públicos, la relación entre los edificios y sus entornos... tiene un significado social.
- Los programas públicos y los proyectos urbanos integran, no separan, objetivos económicos y sociales, ambientales y culturales. En ningún caso son admisibles políticas públicas urbanas que contribuyan o acepten la exclusión. El urbanismo no basta para eliminar la pobreza pero puede reducirla, puede contribuir a redistribuir ingresos mediante la localización y la calidad de los espacios públicos y los equipamientos, o puede generar empleos directa e indirectamente. El urbanismo, sobre todo, puede ser tremendamente eficaz para reducir la exclusión, y —paradójicamente— el urbanismo moderno tiende muchas veces, consciente o inconscientemente, a aumentarla mediante las políticas que exaltan la competitividad, que facilitan la reconversión temático-consumista de los centros, que admiten (en vez de penalizar) los productos “autistas” (barrios cerrados, parques empresariales, por ejemplo), que priorizan la vialidad para los automóviles en vez del transporte masivo de calidad...

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

7 La organización de las áreas metropolitanas: una cuestión no resuelta

Introducción

El largo e inacabado camino del gobierno y del planeamiento de las áreas metropolitanas europeas.

En Europa, el proceso de organización y planeamiento de las áreas metropolitanas se desarrolló a partir de los años sesenta. La aparente paradoja es que hoy nos planteamos —tanto en el seno de las instituciones políticas como en los medios intelectuales y académicos— la gobernabilidad de estas áreas, que son aglomeraciones plurimunicipales, cuando el fenómeno metropolitano las desborda considerablemente. La ciudad central se confunde con su entorno (primera corona) y esta aglomeración, compacta, continua, tiende a funcionar como una ciudad. En este nivel hay un problema de gobernabilidad, en dos sentidos. Hace falta una política “metropolitana” pero que no solo incluye las funciones tradicionales del planeamiento y de los servicios de este ámbito (ordenación básica del territorio, transportes, agua, eliminación de residuos), también otras más propiamente locales, como la gestión del espacio público y la seguridad ciudadana, la ordenación de la movilidad, los programas sociales, la promoción de nuevas centralidades, entre otras. Pero el hecho metropolitano que generó, con dificultades e incluso marcha atrás, planes e instituciones en los años sesenta y setenta, hoy abarca regiones altamente urbanizadas pero de forma discontinua, en las

que actúan instituciones de distinta naturaleza, además de los municipios (provincias o departamentos, comarcas, regiones y demás).

Es otro nivel de gobernabilidad y de planeamiento, la nueva ciudad metropolitana es otra escala de ciudad, y probablemente requiere una forma de gobernabilidad distinta. En este ámbito se intentan asumir funciones que previamente fueron propias de las aglomeraciones o de instituciones de nivel superior (planeamiento básico, coordinación de los sistemas de transportes, grandes infraestructuras de comunicación, políticas ambientales o de desarrollo sostenible), pero la complejidad institucional y territorial existente plantea la necesidad de inventar nuevas fórmulas de planeamiento y de gobierno. Esta ciudad a tres dimensiones es un desafío a la innovación política (ver J. Borja 2001 y 2003).

Con avances y retrocesos, los años posteriores a la segunda guerra mundial, especialmente en la década de los sesenta, vieron florecer planes territoriales y sectoriales (de transportes, de protección del patrimonio ambiental y cultural, de grandes proyectos, por ejemplo) y —como consecuencia— aparecieron nuevas entidades políticas o, en otros casos, organismos desconcentrados (del Estado o de la región) para elaborarlos o para gestionarlos. El panorama, es decir el mapa “metropolitano” en los años ochenta, era caótico pero también muy dinámico. Entonces este proceso entró en crisis debido a una conjunción de fenómenos que pueden resumirse como sigue:

- El crecimiento urbano menos compacto y la construcción de potentes redes de transporte públicas y privadas crearon las condiciones para que se propusieran objetivos planificadores de ámbito regional basados en la determinación de sistemas generales (especialmente concretados en infraestructuras de comunicación) y áreas de nuevo desarrollo urbano. Las “agencias” especializadas, de carácter ejecutivo o de gestión de servicios (transportes, agua, residuos, operaciones urbanizadoras tipo ciudades-satélite, de reconversión de áreas en crisis, y otros) tomaron protagonismo en el urbanismo.
- La cultura del plan además había entrado en crisis por la dificultad de regular las nuevas dinámicas territoriales. Las autoridades públicas fueron optando progresivamente por los grandes proyectos urbanos, a

veces a partir de planes estratégicos y, más frecuentemente, debidos a decisiones de varios actores que aprovechaban las oportunidades que se presentaban (crisis de áreas industriales, organización de eventos, aprovechamiento de fondos europeos o estatales para políticas de reconversión, operaciones urbanizadoras en suelos intersticiales, por mencionar algunos) para la renovación urbana.

- La conjunción de estos fenómenos y las reacciones políticas suscitadas por el crecimiento de las grandes ciudades provocaron a la vez la revitalización del “municipalismo” y la reaparición del “regionalismo”. Las nuevas realidades generadas por los procesos urbanos parecían requerir ámbitos regionales que fueran mucho más allá de las áreas metropolitanas clásicas (aglomeraciones, cuencas de empleo o áreas de movilidad cotidiana residencia-trabajo).

Por otra parte, a medida que el ámbito de intervención de las autoridades regionales y estatales, así como de las “agencias especializadas”, aumentaba, se generó una reacción municipalista, acentuada por demandas descentralizadoras, de afirmación de “intereses locales” y de reivindicación de gestión de proximidad, que tenían en la elección popular un referente legitimador.

Y, sin embargo, la realidad metropolitana existía y existe, más compleja que antes, más necesitada de políticas públicas comunes o coordinadas entre las instituciones de gobierno que abarquen además nuevos campos de actuación, de carácter social, de promoción económica, de seguridad ciudadana, de cultura ambiental, de proyección internacional, entre otros. A partir de la década de los noventa se desarrollan distintos experimentos de revitalización metropolitana, con tiempos distintos en Europa y en América Latina.

En el ámbito europeo, por un lado, se configuran “políticas públicas metropolitanas” por razones de necesidad práctica y, por otro, se “inventan” o mejor dicho se reinventan “instituciones metropolitanas”. En el primer caso, se actúa de manera sectorial (por ejemplo en el sector de transportes, Barcelona con la creación de una autoridad única del transporte de ámbito regional metropolitano) o por medio de los llamados grandes pro-

yectos urbanos (caso francés, proyectos de gran escala gestionados por agencias autónomas, como las *villes nouvelles*). En ocasiones, estas actuaciones están enmarcadas en los “planes estratégicos”, que cumplen un rol más legitimador socialmente que normativo en el plano político.

En cuanto al aspecto institucional, se producen dos fenómenos aparentemente contrapuestos: por una parte, se proponen nuevos marcos políticos, de matriz “clásica”, que no se implementan luego, como ocurre con la ley italiana de “ciudades metropolitanas” de 1990; por otra parte, se van configurando, de manera pragmática, nuevas instituciones más flexibles, como ocurre con las “aglomeraciones” francesas o con la “autoridad del Gran Londres” (que no reproduce el GLC que había suprimido el gobierno Thatcher en los años ochenta).

En América Latina la gobernabilidad metropolitana se mantiene débil, pero la existencia de estructuras “regionales” fuertes (en estados más o menos federales) parecería ofrecer un marco de solución. Por ahora sólo ha permitido desarrollar políticas metropolitanas sectoriales, aunque en algunas grandes ciudades la necesidad de políticas metropolitanas integrales ha adquirido fuerza política, como por ejemplo en Buenos Aires, pero que –paradójicamente– sólo se ha formalizado en la Constitución de la ciudad mediante el Plan Urbano Ambiental, es decir, reducido al municipio. La mayoría de las ciudades latinoamericanas poseen una dimensión metropolitana que supera en mucho la ciudad central y, sin embargo, no existen las estructuras político-administrativas correspondientes. Ni en México D. F., ni en Buenos Aires, ni en Río, ni en Sao Paulo. En Santiago de Chile actúan sectorialmente los ministerios nacionales. Bogotá posee un término municipal muy extenso, lo que le ha permitido concentrar gran parte del desarrollo al interior del mismo, pero ya está casi agotado. Quito y Lima son la excepción, pues poseen una alcaldía metropolitana fuerte. Existe, sin embargo, una abundante bibliografía sobre el estado de la cuestión metropolitana en América Latina, incluido un Informe del autor de este artículo.¹

1 Sobre las experiencias metropolitanas latinoamericanas, se pueden consultar los informes siguientes:

– Borja, J. (2001). “Informe sobre la gestión de la urbanización en América Latina”.

Organización y estrategias de las áreas metropolitanas europeas. La cuestión de los gobiernos metropolitanos

Las autoridades locales y regionales son agentes estratégicos en el desarrollo territorial europeo. Es esencial promover la integración y la sinergia entre todos los niveles de gobierno en las áreas metropolitanas y dar apoyo a la capacidad local para incrementar la calidad y la efectividad de la gobernabilidad urbana y asegurar el desarrollo social así como económico. No existen soluciones simples ni sencillas, pero todas apuntan hacia:

- Más cooperación entre los municipios de un área metropolitana.
- Mejor coordinación entre el transporte y la planificación de los usos del suelo.
- Uso estratégico de los instrumentos económicos.

Es decir, la cultura del planeamiento y la gestión de las áreas metropolitanas ha superado desde hace años la simple gestión compartida o atribuida a un ente de nivel territorial superior, la prestación de algunos servicios obviamente metropolitanos (transporte, abastecimiento de agua, eliminación de residuos) y el “gran planeamiento” territorial (sistemas generales, grandes infraestructuras, definición de zonas urbanizables y zonas protegidas).

Después de una década de constitución y organización de estructuras de administración metropolitana, la década de los ochenta representó una época de retroceso con la abolición de diferentes gobiernos y estructuras metropolitanas y el rechazo ciudadano a la creación de nuevos niveles administrativos.

Pero la organización de las grandes metrópolis no se puede separar de nuevas políticas metropolitanas como son la competitividad económica,

Rosario, Argentina- Programa de la Unión Europea Urb-Al, Red 7.

- Borja J. (2004). “Informe sobre la gobernabilidad metropolitana de las Áreas metropolitanas en el mundo actual”. En *Desafío metropolitano*. México D. F.: PUEC.
Y las obras citadas en la bibliografía: SUR (2000), Stren y Kjellbert (1995) y Freire y Stren (2001).

atracción de inversiones y la generación de empleo; la cohesión social y los programas contra la pobreza, la seguridad ciudadana y la protección de riesgos, los programas de vivienda social, el desarrollo sostenible, la redistribución fiscal, el posicionamiento internacional, o la innovación democrática para mejorar la participación ciudadana.

En la década de los noventa se denotan elementos que muestran la transformación de los gobiernos locales ante procesos de gobernabilidad territorial, centrados en la intervención combinada de diferentes agentes sobre territorios cada vez más amplios y en la capacidad de este sistema de actores de producir políticas públicas coherentes sobre el espacio metropolitano.

Ciudad central, aglomeración, continuo urbano, conurbación, área metropolitana, región metropolitana, área urbanizada, región urbana funcional, región urbana o metropolitana, macro-región, entre otras (y en Europa “euro-región”) son terminologías que se utilizan en todo el mundo para definir diferentes realidades del hecho urbano en función de criterios morfológicos, densidades, organización funcional o extensión territorial. La tradición y la historia de la organización territorial en diferentes países también determinan la utilización de unos términos u otros. Sin entrar en la definición ni caracterización de cada uno de estos conceptos y para facilitar la lectura de los apuntes que siguen, hemos optado por limitarnos a utilizar el término “área metropolitana” para calificar genéricamente el fenómeno de la extensión urbana más allá del núcleo urbano central; el de “región urbana” o “metropolitana”, como el territorio sobre el que se organiza el mercado de trabajo, la producción y la residencia, espacio de la nueva movilidad también de consumo y ocio, de grandes equipamientos, todo ello en zonas discontinuas; y el de “aglomeración” como espacio urbano construido sin solución de continuidad. En la descripción de cada una de las realidades específicas hemos mantenido las diferentes clasificaciones que cada una de ellas utiliza.

En cuanto a las formas de gobernabilidad de las áreas metropolitanas, las soluciones son muy distintas. No existe un único tipo de estructura metropolitana de aplicación universal a todas las realidades urbanas del momento. Las diferentes soluciones definen un mapa de numerosos casos únicos,

sólo comprensibles a partir del análisis concreto de las circunstancias históricas y presentes de cada localidad. A continuación, exponemos diversos casos de gobiernos y modos de gestión de las ciudades metropolitanas.

Los gobiernos metropolitanos en Europa. Presentación de casos²

Nos referimos a las autoridades metropolitanas creadas por estatuto para gobernar un área urbana; son lo que se conoce como gobierno metropolitano. Los gobiernos metropolitanos tienden a establecerse sobre el territorio de aglomeración urbana respondiendo básicamente a la demanda y necesidad de gestión eficaz de servicios públicos sobre un espacio funcionalmente muy integrado.

La consolidación de escalas de funcionamiento urbano más amplias ha llevado a la aparición de gobiernos metropolitanos sobre territorios correspondientes a regiones urbanas funcionales (Stuttgart, Hannover, por ejemplo), perdiendo en cierta manera el carácter eminentemente urbano de los gobiernos de aglomeración e incorporando elementos de desarrollo rural y gestión de espacios naturales. En la actualidad, conviven gobiernos metropolitanos que tienen ya una cierta historia, como la *Communauté Urbaine* de Lille, creada en 1966, con autoridades de creación muy reciente como la *Greater London Authority*, reestablecida a mediados del año 2000. La mayoría de estos gobiernos metropolitanos han sido creados por iniciativa de niveles administrativos superiores, regulados por leyes de carácter general.

En Londres, en 1998, mediante un referendo, un 72% de los votantes londinenses se mostró favorable a la recuperación de una autoridad metropolitana. Las primeras elecciones en la *Greater London Authority* (GLA) se celebraron en el año 2000. Los dos principales aspectos de la GLA son el reconocimiento de la especificidad del territorio metropoli-

2 En este capítulo resumimos diversas experiencias que han sido expuestas en diversos Informes citados en la bibliografía: Belil (2001), Borja (2001 y 2004), IERMB (2002), Marcelloni (2001), Muñoz (2000), Sorribes (1999) y Sur (2000).

tano del Gran Londres y la introducción de la escala regional de gobierno como escenario para el desarrollo de estrategias de planificación sectorial en áreas como la planificación, vivienda, el transporte o la cultura.

Las competencias de estas estructuras metropolitanas se centran en los temas estratégicos o de coordinación: en planificación urbana y territorial, asistencia técnica y coordinación de actividades entre los diferentes niveles de administración; transportes y movilidad; desarrollo económico y —ligado a este— turismo, cultura, deporte y ocio; infraestructuras de comunicación y de servicios, y eliminación y tratamiento de los residuos y protección del medio ambiente incluyendo el entorno natural.

La *Greater London Authority* coordina políticas, define e implementa estrategias en los temas de transporte; planificación territorial, regeneración urbana y desarrollo económico; medio ambiente, planes de emergencia y servicios contra incendios; policía y seguridad, y salud pública y cultura. El gobierno de Lille fue junto con Burdeos, Estrasburgo y Lyon, una de las cuatro primeras autoridades metropolitanas creadas por el Estado francés a partir de la Ley, de 31 de diciembre de 1966, de *Communautés Urbaines*.

Las comunidades urbanas poseen una serie de competencias transferidas por ley que incluyen servicios básicos como el transporte, el agua y el saneamiento, la red viaria, la planificación general, la creación y el equipamiento de zonas de vivienda, la renovación y rehabilitación urbana, las zonas industriales, los servicios de protección civil, entre otros. La comunidad urbana, con acuerdo de los municipios que la componen, puede asumir también competencias en equipamientos socioculturales y deportivos, sanitarios y de medio ambiente.

La Asociación de la Región de Stuttgart, que cubre gran parte de la región urbana funcional fue creada por el *Länder* Baden-Wurtemberg, que le transfirió una serie de competencias. La asociación puede asumir otras funciones suplementarias si consigue dos tercios de los votos de sus miembros. Últimamente, los municipios han dotado a la Asociación de nuevas competencias estratégicas para el desarrollo de la región urbana de Stuttgart (promoción económica, infraestructuras de comunicación, proyección exterior)

- La forma de elección y su estructura organizativa

La necesidad de apoyo popular y de profundizar en la democracia local provoca que actualmente empiecen a difundirse los modelos de gobierno metropolitano de elección por sufragio universal, aunque predominan las organizaciones de segundo nivel formadas por representantes de los gobiernos locales del área urbana. Son generalmente éstos los que deciden la constitución de los órganos directivos de la estructura metropolitana, como en el caso de la *Communauté Urbaine* de Lille o del Consejo del Área Metropolitana de Helsinki.

La organización orgánica y funcional de estos gobiernos y administraciones se relaciona directamente con sus competencias. Así, la *Greater London Authority* gira alrededor del alcalde-ejecutivo, supervisado por la asamblea, y cuatro agencias funcionales que responden a las cuatro grandes líneas de actuación. El Gobierno de Lille se organiza en departamentos según sus competencias.

La ciudad de Ámsterdam, como centro de su aglomeración, intenta la consolidación de una estructura para el área metropolitana a la que se oponen algunos municipios de la periferia por miedo a perder su autonomía, como, en su día, la abolición del *Greater London Council* fue posible gracias al apoyo de algunos municipios del área a la propuesta, dado que el aumento de los niveles administrativos implica burocratización, aumento del gasto público, alejamiento del ciudadano, entre otros aspectos.

Veamos con más atención el caso italiano que levantó expectativas interesantes con su ley de las ciudades metropolitanas.

- Italia, o las promesas de reforma incumplidas

La ley italiana de 1990 prevé creación de autoridades metropolitanas sin aumentar las administraciones con competencia sobre el mismo territorio, convirtiendo algunas de las actuales provincias en autoridades metropolitanas. Es una ley que no se ha aplicado a ninguna de las ciudades previstas, tanto por resistencias municipales como por poco interés de los gobiernos regionales. En cambio, se han constituido mancomunidades de municipios para desarrollar la cooperación en la prestación de servicios. El

caso de Bolonia es especial, porque en el ámbito provincial se ha creado una mancomunidad de 51 municipios para elaborar un plan metropolitano (ver más adelante).

En Italia, la cultura del planeamiento está muy desarrollada. Desde los años cincuenta, a partir de la experiencia de Bolonia impulsada inicialmente por Campos Venuti (ver bibliografía) el pensamiento urbanístico italiano ha tenido una gran influencia en el urbanismo europeo. Sin embargo, este pensamiento, si bien se ha reflejado no sólo en publicaciones valiosas, sino también en leyes, ha resultado mucho menos influyente en la práctica. Así, por ejemplo, la Ley sobre Ciudades Metropolitanas (1990), que en otros países se consideró que era un modelo que se debía seguir, en Italia tuvo pocas consecuencias prácticas. Bolonia fue, además, otra vez ejemplo del uso peculiar de la ley; los municipios de la "provincia metropolitana" podían elaborar un plan metropolitano que se debería presentar a la región para su aprobación. Así lo hicieron, se unieron para confeccionar el plan, pero sin incluir al gobierno de la ciudad capital, Bolonia. Consideraron que la ciudad central siempre había tomado las decisiones de impacto metropolitano sin su participación y esta vez ellos se adelantaron.

Sin embargo, a lo largo de las últimas décadas ha habido políticas urbanas innovadoras y se han elaborado planes y proyectos interesantes (Nápoles, Turín, Génova, son algunos casos), pero nos limitamos a resumir muy brevemente el caso de Roma, pues nos parece el más significativo.

- Roma, una experiencia interesante de planeamiento "metropolitano"
La ciudad es en sí misma, es decir en el ámbito de su municipio, una ciudad metropolitana. Con una extensión de 1.300 km² y una población de dos millones y medio de habitantes, un plan para la ciudad tiene dimensiones metropolitanas, lo cual no debe impedir establecer una relación de co-planeamiento con el territorio del entorno en un marco regional que sólo ahora se está iniciando.

El Plan de Roma posee características que lo convierten en original en su método de elaboración-ejecución y en la estructuración de sus propuestas. El método se ha denominado *planning by doing*, es decir, planifi-

cando y ejecutando a la vez. La elaboración del plan se inicia en 1995 y en 1997 se aprueba el Plan de las certidumbres; el plan definitivo y completo se aprobará después de un complicado proceso político en 2001, por lo pronto más del 60% de sus propuestas están en vía de ejecución.

El proceso de elaboración del Plan se realiza en tres fases principales. Inicialmente, en 1995, se parte del Posterplan (el Manifiesto del Plan), donde se indican los tres elementos estructurales del futuro plan: el sistema ambiental, el sistema de movilidad y el sistema urbano. Inmediatamente se toman medidas, utilizando normas e instrumentos existentes: protección del sistema ambiental (aproximadamente dos tercios del territorio, impulso a proyectos de movilidad basados en el *ferro* (tren, metro, tranvía) y actuaciones recalificadoras en áreas degradadas o suburbanas (nacidas de la autoconstrucción o sin urbanización previa).

En 1997 se aprueba el Plan de las certidumbres que permite concretar los objetivos del Manifiesto. El sistema ambiental queda radicalmente protegido: no es edificable. Se distingue entre ciudad consolidada y ciudad en transformación. La ciudad consolidada es toda ella ciudad histórica y se abandona el concepto reduccionista de "centro histórico". Se definen las áreas de nueva centralidad con el objetivo de crear una ciudad policéntrica y los grandes proyectos apoyados en la reestructuración y recuperación urbana del sistema ferroviario.

Entre 1997 y 2000 se desarrolla el Plan: se establecen las redes ecológicas destinadas a garantizar el desarrollo sostenible, se define el modelo de movilidad basado en tres líneas ferroviarias y cuatro metropolitanas que, junto con el tranvía, están destinadas a garantizar a la mitad de la población una estación de transporte público a menos de 500 metros de su residencia. Se concreta el urbanismo de pequeña escala y mediante un análisis toponímico se individualizan 200 microciudades, reconocibles por su identidad social y morfológica.

El Plan, terminado en el año 2000 y aprobado en el 2001 se presenta con una estructura por sistemas: el sistema ambiental y de las redes, el sistema de la movilidad y de las redes tecnológicas, y el sistema urbano. El sistema urbano no se organiza por zonificaciones, sino por tejidos: los tejidos existentes por una parte y los tejidos futuros por otra; los primeros dis-

tinguen la ciudad histórica, la ciudad consolidada y la ciudad que se debe reestructurar; los tejidos de la ciudad futura distinguen entre la ciudad de planificación genérica y los ámbitos de grandes proyectos. En cada caso se precisa especialmente las funciones “no compatibles” con cada tejido, se indican las distintas modalidades de proyectos urbanos y las tramas urbanísticas de referencia.

Finalmente, el Plan definitivo distinguirá entre elementos estructurales de ámbito metropolitano y elementos locales delegables en autoridades descentralizadas o en los municipios del entorno.

Sobre las resistencias a la institucionalización metropolitana

Este tipo de estructuras metropolitanas no siempre cuenta con una fácil aceptación y también genera resistencias y oposiciones, entre las cuales destacan las siguientes:

- Resistencia a la cesión de competencias tanto desde niveles de gobierno superior, como desde niveles de gobierno inferior. Los municipios son especialmente reticentes a la cesión de poderes y a la transferencia de recursos para otras estructuras locales superiores.
- Resistencia ciudadana a nuevos gobiernos. En general, no existe una presión fuerte por parte de la ciudadanía para establecer estructuras metropolitanas. Aparecen como estructuras demasiado alejadas del ciudadano.

En el área de Nueva York se da cierta presión popular para conseguir más actuaciones en el ámbito regional en temas como transporte, calidad del entorno, servicios sociales, desarrollo económico y vivienda. No obstante, las reclamaciones no se dirigen hacia la creación de una nueva estructura, sino a una mayor coordinación entre las administraciones y agencias existentes en la ciudad.

En otras regiones urbanas la gobernabilidad metropolitana se ha organizado transfiriendo a niveles administrativos —locales o regionales ya

existentes en la estructura estatal— las responsabilidades metropolitanas para la gestión del desarrollo urbano. Este nivel puede ser la provincia, el departamento, la región, el condado; como por ejemplo el condado de Estocolmo, la región Isla de Francia o París o la provincia de Milán. Esta solución responde tanto a la necesidad de dotar a las regiones urbanas de sistemas de gobernabilidad potentes, como a la voluntad de no generar más niveles de gobierno y administración.

El carácter de las estructuras existentes depende de la organización territorial y política del Estado, pero en términos generales podemos decir que la atribución de funciones metropolitanas a un nivel administrativo superior representa una regionalización del tema metropolitano. Una estructura de gobierno regional asume todas o parte de las funciones de gestión del área metropolitana, fundamentalmente en función de la transferencia de las competencias de niveles superiores o de las estructuras periféricas del estado. La región urbana, en sentido amplio, aparece como el territorio de solución de la gestión metropolitana. Algunas son estructuras muy especializadas, mientras que otras tienen un carácter más generalista.

Las competencias metropolitanas están asumidas o compartidas por un nivel de gobierno existente en la estructura organizativa del país que —generalmente— actúa sobre un territorio muy superior al de la aglomeración, aunque estos territorios tampoco cubren toda la región urbana funcional. Las competencias, a veces compartidas con los municipios, incluyen generalmente la planificación territorial, la movilidad y los transportes, el desarrollo económico (y también social), la promoción internacional y las temáticas medioambientales. A éstas se suman las asignadas por ley a este nivel administrativo, que generalmente significa la prestación de algunos servicios centrales o regionales descentralizados.

El condado de Estocolmo funciona como el gobierno metropolitano de la aglomeración de la capital sueca. Los consejos del condado son responsables de las cuestiones de interés general que son demasiado caras o difíciles de llevar a cabo y gestionar en el ámbito municipal. La principal responsabilidad del Consejo del Condado de Estocolmo son los servicios de salud y dentales, a los que se suman el transporte público, el apoyo a la industria y comercio, así como el desarrollo y crecimiento regionales.

Gobiernos metropolitanos y autoridades municipales

El carácter de estas instituciones determina el peso de las autoridades locales en las políticas y gestión de la entidad metropolitana y también el grado de competencia o cooperación que se establece entre ellas.

La superposición de actuaciones de diferentes niveles de administración sobre un mismo territorio da lugar a situaciones complejas no exentas de alianzas, así como conflictos para la competencia en la prestación de servicios, la poca representatividad de los municipios en los niveles administrativos superiores y los mecanismos de financiación.

Las resistencias a la regionalización de la gran ciudad por miedo a la consolidación de un contrapoder son el principal obstáculo para la expansión de este tipo de estructura metropolitana. Este impedimento es prácticamente insuperable cuando existen conflictos abiertos entre fuerzas políticas de diferente signo que ocupan diferentes niveles de gobierno con competencias sobre el mismo territorio.

La mayoría de las áreas metropolitanas no disponen de gobiernos metropolitanos o autoridades con funciones metropolitanas, sino que han desarrollado soluciones *ad hoc* para la coordinación general del desarrollo o para temas específicos, especialmente la planificación territorial, los transportes y la movilidad, las temáticas medioambientales o la promoción exterior de la región urbana.

En general, el origen de estas estructuras de gobernabilidad es la voluntad de los gobiernos locales de estos territorios de cooperar, voluntad que se ve más o menos incentivada por los gobiernos regionales o centrales.

El área metropolitana de Helsinki, formada por cinco municipios, está gobernada por Consejo del Área Metropolitana de Helsinki. El Consejo está dirigido por representantes de los municipios miembros y su configuración depende del resultado de las elecciones locales. Más allá de esta organización de municipio, existe poca cooperación dentro de la región urbana funcional.

En Alemania se crearon por ley las asociaciones de planificación de las regiones metropolitanas. En estos territorios, donde además había volun-

tad de cooperación, estas asociaciones han evolucionado hacia gobiernos metropolitanos (Stuttgart, Hannover). Allí donde la cooperación municipal no ha prosperado, la asociación dispone de poca capacidad de manio-bra (Munich).

Francia, el modelo centralista y la descentralización mediante aglomeraciones y regiones (sin modificar el mapa municipal)³

El modelo de Estado francés ha privilegiado históricamente el unitarismo y el centralismo. El Estado está comprendido por las instituciones “nacio-nales”, el Gobierno, el Parlamento, la Judicatura y los otros entes especia-lizados (Consejo Constitucional, Corte de cuentas, entre otros), así como las administraciones dependientes de estas instituciones. Lo “otro” son las “colectividades locales”, las cuales no merecen el atributo estatal, lo que justifica su estrecha subordinación.

Por ejemplo, los prefectos (delegados del gobierno en cada departa-mento y región) y los delegados departamentales de los ministerios han ejercido tradicionalmente un poder de tutela legal y financiera enorme sobre las autoridades “locales” de base electiva, que ha situado a éstas en una fuerte relación de dependencia. El nivel “local” lo configuran tres tipos de instituciones: una veintena de regiones “nuevas” (que equivalen a los *länders* alemanes, comunidades autónomas españolas, estados mexica-nos o brasileños pero con mucha menos legitimidad y capacidad política, como veremos enseguida), los municipios (36.000) y los departamentos (94), creados por la Revolución Francesa y que en la cultura política repu-blicana han sido considerados prácticamente como intocables. Los proce-sos de descentralización de las tres últimas décadas, comunes a la mayoría de los países europeos, en el caso francés dieron lugar –en los años ochenta– al reforzamiento de la autonomía municipal: las leyes de descentrali-

3 Una descripción completa sobre las aglomeraciones metropolitanas y urbanas de Francia se encuentra en Ampe (2002), Ampe y Neuschwander (2002), CERTU (2002) y IAURIF (2001 y 2002).

zación o *defferre* de la primera presidencia de Mitterrand atribuyeron, por ejemplo, a los municipios la competencia de elaborar y aprobar sus planes generales de urbanismo.

En este período se institucionalizan asimismo las regiones con una asamblea elegida por sufragio universal y un ejecutivo emanado de la asamblea o consejo regional. El Estado crea sus “delegaciones” en este ámbito, que se justifican sobre todo por su adecuación a las políticas de desarrollo económico, de ordenación (*aménagement*) del territorio y de programación de grandes infraestructuras, que en el caso francés han dependido del Estado.

Las regiones son de todos modos un ámbito dotado potencialmente de legitimidad política, a veces de identidad sociocultural y, sobre todo, una posibilidad de desarrollar políticas integradas y concertadas que superen la sectorización de las políticas estatales y la fragmentación de las otras estructuras “locales” (departamentos y municipios).

Estas potencialidades de las regiones no han tenido un pleno desarrollo, no solamente por la fuerte presencia en el territorio de las administraciones “periféricas” del Estado, sino también por la voluntad de municipios y departamentos de preservar su “independencia” respecto de la región. Se debe tener en cuenta que las “colectividades locales” tienen todas el mismo rango, es decir, que no existe ninguna dependencia entre regiones, departamentos y municipios, sino una estricta división de competencias y recursos. Por ejemplo, los recursos de los departamentos que tienen atribuidas importantes competencias en política social pueden ser superiores a los de la región. Y la competencia “exclusiva” de los municipios para aprobar sus planes de urbanismo ha limitado considerablemente la capacidad de ordenación del territorio de las políticas regionales.

Los nuevos procesos de urbanización que tienden a articular territorios discontinuos en cuanto a la intensidad de su ocupación, y que constituyen realidades transversales a municipios y departamentos, pusieron en crisis el modelo de organización territorial heredado. Ni las regiones por su ámbito territorial mayor y por su ámbito competencial menor eran la solución “urbana” ni las formas de planificación y gestión “metropolitanas” existentes eran satisfactorias.

Se debe citar que, anteriores a las reformas de los años 1999 y 2000, ya existían en Francia “comunidades urbanas” que agrupaban con una eficacia muy desigual las principales aglomeraciones, pero no todas. París era un caso aparte, pues la ciudad iba por un lado (municipio y departamento a la vez), los municipios y departamentos (muy desiguales entre sí en cuanto problemática e ingresos) por otro y la región estaba más presente en las zonas débiles y periféricas que en las centrales. Las dos “segundas” ciudades francesas ofrecían dos casos extremos: mientras Lyon tenía una comunidad urbana (Courly) potente, la primera ciudad francesa y una de las primeras de Europa que se dotó de un plan estratégico, Marsella vivía de espaldas a su región y no disponía de una mínima estructura metropolitana. En otros casos, la comunidad urbana era poco eficaz por sus reducidas dimensiones (Nantes por ejemplo, que no se articulaba con Saint Nazaire) o por la dificultad de acordar la comunidad urbana con la ciudad principal (Lille).

Exponemos a continuación el modelo de creación de las Aglomeraciones urbanas y metropolitanas a partir del proceso generado por tres leyes del gobierno presidido por Lionel Jospin.

Leyes que rigen la reforma de 1999-2002

- Ley de Ordenación y Desarrollo Sostenible del Territorio o Ley Voynet (1999)
- Ley de las Aglomeraciones o de Fortalecimiento y Simplificación de la Cooperación Intermunicipal (1999)
- Ley de Solidaridad y Renovación Urbana (2000)

La nueva legislación ha incitado un proceso de “aglomerización” espectacular. En pocos meses se han constituido las dieciséis aglomeraciones metropolitanas o “comunidades urbanas” de más de 500.000 habitantes (las últimas han sido Marseille y Toulouse, históricamente reticentes a integrarse). También se han constituido aglomeraciones en las áreas de urbanización menos intensas y sin una gran ciudad polarizadora, denomi-

nadas “comunidades de aglomeración”, pues la legislación establece también mecanismos para constituir aglomeraciones para áreas con un mínimo de 50.000 habitantes (existen ya “instituidas” 120). Dos años después de ser aprobadas las leyes, más del 90% de la población francesa vive en el marco de las aglomeraciones.

París, municipio y departamento a la vez, ciudad-capital dotada de gobierno propio y elegido solamente desde 1977 (más de un siglo “castigada” por haber generado la experiencia revolucionaria de la “Commune” en 1871) es el centro de una aglomeración constituida por un continuo denso y aglomerado organizado en municipios y cuatro departamentos, así como de una región estrechamente articulada compuesta por la ciudad capital, los cuatro departamentos de su periferia inmediata y cuatro departamentos más. La ciudad de París a su vez está “descentralizada” en veinte distritos (*arrondissements*).

La región de la Isla de Francia, con una población próxima a los 12 millones de personas, presenta una situación muy compleja. En total la componen 1.281 municipios que pueden dar lugar a 300 aglomeraciones de más de 50.000 habitantes. Actualmente existe ya una multiplicidad de estructuras intermunicipales, más de mil, aunque muchas poco potentes o muy especializadas; en cambio, existen unas cuarenta con fiscalidad común y la aplicación de la nueva legislación ha generado una aceleración de la intercomunalidad.

Esta complejidad aumenta si se tiene en cuenta la importancia que tienen en la región parisina las *villes nouvelles* gestionadas por entes estatales y plurimunicipales y los entes paraestatales de gestión de los transportes (RATP), de la vivienda pública (Office HLM), del agua y otros servicios, además de los ministerios del Estado que consideran la ciudad como “su territorio” y tienen las competencias principales sobre él.

Sin embargo, la nueva legislación parece poder convertirse en un mecanismo de racionalidad de este panorama complejo, propio, por otra parte, de las grandes regiones metropolitanas (en Nueva York pueden evaluarse en unos 2.000 los entes públicos o parapúblicos actuantes). La articulación entre Estado, región y aglomeraciones se realiza por el triple juego de los contratos (de región, de aglomeración y locales), de los

esquemas de coherencia territorial a los cuales deben adaptarse las diferentes escalas de planificación territorial y sectorial y de la cofinanciación de los proyectos de interés “comunitario” (o de aglomeración), lo cual exige la unificación fiscal en el ámbito de la aglomeración.

Se debe notar la flexibilidad del proceso de aglomeración: por una parte, no se da un proceso uniformista de transferencia de competencias de los municipios a las aglomeraciones; por otra, en relación con cada proyecto, cada municipio puede decidir si es de su “interés” participar en él o no (sin perjuicio de su participación en la financiación de la aglomeración y de los proyectos que ésta apruebe mayoritariamente).

El problema que inicialmente se plantea es la definición del perímetro de la aglomeración, que, obviamente se vincula al tipo de competencias (que veremos enseguida), pero ello no resuelve el tema.

En primer lugar, no existe un ámbito que integre todas las funciones, es decir, que sea el óptimo para todas las competencias y servicios (suponiendo que exista uno óptimo para cada una de ellas) de carácter metropolitano.

En segundo lugar, siempre debe optarse entre dos tipos de perímetro, que de manera un tanto simplista se puede expresar entre el pequeño y el grande. El pequeño corresponde a la ciudad central y a su periferia inmediata, al continuo urbano, es el más adecuado para la gestión de servicios comunes, para la fiscalidad integrada, para la concertación de las políticas públicas integrales, especialmente las sociales y de vivienda. Es el ámbito por el que tiende a optar la Ley de Aglomeraciones o de Intercomunalidad. El ámbito grande incluye la región urbana, áreas rurales o vacías, incluso centros secundarios. Se trata de un territorio-proyecto apto para la concertación de proyectos de infraestructura de grande o mediana escala (sean de comunicaciones, áreas de atracción de inversiones, de nueva centralidad, entre otros). Es la opción de la Ley de Ordenación y Desarrollo Sostenible. En tanto que la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana, mediante los esquemas de coherencia territorial, parece adaptarse a los dos tipos de ámbitos.

Y, por último, la determinación del perímetro supone el acuerdo de los municipios del área. La solución que propone la legislación francesa

equilibra la libre voluntad de los municipios, o por lo menos de su mayoría, y la coherencia del territorio. Si los dos tercios de los municipios —representando a la mayoría de la población— o la mitad de los consejos municipales —representando a los dos tercios— aprueban el perímetro, los otros municipios comprendidos en el ámbito deben incorporarse a la aglomeración.

El segundo problema se refiere a la definición de las competencias. La legislación establece tres tipos de competencias: obligatorias, opcionales y libres.

Las competencias obligatorias deben ser asumidas en su totalidad, afectan especialmente a la ciudad central y en teoría deberían beneficiar a los municipios de su periferia. Son cuatro competencias de carácter amplio:

- De ordenación o planificación territorial: esquema director integral y esquemas sectoriales; creación y gestión de zonas de ordenación concertada de interés metropolitano; organización de los sistemas de transportes.
- De desarrollo económico: creación y gestión de áreas industriales, comerciales, turísticas, terciarias, artesanales, portuarias y aeroportuarias de interés metropolitanos; iniciativas destinadas a promover el crecimiento y el empleo del conjunto del territorio.
- De vivienda, con el fin de garantizar el equilibrio social en el territorio metropolitano (la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana establece que los programas locales o municipales y metropolitanos deberán proyectar un mínimo de un 20% de vivienda social); programas específicos de vivienda para grupos vulnerables y operaciones de mejora de conjuntos degradados.
- De integración urbana: contratos interinstitucionales de desarrollo urbano y de inserción económica y social; políticas locales de prevención de la delincuencia y de seguridad urbana.

Las competencias opcionales son cinco y en el proceso de constitución de la aglomeración los municipios deben elegir por lo menos tres, lo cual

supone, como en el caso anterior, renunciar a ejercerlas directamente. Son las siguientes: creación y mantenimiento de la red viaria y de los parques de estacionamiento de interés común; saneamiento; agua; medio ambiente: contaminación del aire y acústica, reciclaje y eliminación de residuos; creación y gestión de equipamientos culturales y deportivos de interés común.

Las competencias libres serán aquellas que el consejo de la aglomeración decida poner en común según el reglamento que este haya aprobado.

La organización de la aglomeración parte de la concepción, especialmente novedosa en el caso francés, de reconocer la autonomía y la capacidad de autogobierno de la aglomeración.

En consecuencia, se deja el tipo de organización al acuerdo de los municipios implicados, una vez decidido su ámbito territorial o perímetro y la elaboración de la norma que regula el Consejo de Aglomeración. La ley fija, sin embargo, un plazo de tres meses para ello.

El acuerdo entre consejos municipales puede ser sustituido por una distribución de puestos en el Consejo de Aglomeración proporcional a la población de cada municipio, en este caso, cada consejo municipal elegirá a sus representantes por mayoría cualificada de dos tercios. En ambos casos cada municipio deberá disponer por lo menos de un puesto en el Consejo, y ninguno podrá disponer de más de la mitad de los escaños.

Asimismo, se establece la obligatoriedad de constituir un Consejo de desarrollo de carácter participativo, con funciones consultivas, en especial en todo lo que se refiere a la formulación y al seguimiento del Proyecto de aglomeración, que es el plan estratégico o programa de actuación que está en la misma base de constitución de la aglomeración. La composición del Consejo de Desarrollo será definida por el Consejo de Aglomeración y una vez constituido aquel será éste el que regule su funcionamiento.

Cabe destacar dos importantes instrumentos de la legislación francesa: el Proyecto de Aglomeración y el Contrato de Aglomeración.

El proyecto de aglomeración forma parte del mismo proceso constitutivo de la aglomeración y de sus organismos. Los municipios en el marco de este proceso definen a la vez perímetro, competencias, organización y financiación, las opciones estratégicas de desarrollo económico y

social, así como las formas espaciales y los proyectos estructurantes territorializados de este desarrollo.

En diálogo con los servicios del Estado se elabora el proyecto de aglomeración, lo que indica cuáles son sus opciones estratégicas para el territorio concernido, según criterios de desarrollo solidario y sostenible. Sobre esta base se realizará luego el Contrato de aglomeración con el Estado.

La aglomeración, según la lógica político-administrativa del Ministerio del Interior, tiende entonces a confundirse con el "área urbana" de la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana y el Proyecto de aglomeración con el esquema de coherencia de dicha ley. El desarrollo del esquema de coherencia por sectores o zonas a su vez se confunde, en el caso de las "áreas urbanas" (metropolitanas) con la noción de *pays* (comarca) de la Ley de Ordenación y Desarrollo Sostenible.

El Proyecto de Aglomeración es más un proceso que un programa con fecha de inicio y de fin, un proceso participativo para el que se ha previsto el Consejo de Desarrollo ya citado. La formalización del Proyecto se efectuará mediante el Contrato de Aglomeración, que es un documento programático que define *partners*, proyectos, financiaciones y operadores ejecutivos. Así mismo, tendrá su expresión territorial integral en el Esquema de Coherencia, al cual deberán adecuarse los planes locales y sectoriales.

La formulación de contratos que rijan las relaciones entre el Estado y los entes locales y regionales —y en este caso la aglomeración, que parece ser un *partner* fundamental— requiere, por parte del Estado, una reorganización para unificar su propuesta, que concierne a ministerios, direcciones generales y entes autónomos distintos.

El gobierno ha debido crear una estructura interministerial entre los tres ministerios implicados en la aplicación de las leyes mencionadas (Interior, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y Equipamiento) y el Ministerio delegado para la Ciudad, más las direcciones generales de Administración, de Urbanismo-Vivienda-Construcción, y de Colectividades Locales, así como los delegados de Ordenación del Territorio y Acción Regional y de la Política para la Ciudad. En función de estos últimos se ha creado un Comité de Directores para el Desarrollo.

Nos encontramos ante un proceso en vías de desarrollo y no es posible aún sacar conclusiones. Por otra parte, el extraño resultado de las elecciones presidenciales del año 2002 generó una presidencia pasiva. Chirac fue elegido presidente con más del 80% de los votos frente al candidato de la extrema derecha Le Pen. En esta amplia mayoría había una mayoría opositora que votó el mal menor. El quinquenio 2002-2007 se ha caracterizado por el inmovilismo.

El desafío metropolitano hoy, una reflexión europea y latinoamericana

Un conjunto de factores ha revalorizado la importancia política de regiones y grandes ciudades (o sistemas de ciudades):

- La globalización económica y cultural con el consiguiente debilitamiento de los estados “nacionales” y la aparición de estructuras políticas supraestatales ha provocado un nuevo reparto de cartas en el mundo, en el cual las regiones y ciudades encuentran nuevas oportunidades y desafíos.
- La urbanización regionalizada y el paso de aglomeraciones metropolitanas a regiones urbanas con un gran centro que articula una red de centros pequeños y medianos (o un sistema de ciudades relativamente equilibrado como en el centro de Italia o en el País Vasco) que se posicionan como actores en la vida política, económica y cultural nacional e internacional.
- La consolidación de las regiones como espacios socioeconómicos significativos, por las sinergias que en ellos se producen, como ámbito de las políticas públicas integradas y como ámbitos de cohesión social y de desarrollo sostenible.
- La reacción política que se produce en las sociedades regionales que exigen una cuota de autogobierno, tanto para decidir sobre las políticas públicas (de promoción económica, sociales y culturales, ambientales) de su ámbito, como para hacerse escuchar en niveles superiores

que toman decisiones que los afectan (por ejemplo, sobre grandes infraestructuras o sobre formas de apoyo a actividades económicas), tanto en ámbitos estatales como supraestatales.

Esta reacción política se apoya muchas veces en la reivindicación de identidades culturales y lingüísticas acentuadas por la necesidad de afirmar la diferencia ante las tendencias homogeneizadoras de la globalización.

En algunos, o muchos, casos la reivindicación política de autogobierno y la afirmación de la identidad cultural configuran un sentimiento de pertenencia nacional o de nacionalidad que puede incluso cuestionar la inserción en el marco estatal existente. Por otra parte, la globalización acentúa la amplitud de las migraciones y la constitución de regiones caracterizadas por el multiculturalismo, en algunos casos sin que hubiera tradición de ello.

Asimismo, las grandes ciudades o áreas metropolitanas, conscientes de su importancia en el espacio regional, estatal y en muchos casos continental o mundial desarrollan estrategias propias en todos estos ámbitos, desde la constitución informal de regiones estratégicas (Barcelona – Montpellier-Toulouse, por ejemplo) y “eurociudades” transfronterizas (Copenhague-Malmö, Lille-Bruselas, San Sebastián-Bayona) hasta la multiplicidad de fórmulas de gestión local plurimunicipal.

Todos estos factores hacen necesario replantear la cuestión de la ciudadanía como estatus de igualdad en cuanto a derechos y deberes de los habitantes de un territorio.

La urbanización metropolitana constituye hoy un nuevo desafío a la ciudadanía. La globalización ha revalorizado, valga la redundancia, la ciudadanía de ciudad, de proximidad, como contrapunto indispensable. Por otra parte, un conjunto de factores ha generado una cierta crisis de ciudadanía en el ámbito metropolitano: las dinámicas urbanas ante la dispersión o difusión en el territorio, el solapamiento y la multiplicidad de instituciones en el mismo, la no correspondencia entre los ámbitos de representación y los de decisión o gestión, la distancia entre los gobiernos locales de los grandes municipios y los ciudadanos, por no citar el tecnocratismo de los entes metropolitanos no representativos (o de representación indirecta con escaso control social). La descentralización

municipal en las grandes ciudades y la creación de nuevas estructuras metropolitanas más abiertas y flexibles (regiones urbanas inglesas, aglomeraciones francesas, mancomunidades de municipios metropolitanos italianos) han sido dos respuestas interesantes. También se han desarrollado múltiples mecanismos de participación ciudadana: en algunos casos innovadores en los procesos de planeamiento y programación (véanse los planes estratégicos concertados con la sociedad civil y la atractiva moda del presupuesto participativo) y en otros en la gestión de servicios o en la ejecución de proyectos (la llamada gestión cívica de equipamientos, desde los aeropuertos hasta los equipamientos deportivos o culturales barriales, la creación y el mantenimiento de espacios públicos comunitarios, por mencionar algunos ejemplos).

En las ciudades de América Latina se demanda en la actualidad un nuevo pacto social urbano. Después de la Segunda Guerra Mundial y hasta los años sesenta funcionó más o menos el pacto “nacional popular” (o “populista”, según sus críticos) que en el ámbito urbano promovió una política de monumentalización de la ciudad, de actuaciones de vivienda y servicios en los barrios populares y de creación y animación de espacios públicos. Este pacto —en un marco de redistribución de ingresos y casi pleno empleo que redujo los niveles de pobreza— tuvo como resultado un progreso de la integración urbana y, por lo tanto, de la ciudadanía. En otras palabras, de socialización de los derechos y de reducción de la exclusión.

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

Los gobiernos democráticos de los ochenta a la actualidad se han movido en una cierta confusión (con interesantes excepciones que ya han sido citadas), o si se quiere entre contradicciones en general no resueltas:

por una parte, la conciencia de la necesidad metropolitana, por otra, la reafirmación del poder municipal surgido de la elección directa. Por un lado, la demanda descentralizadora, por otro, la prioridad de políticas públicas a corto plazo más viables desde una gestión centralizada. La preocupación por el desarrollo económico, la oferta urbana competitiva, la atracción de inversiones del exterior, el *marketing* urbano, los grandes proyectos en general sectoriales o monofuncionales, la prioridad del automóvil utilizado por clases altas y medias, por una parte; por otra, la no-integración social, la acción pública dirigida a los barrios, la animación cultural popular, la calidad de vida, la participación ciudadana en el desarrollo urbano.

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

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

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

tralidades y sobre los tejidos urbanos. En definitiva, sobre un marco físico que proporcione calidad y sentido a sus habitantes.

- La prioridad a las formas urbanas que garanticen la sociabilidad, el espacio público a todas las escalas, la monumentalidad y la identidad ciudadana y barrial, el significado cultural y estético, la memoria colectiva, por ejemplo. La ciudad es un producto cultural complejo no reducible a unas cuantas funciones productivas o consumistas. Las infraestructuras urbanas, los servicios, la arquitectura, el diseño de los espacios públicos, la relación entre los edificios y sus entornos, por mencionar algunos aspectos, tienen un significado social.
- Los programas públicos y los proyectos urbanos integran, no separan, objetivos económicos y sociales, ambientales y culturales. En ningún caso son admisibles políticas públicas urbanas que contribuyan o acepten la exclusión. El urbanismo no basta para eliminar la pobreza, pero puede reducirla, puede contribuir a redistribuir ingresos mediante la localización y la calidad de los espacios públicos y los equipamientos, o puede generar empleos directa e indirectamente. El urbanismo, sobre todo, puede ser tremendamente eficaz para reducir la exclusión y –paradójicamente– el urbanismo moderno tiende muchas veces, consciente o inconscientemente, a aumentarla mediante las políticas que exaltan la competitividad, que facilitan la reconversión temático-consumista de los centros, que admiten (en vez de penalizar) los productos “autistas” (barrios cerrados, parques empresariales, entre otros), que priorizan la vialidad para los automóviles en vez del transporte masivo de calidad.

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

Conclusiones. Territorios y ciudades: las nuevas dimensiones de lo urbano como desafíos de la gobernabilidad⁴

- La organización de las áreas metropolitanas es una cuestión no resuelta. En casi todo el mundo, son raras las soluciones que se pueden considerar satisfactorias, es decir, que correspondan a los objetivos planteados y –aun en estos casos– son polémicas (por ejemplo, Toronto, Melbourne)⁵. Es también una cuestión heredada del pasado que corresponde a la etapa de la ciudad industrial y a la dialéctica centros-periferias que la caracterizaban. En la actualidad esta dialéctica también existe, pero a una escala regional y es mucho más compleja. La tendencia actual es la constitución de regiones urbanizadas, discontinuas, con una diversidad de centros, de geometría variable y, por lo tanto, de delimitación integral difícil. En estos territorios prevalece la atomización institucional y los organismos de ámbito metropolitano suelen ser sectoriales y tecnocráticos, por lo que difícilmente pueden desarrollar políticas integrales y promover la redistribución del gasto público.
- La crisis de las soluciones “planificadoras” ha afectado especialmente a los ámbitos metropolitanos. La fragmentación política de éstos y la no existencia en la mayoría de los casos de una institución política

4 El autor resume en estos puntos, y a lo largo del artículo, las reflexiones suscitadas por su experiencia política y profesional. Fue vicepresidente ejecutivo del Área Metropolitana de Barcelona-Mancomunidad metropolitana de municipios de 1987 a 1991. Promovió la creación del Instituto de Estudios Metropolitanos en 1984 y fue consejero-delegado de Presidencia hasta 1981. Es miembro del Consejo General del Plan Estratégico Metropolitano y del Plan Estratégico de Barcelona desde sus inicios a finales de los años ochenta. A petición de este organismo, elaboró un extenso “Informe sobre la Gobernabilidad de las Áreas Metropolitanas en el Mundo”, que fue objeto de una publicación sintetizada en México: Borja, J. (2004). *El Desafío Metropolitano*.

5 En Toronto, el gobernador de Ontario propuso integrar en un solo municipio la ciudad de Toronto y los municipios del área aglomerada y convocó un referéndum. A pesar de que éste dio un resultado negativo, el gobernador mantuvo su propuesta y se llevó a cabo la creación del Toronto metropolitano. En Melbourne, el gobernador decidió suspender a las autoridades municipales del área metropolitana, se elaboró un nuevo mapa de organización territorial y se creó un ente metropolitano.

fuerte y representativa ha creado un vacío regulador en el territorio que más lo requiere, sea cual sea la dimensión considerada. El planeamiento metropolitano es en la actualidad un desafío, tanto institucional como conceptual, no puede ser simplemente una repetición a escala mayor del planeamiento regulador urbano tradicional. Se requiere una planificación territorial estratégica que combine normas básicas sobre los usos del suelo con decisiones públicas claras que den certidumbres a los actores sociales, en especial en lo que se refiere a grandes infraestructuras y equipamientos, comunicaciones, distribución de los operaciones de vivienda, mixtura social, localización de actividades productivas, de servicios y comerciales, cesiones de espacio público, entre otros temas.

- La eficacia del planeamiento metropolitano dependerá —en gran medida— de la existencia de una institucionalidad política que pueda elaborar y gestionar el plan, dotada por lo tanto de representatividad democrática y de competencias y recursos suficientes para aplicar las normas, sancionar los incumplimientos, promover grandes proyectos de impacto metropolitano y redistribuir el gasto público. Las dinámicas metropolitanas, de escala regional, son en la actualidad muy fuertes y la inexistencia de esta institucionalidad y de un planeamiento eficaz agudiza los desequilibrios territoriales y las desigualdades sociales, multiplica las formas insostenibles de crecimiento y contribuye a generar una progresiva desestructuración de las sociedades urbanas.
- Esta institucionalidad puede instaurarse a partir de la creación de un nivel político específico y nuevo dentro del entramado del estado. En principio, parece lo más “racional”, pero plantea varios problemas: inflación institucional, dificultad de adecuarse a los ámbitos de geometría variable, tendencia a crear organismos tecnocráticos, por mencionar algunos. Otra solución es el aprovechamiento de los niveles supramunicipales existentes: provincias (Italia, España), departamentos (Francia), comarcas (España), condados (Gran Bretaña), regiones (en muchos países), comunidades autónomas (España), estados en países federales (como México o Brasil), provincias (Argentina, entidad similar a los estados de México o Brasil; Chile, demarcación de un órgano

del Gobierno; en ningún caso equivalen a la provincia española que es una copia, como la italiana, del departamento francés). La existencia de municipios con historia, legitimidad democrática y proximidad con la ciudadanía parece una realidad imprescindible. Cualquier solución debe apoyarse en los municipios, éstos deben estar representados y tener garantizado que serán escuchados en las políticas e instituciones metropolitanas. Pero la simple cooperación entre municipios, está demostrando, no es suficiente para que funcione una política metropolitana que sea a la vez de desarrollo y redistributiva.

- La solución de utilizar un nivel supramunicipal ya existente como los citados puede ser adecuada en ciertos casos, según sea la naturaleza y el tamaño de estos ámbitos, pero las inercias administrativas que suponen estas instituciones, su percepción social, su lejanía en unos casos de los municipios, en otros su dependencia de aquellos, su inadecuación a los ámbitos territoriales metropolitanos, hacen muchas veces difícil esta reconversión, aunque no puede excluirse su utilidad en ciertos contextos (ciertas provincias en España e Italia, algunos estados en Brasil y México, por ejemplo).
- Como criterio general nos parece mejor optar por la vía contractual, sea entre municipios, sea entre entidades supramunicipales. Un acuerdo que en parte dependa de la voluntad de las partes y en parte esté regulado por ley, con el fin de garantizar que se asumen competencias metropolitanas y se implementa un planeamiento eficaz. Se puede condicionar la financiación por parte del estado "central" a la asunción de estas competencias y al cumplimiento de determinados objetivos (contrato-programa). Sin embargo, la regulación "estatal" de lo metropolitano debe posibilitar la diversidad de modos de organización y de gestión para que se puedan adaptar a las características específicas de cada territorio.
- El ámbito metropolitano presenta dos niveles, uno que requiere políticas múltiples, de planificación-programación, de gestión y ejecución, de participación y de proximidad, que abarca tanto al urbanismo como a la seguridad, las políticas sociales in extenso, la vivienda, entre otros aspectos, y que corresponde a competencias típicamente

locales. Y otro, regional, más estratégico en cuanto a que afecta a los planes de infraestructura, a la preservación de espacios “naturales” y agrícolas, al repensar el urbanismo para la escala de la ciudad “postindustrial”, por mencionar algunos, y debe implicar necesariamente a instituciones locales y regionales y casi siempre estatales.

Sin entrar ahora a delimitar estos dos ámbitos sí que creemos importante definir algunos criterios que nos parecen comunes, como son:

- Optar por modalidades consorciales basadas en la adhesión de los municipios y en la flexibilidad de competencias que asume el ente metropolitano, es decir, evitar la imposición generalizada y el uniformismo. Incluso se pueden adoptar fórmulas a la carta o que en cada caso se deba aprobar si un plan, programa o proyecto es de interés “metropolitano” o de interés “local” (municipal).
- Parece necesario que en ambos niveles deba establecerse un plan “estratégico” que represente un esquema director de coherencia que condicione la aprobación definitiva de planes locales y la cofinanciación de programas y proyectos por parte de los organismos metropolitanos o los regionales y estatales.
- En el nivel de la aglomeración o área metropolitana estricta debe elaborarse, mediante procesos participativos amplios, un verdadero proyecto de ciudad, en tanto que en el nivel regional de geometría variable es preciso un acuerdo interinstitucional especialmente sobre los grandes proyectos infraestructurales de futuro.

En el marco de los procesos de globalización, el ámbito regional metropolitano es el que define la competitividad y el desarrollo sostenible del territorio, el de la gestión de los servicios urbanos básicos y de la cohesión social, así como —en consecuencia— de la gobernabilidad y de la nueva cultura ciudadana. El desafío metropolitano es una de las grandes cuestiones pendientes para el mundo urbanizado.⁶

6 Ver: Ascher, François (2001 y 1995) y Borja, Jordi (2003).

Anexo

Ciudades metropolitanas y gobernabilidad (contribución terminológica)

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

La nueva realidad metropolitana

Es preciso hacer, en teoría por lo menos, la distinción entre la aglomeración (área metropolitana clásica, la ciudad central y su periferia inmediata, el continuo urbano, área de los desplazamientos cotidianos) y la región metropolitana (discontinua, estratégica, policéntrica). Sin pretender normar las funciones que corresponden a los dos niveles teóricos expuestos, apuntamos unos criterios derivados de casos estudiados y de una cierta lógica de gestión:

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

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

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

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

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

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

La gobernabilidad

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

El territorio “vivido” no es el territorio “estratégico”. Una estructuración política representativa, con capacidad de desarrollar políticas públicas integradas y redistributivas, probablemente debe apoyarse más en el territorio vivido presente que en el estratégico futuro. El reto político es construir estructuras democráticas que correspondan a estos nuevos territorios.

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

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

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

- *Consejo metropolitano de aglomeración* – Entidad política local formada por el gobierno de la ciudad central (ciudad y delegaciones o distritos) y por las Alcaldías metropolitanas. Asume las competencias de planeamiento urbano y de gestión de servicios urbanos, sobre la base de un plan de desarrollo sostenible y de integración social. Gestiona los problemas y servicios sociales, culturales y de procesos económicos que acuerden los Municipios.
- *Consortio de Región Metropolitana* – Cuando existe el Departamento o, y el ámbito es adecuado, el Consortio puede sustituir o ser adaptado a este nivel intermedio o a la Región-plan propia del planeamiento de los años sesenta y setenta. También puede crearse *ad hoc* un Consejo compuesto por representantes de los entes locales de la región metropolitana en el que participarán eventualmente representantes de las Instituciones regionales o estatales. Tendría a su cargo la

elaboración de un plan estratégico y el diseño de uno o varios Consorcios o agencias con instituciones y organizaciones económicas, sociales, profesionales, culturales y universitarias, encargado de la gestión del mismo, con un rol de coordinación de los planes inversores de las instituciones y de seguimiento de los programas y proyectos aprobados.

El Estado debiera tener la capacidad de elaborar propuestas propias, concretas y transversales, basadas en valores y objetivos ampliamente consensuados y legitimados, en sus relaciones con las regiones, las áreas metropolitanas o las aglomeraciones. En el caso de las áreas urbanas metropolitanas más extensas, discontinuas y policéntricas, parece razonable establecer una diversidad de contratos entre el Estado y los entes territoriales a partir de un tronco común concertado con la región o con la aglomeración según los casos.

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

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

Tercera parte:
Organización política
y derechos ciudadanos

El gobierno local. La innovación política y derechos ciudadanos

**El gobierno local:
competencias y capacidad de acción en la ciudad actual**

El análisis de la gestión de la ciudad por parte de los gobiernos locales y las formas de organización política y administrativa se deriva, por lo menos en teoría, de sus competencias. Por competencias entendemos el reconocimiento jurídico que normalmente atribuye el marco constitucional del Estado (o los gobiernos intermedios en los países de organización federal) a los entes locales. Este reconocimiento define el ámbito de actuación de los gobiernos locales, aquello que “debe hacerse” y “puede hacerse”. Por ejemplo, dotarse de un plan de urbanismo o asegurar un sistema de transporte colectivo o de recogida de residuos puede ser una competencia de obligado cumplimiento. Y, en cambio, el promover la construcción de viviendas u organizar eventos culturales, en muchos casos, son actividades que el municipio puede desarrollar, pero no son obligatorias. No nos extendemos en precisar la lista de las competencias locales, puesto que varía según el ordenamiento jurídico de cada país. Más adelante, cuando se presenten ejemplos de organigramas municipales, podrán apreciar las que son más habituales y cómo se expresan en los modelos organizativos.

Apuntamos ahora dos consideraciones previas:

- En primer lugar, conviene distinguir dos tipos de regulación de las competencias: tasadas o abiertas.

Las competencias tasadas no permiten al municipio desarrollar actividades que no consten en su estatuto jurídico. Así ocurre, por ejemplo, en el régimen legal de los municipios británicos. Hay un aspecto positivo en este caso: los municipios disponen de unos ingresos calculados para cumplir con las obligaciones que se deriven de estas competencias. Sin embargo, este sistema impone unos límites estrechos a la actividad municipal. Si el régimen jurídico es abierto, el Gobierno local posee –además de competencias legales obligatorias– la capacidad teórica de actuar en otros frentes, por ejemplo la promoción económica o la justicia, en función de sus recursos y de su voluntad política y siempre que no correspondan a competencias exclusivas de otro nivel institucional o estén exclusivamente reservadas a la iniciativa privada.

- En segundo lugar, queremos destacar el carácter necesariamente evolutivo de la gestión local, las competencias y las capacidades no pueden ser estáticas, y menos en nuestra época, como ya se ha expuesto anteriormente.

En este módulo queremos enfatizar las respuestas locales a los retos indicados en el punto anterior y, en consecuencia, ampliar el ámbito competencial y las capacidades de los Gobiernos locales, pero también demostrar sus límites. Los Gobiernos locales poseen tradicionalmente tres tipos de competencias (simplificamos la realidad):

- Competencias de auto-organización y de relación con la ciudadanía.
- Competencias relativas a la organización y funcionamiento del territorio como urbanismo, vivienda, medio ambiente, movilidad, entre otras.
- Competencias relativas a las personas: educación, atención a colectivos vulnerables, salud pública, seguridad, por mencionar algunas.

Es evidente que estas competencias no pueden ejercerse en el mundo actual como hace un siglo. Deben reconocerse nuevas competencias, como veremos a continuación, pero también es preciso considerar que algunas competencias tradicionalmente locales ahora desbordan este ámbito, como puede ser la gestión de la movilidad o el planeamiento urbano. Lo cual nos obliga a replantear las relaciones entre el Estado y los entes locales y dar un nuevo contenido a los conceptos de autonomía y competencia municipales.

Históricamente, desde la constitución de los Estados modernos, los poderes locales han sufrido un proceso contradictorio. Por una parte, los gobiernos de los Estados han ido invadiendo, por vías legales, administrativas y financieras, su “territorio”, limitando sus competencias, mediante normas y planeamientos de rango superior y la creación de entes públicos o parapúblicos que gestionen servicios tradicionalmente de competencia local o que financien proyectos.

Es difícil hoy considerar que los gobiernos locales tienen competencias exclusivas en alguna materia. Es cierto que mantienen —en general— competencias que corresponden a las funciones y servicios de “reproducción social” como salud pública, bienestar social, vivienda, transportes o servicios urbanos básicos (alumbrado, agua y saneamiento, básicamente). Pero son casi siempre compartidas y los gobiernos locales tienen dificultades crecientes tanto financieras (las demandas se multiplican en nuestras complejas sociedades urbanas), como territoriales (desbordan el ámbito del municipio).

A esta “crisis” de gobernabilidad local se añade la exigencia de asumir nuevas funciones que los cambios sociales, económicos y tecnológicos han hecho necesarias, por ejemplo en infraestructuras de transportes y comunicaciones, en seguridad ciudadana y justicia o en desarrollo económico; es decir, funciones de “producción social” que no corresponden al marco legal y político heredado pero que la sociedad reclama. No obstante, por otra parte, los gobiernos locales —por su “proximidad” a la población— han sido más sensibles a estos cambios y a menudo han demostrado más iniciativa y eficacia para darles respuestas y, sobre todo, más capacidad de actuar con flexibilidad, así como de innovar a la hora de crear medios y

mecanismos para responder a los retos actuales. El ámbito local-regional puede y debe dar respuestas a tres retos ineludibles a los que se enfrenta nuestra sociedad:

- La calidad de la oferta urbana para atraer recursos humanos y financieros, consolidar una base económica productiva y competitiva, así como para posibilitar un desarrollo sostenible ambientalmente y cohesionador socialmente. El empleo, la promoción de la “nueva economía”, la proyección internacional, el urbanismo como medio de atracción de recursos y de reducción de desigualdades, la capacidad de sancionar los atentados al medio ambiente, la vinculación entre las políticas de vivienda y la integración ciudadana son ejemplos de estos nuevos roles.
- La necesidad de respuesta a problemáticas sociales heterogéneas que requieren una gran diversidad de programas y modos de gestión integrales y de proximidad. La pobreza y la exclusión tienden a aumentar en gran parte de las áreas urbanas, la población envejece, la movilidad social ascendente ya no es una expectativa realista para la mayoría de los jóvenes, los niños no encuentran su lugar en ciudades ordenadas por la circulación y no por el espacio público, las migraciones y el multiculturalismo requieren respuestas específicas, además de las demandas de justicia y seguridad.
- La innovación político-administrativa desde el ámbito metropolitano al barrial, no sólo creando nuevos organismos *ad hoc*, sino también nuevas relaciones institucionales, más basadas en la contractualidad y en la coordinación de programas y proyectos, que en la división rígida de competencias y en la jerarquía. Una innovación que se manifiesta en la actualidad también en la importancia acordada a la cooperación social o público-privada y en los diferentes modos de participación ciudadana.

Por su importancia y novedad queremos citar dos factores que justifican la revalorización del nivel local: su valor socioeconómico y la demanda cultural de identidad.

Actualmente el concepto de economía “nacional” (estatal) ha perdido mucho significado. Las políticas macroeconómicas están definidas o condicionadas en ámbitos y organismos supraestatales (Organización Mundial del Comercio, Unión Europea, por ejemplo) y en las políticas microeconómicas propias de las empresas que gozan de una gran libertad de movimientos y se expresan mediante comportamientos sociales heterogéneos. Pero, por otra parte, las condiciones de productividad dependen cada vez más del territorio local y regional, de sus equipamientos e infraestructuras, de su accesibilidad, de su imagen de “marca” y de su marketing, de su tejido industrial y educativo, de su oferta cultural, de la calidad de vida, del funcionamiento de los servicios públicos y de la agilidad de los trámites administrativos, de la cualificación de sus recursos humanos. Es lo que se denomina la competitividad de ciudades y regiones, actualmente mucho más significativa que la de los territorios estatales.

Paralelamente al proceso de globalización se manifiestan dinámicas identitarias en ámbitos locales (de ciudad o pueblo, también de barrio, de comarca o de región). No nos referimos ahora a las nacionalidades sin Estado, que también viven una importante revalorización en Europa, en parte por factores similares y en parte por otros que las refuerzan y les dan un carácter más político y a menudo más conflictivo, como la lengua, la cultura, la historia, la voluntad de autogobierno y la formación de sistemas políticos específicos. La demanda de identidad que se expresa en el ámbito local responde, por una parte, a la necesidad psicosocial de tener referentes culturales específicos en un mundo globalizado y homogeneizador, referentes físicos, sociales y simbólicos que den visibilidad al territorio y al colectivo humano, que estimulen la integración en su seno. Por otra parte, el refuerzo de la cohesión y de las identidades locales responde también a la dialéctica que se genera entre instituciones locales y sociedad civil. Los gestores públicos promueven la identidad local mediante políticas descentralizadoras y participativas, creando espacios públicos y equipamientos colectivos, organizando fiestas populares y actividades culturales, “monumentalizando” los barrios, los centros y los pueblos. Y los colectivos sociales encuentran en la identidad local un elemento de cohesión y de reivindicación, así como también de integración ciudadana y de autoestima.

Nuevos roles y nuevas competencias

La gobernabilidad del territorio no se puede considerar con independencia de las funciones y competencias de los gobiernos locales y, sobre todo, de la voluntad y de la capacidad que manifiesten los alcaldes y ayuntamientos de asumir nuevas responsabilidades y de impulsar políticas novedosas, incluso en el límite de la legalidad o en la ilegalidad, si de lo que se trata es de legitimar y conquistar nuevas competencias o recursos. Entre estos roles citamos algunos que no sólo son importantes por ellos mismos, sino porque requieren formas innovadoras de gestión y de participación:

- La promoción exterior de la ciudad, el “marketing” urbano, la atracción de inversiones y nuevas actividades, la valorización de la “marca” local.
- La reconversión de la base económica, la generación de lugares de trabajo, la formación continuada de los recursos humanos, la adecuación y cualificación de la educación para responder a las demandas actuales de la economía.
- La reversión a la ciudad, para usos de interés ciudadano, del suelo ocupado por instalaciones públicas o de interés general que sean obsoletas estructural o funcionalmente o cuya localización sea contradictoria con el desarrollo de la ciudad, como instalaciones militares o áreas ferroviarias y portuarias.
- La generación de planes integrales para las áreas definidas en el punto anterior y –en general– para aquellas áreas industriales o de vivienda obsoletas o en crisis, degradadas, marginales o mal urbanizadas, tanto en áreas centrales como periféricas, generación de nuevas centralidades que estructuren los bordes de la ciudad central, definición de los usos y de las intensidades de ocupación del suelo urbano con el fin de garantizar la mixtura social y funcional de las zonas urbanas.
- La promoción de programas de vivienda que generen una oferta pública o privada regulada destinada a sectores de ingresos bajos y medios, que se apoyen en políticas urbanas financiadas en parte por la recuperación de las plusvalías urbanas y en el marco de un planeamiento que garantice la mixtura social citada en el punto anterior.

- La generación de programas de sostenibilidad y calidad ambiental (como las agendas 21) y de salud pública.
- La generación de políticas específicas hacia grupos vulnerables o con problemáticas concretas. Por ejemplo, inmigración, bolsas de pobreza o personas mayores.
- El planeamiento y gestión integrales de la movilidad en el ámbito de la ciudad metropolitana.
- La promoción y regulación de los medios de comunicación locales (por ejemplo, radio y televisión, cableado) y facilitación del acceso universal de los ciudadanos a las TIC (digitalización local).
- La generación de programas de seguridad ciudadana y de cohesión social, en especial de carácter preventivo, así como establecimiento de formas de justicia local ágil, tanto mediante la conciliación y el arbitraje, como definiendo un ámbito sancionador propio del nivel local.
- La defensa de oficio de los ciudadanos ante otras administraciones públicas y empresas de servicios de naturaleza pública y, en general, protección de los ciudadanos como usuarios y consumidores.
- La concertación y coordinación con el Estado (y la comunidad autónoma), y en algunos casos con entidades económicas, sobre el planeamiento y la gestión de las grandes infraestructuras de comunicación, energéticas, tecnológicas, industriales o comerciales que tenga fuerte impacto en el territorio.
- La constitución de redes de cooperación con otros municipios y el reforzamiento, o la creación *ex novo*, de entidades supramunicipales para definir estrategias conjuntas y prestaciones de servicios en común.

Todas estas políticas se caracterizan, por una parte, por la necesaria coordinación de diferentes niveles institucionales y, por otra, porque su eficacia depende en gran medida del grado de participación ciudadana.

Estos nuevos roles no están previstos o están muy poco desarrollados en los marcos legales que regulan el régimen local.

- Recomendación

Se recomienda consultar un manual o texto legal para adquirir conocimiento de las competencias que en cada país se atribuyen a los gobiernos locales. Podéis consultar el apartado “Informes, anuarios y manuales” de la bibliografía.

Las competencias locales deben adaptarse a la nueva sociedad urbana

La gobernabilidad local y la participación ciudadana en la actualidad no se pueden regular y desarrollar ni con los mismos contenidos ni en las mismas formas que en el pasado. Tanto en Europa como en América, en los años sesenta y setenta del siglo XX hubo importantes procesos en la gestión democrática de la ciudad. Los responsables políticos y técnicos, por un lado, las asociaciones y colectivos sociales, por otro, hubieron de aprender a relacionarse con objetivos y estilos diferentes que en el pasado. El planeamiento adquirió formas embrionarias de democracia deliberante o participativa, las reivindicaciones vecinales generaron a su vez un nuevo campo y unas nuevas reglas de juego, incluso en países con régimen autoritario. Actualmente, los cambios sociales y culturales nos obligan a plantear la gobernabilidad y la participación en la vida local en términos renovados.

Nos encontramos en un mundo de redes, de comunicaciones a distancia: una parte importante de la población tiende a desterritorializarse, o más exactamente, a “vivir” en distintos territorios. No sólo hay más heterogeneidad social (tienen más peso colectivos específicos y fragmentados que las grandes clases sociales), sino también comportamientos y aspiraciones más individualizados.

Las ciudades, los pueblos y los barrios aportan un valor añadido a condición de que las “ofertas públicas” tengan en cuenta las siguientes nuevas realidades:

- Los ciudadanos viven, se mueven, en varios territorios; están sólo parcialmente vinculados a un barrio o a un pueblo.

- Las movilidades son, en consecuencia, muy variadas: sólo un tercio –aproximadamente– de ellas se debe al trabajo, el resto están motivadas por consumo, ocio, relaciones personales, entre otros.
- Los tiempos de uso de la ciudad también son muy diferentes y, por lo tanto, el territorio de unos, por ejemplo de los jóvenes, no es el de sus padres; el espacio urbano tiende a funcionar las 24 horas del día.
- Las relaciones sociales son mucho más heterogéneas y fragmentadas que en el pasado, casi siempre más extensas, y también más débiles.
- Las identidades se diversifican, no dependen únicamente del trabajo, del lugar de nacimiento, del barrio o ciudad, de la religión o de la cultura; menudo en el mismo territorio funcionan identidades colectivas múltiples y a escala individual también coexisten diferentes tipos de pertenencia.
- No existen ya organizaciones que integren a las personas en todos los aspectos de su vida social (excepto las sectas), sino que cada uno se integra en redes y colectivos variados.
- Las demandas de los ciudadanos tienden más a reclamar la carta que el menú, las ofertas rígidas y homogéneas hoy no son suficientes.

El modelo de *welfare state* propio de la sociedad industrial no está agotado, ni mucho menos se ha completado, pero debe adaptarse a la complejidad de las sociedades urbanas actuales.

La organización política de lo local

La autonomía local hoy

Ya nos hemos referido a la especificidad del ámbito local: la proximidad, la relación con la sociedad civil, la importancia de la participación en todas sus dimensiones, información y comunicación, conflicto y consenso, seguimiento y cooperación, entre otros aspectos. Las competencias de los Gobiernos locales y los efectos inmediatos o visibles de sus políticas –mucho más centradas en los programas de actuación

sobre el territorio y la relación directa con la vida cotidiana de la población— hacen del nivel local un ámbito político muy diferente del estatal.

En el ámbito estatal domina la distancia, el normativismo, la gestión según procedimientos reglados aplicados por aparatos burocráticos alejados del nivel político, la confrontación político-ideológica entre partidos políticos más que sobre programas o proyectos concretos. La distancia implica abstracción, capacidad de regulación general y de reducir la influencia de intereses muy particulares (por lo menos en teoría), pero también desconocimiento o no reconocimiento de las situaciones concretas y las preocupaciones inmediatas de la mayoría de los ciudadanos.

Si las cuestiones que se han de tratar son variadas, y los procedimientos también, si los conflictos partidarios en uno y otro nivel son de carácter diferente y las relaciones con la ciudadanía también, es necesario plantearse si no conviene separar más el mundo político estatal del mundo político local: por una parte, tender a sustituir las relaciones de compartimentación y de subordinación actuales por relaciones contractuales, de coordinación y cooperación; y por otra, establecer una clara distinción entre el sistema representativo mediante partido que se da en un nivel y otro, pues hoy son los mismos partidos los que actúan en ambos niveles, con lo cual los conflictos de un tipo contaminan innecesariamente al otro.

Hay otra razón para esta separación: entre el nivel local y el estatal hay una disputa de fondo, no solamente sobre más o menos competencias y recursos, sino —especialmente— sobre la naturaleza del poder de uno y sobre las relaciones entre ellos. En muchos casos el marco político-legal estatal es un freno considerable a la autonomía real, que supone capacidad de autogobierno y de innovación. La posición intermedia de las comunidades autónomas en España, de los estados (México, Brasil), provincias (Argentina), *Länders* (Alemania) o regiones (Francia, Italia), es decir, en países vocacionalmente federales o con tendencia hacia la descentralización, hace menos necesaria que esta separación se establezca entre el nivel regional y el local, pues las problemáticas de las políticas públicas y la proximidad a la ciudadanía son más similares.

Como hipótesis de futuro, podría pensarse en un sistema de partidos propio del ámbito estatal y supraestatal, y otro relativamente distinto en los ámbitos regionales-locales. Lo que proponemos es la máxima autonomía de los entes locales para organizar la representación política, la gestión pública y la participación ciudadana. Probablemente, el aspecto más delicado es el que se refiere a la participación política.

Sistemas electorales y partidos políticos

Actualmente existe una legislación electoral que se aplica con criterios uniformistas en la mayoría de los estados (en los federales la legislación también es uniformista, pero puede proceder de los “estados federados”) y en todos los municipios, independientemente de su tamaño y de la población, de la estructura del territorio y de la voluntad política de la ciudadanía. Las diferencias según el número de habitantes suelen distinguir solamente a los muy pequeños municipios del resto, y se refieren a algunos aspectos de la organización política (como el número de regidores o concejales, la existencia o no de un ejecutivo colectivo junto al alcalde, entre otros) y de las competencias (los municipios grandes y medianos deben asumir más competencias, como por ejemplo el transporte colectivo intraurbano o la seguridad ciudadana).

Los partidos políticos no se muestran muy dispuestos, en general, a experimentar fórmulas innovadoras. En el ámbito político central, e incluso en el regional, difícilmente se admite la innovación y la diversidad. Tampoco se discute —por ejemplo— la posibilidad de que los municipios (o los entes federativos “regionales”) establezcan sistemas electorales distintos, siempre que se respeten algunos principios básicos como el sufragio universal y la periodicidad de las elecciones. No es fácil promover la transferencia de competencias que el Estado considera que le son propias, como la justicia y la seguridad (en muchos Estados, pero no en todos), la gestión de los grandes proyectos infraestructurales y de los equipamientos correspondientes. A pesar de ello, son cada vez más frecuentes los casos de legislaciones específicas para las ciudades. Por ejemplo, la Ley de Grandes Ciudades española y la ley especial o Carta

Municipal de Barcelona. Tampoco los Gobiernos locales son tan proclives a la innovación democrática como se podría esperar. He aquí un par de ejemplos:

- Consejeros de distrito de Barcelona

Tenemos el caso de la no elección de los consejeros de distrito de Barcelona. Esta es una norma aprobada por unanimidad por la Asamblea municipal, en el marco de un proceso descentralizador con gran consenso de la opinión pública y que veinte años después aún no se ha aplicado. Tampoco se ha experimentado la elección paralela de representantes de colectivos sin derechos políticos como los inmigrantes, aunque sí hay experiencias interesantes con la población infantil. Citamos el caso de Barcelona, pues es considerada una ciudad de vanguardia en cuanto a la participación ciudadana, incluso ha promovido la creación de un Observatorio de participación ciudadana en el mundo y ha impulsado junto con Porto Alegre y Saint Denis (Francia) la Carta de los Derechos Humanos en la Ciudad, que significa un compromiso fuerte en pro del desarrollo de derechos ciudadanos participativos.

Los mismos Gobiernos locales, que a menudo han tenido iniciativas interesantes en relación con otras formas de participación ciudadana, no se han considerado con competencia legal ni han tenido la necesaria imaginación o audacia política para innovar en materia electoral. En una democracia la participación es, antes que nada, política y si se trata de una democracia representativa, hemos de empezar por aquí. Para incitar un debate sobre esta cuestión sugerimos los siguientes campos en los que los Gobiernos locales deberían tener propuestas e iniciativas innovadoras:

- Derecho a optar entre un sistema proporcional, mayoritario (a una o dos vueltas) o mixto. El sistema mixto puede ser especialmente adecuado en grandes ciudades o en municipios formados por núcleos separados de población.
- Una parte de los regidores son elegidos por barrios o distritos, según una regla mayoritaria, y el resto por sistema proporcional compensatorio; es decir, se atribuyen representantes de tal modo que cada opción obtenga el número de electos que le corresponda proporcionalmente.
- Elección directa del alcalde, que lo sea el cabeza de la lista más vota-

da, o indirecta, es decir, alcalde elegido por la Asamblea Representativa o Consejo Municipal. En el primer caso, el poder ejecutivo es ejercido o liderado por un ciudadano electo, legitimado por el sufragio universal, así se favorece una opción presidencialista y se facilita una mayoría estable en la Asamblea. En el segundo caso se favorecen las coaliciones y el control del ejecutivo por la Asamblea, pero con el riesgo de la inestabilidad o de que la elección indirecta recaiga sobre un ciudadano electo por el hecho de estar en una , pero con poco respaldo popular. La atribución de la alcaldía al líder de la lista más votada es una solución intermedia pero que puede dar lugar en muchos casos a jefes de Gobierno sin mayoría en la Asamblea.

- Elección por circunscripción única o por distritos electorales (barrios o agrupación de barrios). En el primer caso se vota a una lista “sábana” y se reparten los puestos con criterios proporcionales (fácilmente aplicables debido al tamaño y al mayor número de puestos que distribuir) o mayoritarios más o menos matizados con criterios proporcionales. En el segundo caso, los concejales son elegidos por distrito o barrio y el sistema es mayoritario puro o proporcional imperfecto, pues el número de electos elimina *de facto* a los partidos minoritarios. Ya hemos citado en el primer apartado la posibilidad de aplicar un modelo mixto que combine proporcionalidad (lista “sábana” para todo el municipio) con elección de representantes directos de los distritos. En el caso de que existan consejos o asambleas de distritos se puede optar por otro tipo de solución mixta: listas por distrito, la más votada preside el consejo de distrito y los ciudadanos electos se reparten siguiendo criterios de proporcionalidad entre la asamblea de ciudad y la de distrito.

- El sistema mayoritario francés

Un sistema mayoritario con un matiz proporcional es el francés, que atribuye el 51% de los puestos en la asamblea a la lista más votada y el 49% restante se reparte proporcionalmente entre todas las listas, incluida la ganadora. Este sistema implica:

- Fórmulas más sofisticadas para ampliar las opciones del elector y favorecer la expresión de candidaturas (individuales o colectivas) nuevas.

Pueden ser las listas abiertas, que permiten cambiar el orden y expresar un voto preferencial (con derecho a tachar a los candidatos no deseados), o el *panachage*: mezcla de candidatos de diferentes listas, bien por parte de los electores, o bien de las candidaturas si hay dos vueltas.

- Derecho otorgado a agrupaciones de electores (no únicamente a coaliciones de partidos) para constituir listas “cívicas” que pueden tener o no el apoyo de partidos políticos o de entidades variadas (sociales, sindicales, culturales, gremiales), así como de colectivos informales. En sistemas mayoritarios pueden existir en teoría candidaturas individuales. Estas agrupaciones de electores facilitarían asimismo que los partidos políticos estatales no se presentaran formalmente a las elecciones locales, sino que se limitaran a apoyar a determinadas listas o candidatos, junto con otros colectivos y ciudadanos individuales por las razones anteriormente expuestas.
- Convocatoria “obligatoria” de elecciones primarias o consultas al electorado o a los inscritos en el partido, como electores del mismo, por métodos variados (votaciones en locales partidarios, encuestas telefónicas, voto electrónico, entre otros) con el fin de elaborar las candidaturas, sean de partido, o sean de carácter “cívico”. Es un tema muy discutido, puesto que, por una parte, este tipo de consultas facilita que las candidaturas se realicen teniendo en cuentas las preferencias de los electores y, por otra, encarece los procesos electorales y genera fracturas en las organizaciones políticas. A lo que se añade la necesidad de resolver cuestiones políticas y técnicas no fáciles: ¿participan sólo los militantes, los que forman parte de un censo de votantes o simpatizantes de un partido, o los electores en general?, ¿quién controla el proceso?, ¿cómo se financia y cómo se evita que grupos económicos impongan indirectamente mediante la publicidad sus candidatos?
- Las asambleas locales o “consejos plenarios municipales”, de elección directa, con frecuencia sirven de base para la designación de representantes en entidades supramunicipales (metropolitanas, comarcales, provinciales, por mencionar algunas). Las listas no estrictamente partidarias, como las coaliciones locales, las federaciones o agrupaciones de elegidos independientes, entre otras, deben poder obtener repre-

sentación en estas entidades y recibir las asignaciones de recursos correspondientes (financiación, espacios gratuitos de radio y televisión, por ejemplo). El hecho de que la fuerza de cada opción política se contabilice en ámbitos supramunicipales y el carácter local de estas listas (a las que con frecuencia no se permite que se agrupen *a posteriori* de la elección) las deja en situación de inferioridad respecto a los partidos tradicionales y dificulta la renovación de la política.

- Posibilidad de moción de censura por iniciativa popular que permita dar el cese a alcaldes o regidores por incumplimiento voluntario de su programa electoral. Es el denominado voto programático, que existe o ha existido en algunos países europeos y latinoamericanos. En algunos casos, se establece que corresponde a una instancia judicial evaluar el incumplimiento programático a partir de una denuncia de origen popular. En otros casos, se establece una consulta o referendo vinculante o consultivo para que sea la propia asamblea la que se pronuncie sobre el incumplimiento.
- El voto obligatorio para todos los ciudadanos residentes en el municipio es una norma frecuente en América Latina y no lo es tanto en Europa. Parece bastante lógico exigir el cumplimiento del deber cívico, pues los que tienen el derecho de recibir los servicios que presta el municipio también tienen el derecho-deber de elegirlo y siempre pueden optar por el voto nulo o en blanco (en el caso de que no se sientan representados por ninguna candidatura o quieran manifestar su rechazo a la institución o a la democracia representativa). La abstención en las elecciones locales, superior en muchos casos al 50%, que se expresa en países tan importantes como Estados Unidos sólo refuerza los poderes caciquiles o clientelares, así como favorece la exclusión de los sectores más necesitados de las políticas públicas, cuando no las tendencias segregacionistas de barrios cerrados o guetos de clases medias o altas.
- El voto universal supone que todos los residentes legales (censados o empadronados, es decir, inscritos en el censo municipal) son ciudadanos, iguales ante la ley y, por lo tanto, sujetos de los mismos derechos y deberes, sean hombres o mujeres a partir de una cierta edad (por ejemplo, 16 años) y sea cual sea su nacionalidad o país de origen o de procedencia.

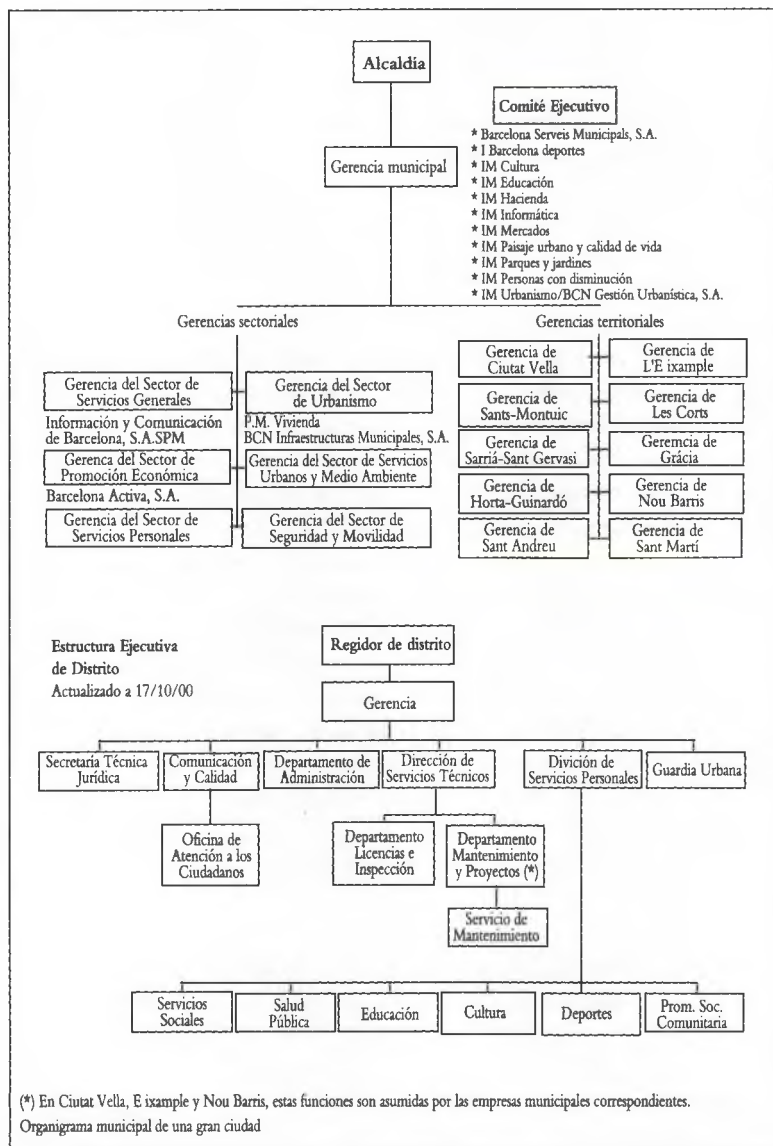
El voto universal, por ende, supone no discriminar a la población inmigrante que reside de manera estable en un lugar. Mientras no se pueda atribuir este derecho legalmente es posible celebrar “elecciones paralelas” para que estos colectivos puedan elegir representantes que participen en los órganos políticos y de gestión municipales.

- En municipios pequeños, tanto en España como en otros países, está previsto que se elija únicamente el alcalde y se funcione en régimen de concejo abierto en el que pueden participar todos los vecinos. En municipios más grandes, a partir de experiencias como el presupuesto participativo, se han experimentado fórmulas abiertas, por “barrios” o zonas de la ciudad, en las que se debaten y eventualmente aprueban planes, programas o distintas normas que pueden ser *de facto* vinculantes si el Gobierno de la ciudad se compromete a aprobar los acuerdos.

Todas las cuestiones expuestas en ese apartado son problemáticas, cuando no polémicas. Se trata de temáticas sobre las cuales el debate doctrinal, político y social está abierto. Pero, sea cual sea, la respuesta hay que darla, puesto que sin tomar opciones en un sentido u otro la gobernabilidad local simplemente no sería posible. Y las mejores opciones no son necesariamente aquellas que están en los textos legales o en los manuales, dado que esto sería negar la posibilidad de progreso de la democracia y la necesidad de adecuarse a las nuevas realidades del Gobierno del territorio y de la representación de una sociedad compleja.

Órganos y funcionamiento de los gobiernos locales

La organización del Gobierno municipal condiciona —en gran medida— la eficacia de las políticas públicas. En este caso, como en el anterior, consideramos que hay que facilitar al máximo la autonomía y la innovación municipal y estimular la experimentación, tanto para adaptarse a las nuevas realidades territoriales y sociales, como para garantizar la transparencia institucional y la participación ciudadana.



Para facilitar la comprensión de lo que sigue a continuación, presentamos un ejemplo de organigrama municipal:

A continuación exponemos un modelo clásico o muy usual de organización y funcionamiento de los Gobiernos locales. Y de manera complementaria apuntamos algunas sugerencias o temas de debate sobre cuestiones que, si bien son importantes, conviene dejar al máximo abiertas, sin imponer formas y procedimientos rígidos:

- Órganos de Gobierno Ejecutivo

Son normalmente dos: un órgano unipersonal, el alcalde o presidente municipal y un comité o junta de gobierno, que es un órgano colectivo. El alcalde normalmente delega una parte de sus competencias ejecutivas en regidores o secretarios, que nombra él mismo, aunque en muchos casos la legislación establece que la composición de la Junta de gobierno, compuesta por estos regidores o secretarios, sea ratificada por la Asamblea o Consejo plenario. La Junta puede estar formada por ciudadanos electos (concejales) o personas no electas designadas por el alcalde.

El funcionamiento de estos órganos ejecutivos adolece normalmente de un déficit democrático debido a la opacidad en la toma de decisiones, pues tanto el sistema de control por parte del órgano legislativo (Asamblea), como la participación de la ciudadanía interesada son poco eficaces o están muy poco reglados. Estos órganos ejercen facultades decisorias importantes sin la publicidad y la deliberación que existe en el consejo plenario.

¿Cómo dar la máxima transparencia al proceso decisorio? Algunas sugerencias:

- El orden del día de la Junta de Gobierno y la documentación principal debe poder ser consultada por concejales (representantes electos), así como por ciudadanos interesados, y se ha de conocer con antelación para recibir opiniones.
- Las propuestas de acuerdos que se lleven a la Junta de gobierno se expondrán previamente en las comisiones informativas de la Asamblea

en reuniones abiertas al público, que podrá intervenir en un punto de ruegos y preguntas.

- La Alcaldía y la Junta de Gobierno promoverán un uso intensivo de los medios de comunicación, tanto tradicionales (prensa, radio, televisión, carteles, reuniones barriales y demás), como los basados en las actuales tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para informar y debatir con la ciudadanía.

- Asamblea legislativa local o consejo plenario

Está compuesto por los representantes electos por sufragio universal (concejales).

Existen dos modelos principales, a saber: uno, más parlamentario, establece que el alcalde y, en ocasiones, la Junta de gobierno son elegidos por la Asamblea. En este modelo normalmente el gobierno colectivo es asumido por concejales, que forman parte de la mayoría que apoya al alcalde.

Es el modelo más frecuente en Europa. En algunos casos, el alcalde puede optar por incluir en la Junta de gobierno a algunos cargos no electos. El modelo “presidencialista”, más frecuente en América Latina, se basa en la separación más rígida entre ejecutivo y legislativo: el alcalde, elegido directamente, nombra “su gobierno” (sin concejales) y la Asamblea ejerce sus funciones de control y aprueba los grandes temas (presupuesto, ordenanzas fiscales y reglamentos variados, planes y grandes proyectos urbanos, organigrama y plantilla de personal, entre otros).

La Asamblea es “espacio político público” por excelencia en el nivel local. O debiera serlo. En algunos casos se realizan transmisiones por radio o televisiones locales. Las TIC permiten llevar a cabo el seguimiento del proceso de cada cuestión antes de la votación formal definitiva. Existen numerosas experiencias, en Europa y en América Latina, que demuestran que no es difícil garantizar la presencia y la voz ciudadanas en los plenarios municipales.

En los municipios medianos y grandes sería interesante atribuir funciones decisorias a comisiones del plenario para facilitar el seguimiento y la participación de los colectivos y ciudadanos interesados, pues actualmente las sesiones del plenario son densas, interminables, con un gran

número de puntos en el orden del día, se tratan temas de muy desigual interés, o de una complejidad que solamente pueden seguir aquellos que se hayan ocupado de ellos previamente.

- Formas de gestión autónoma: gestión directa e indirecta de servicios públicos

No se trata propiamente de formas de gobierno, que supone la legitimación del sufragio universal, una cierta "universalidad" de competencias y funciones, un nivel de autonomía política que en el ámbito de sus competencias solamente se limita por el control de legalidad de sus actos y el ejercicio de funciones de "autoridad" por medio de los cuerpos de funcionarios públicos, pero, sin embargo, algunas de estas características se dan, por lo menos parcialmente, en la creciente importancia que ha adquirido la gestión mediante organismos autónomos o por concesión a sociedades privadas.

En la práctica, en el ámbito local se produce el mismo fenómeno que en los otros niveles del Estado: la multiplicación de organismos que *de iure* o *de facto* ejercen funciones de gobierno. Como este tipo de organismos es muy variable según las ciudades y países, nos limitamos a exponer algunos de los tipos más frecuentes y corresponderá al lector analizar en su contexto local próximo, si estos tipos se dan y si no existen otros con características similares.

- Entes autónomos públicos. Se trata de entes creados por el Gobierno local, dotados de autonomía organizativa y con frecuencia financiera, que ejercen las competencias municipales que corresponden a una materia definida. En unos casos se trata de "establecimientos públicos" encargados de gestionar servicios y promover actividades no principalmente "económicas" (es decir financiadas exclusivamente, o casi, por el presupuesto público), como es el caso de la enseñanza, la cultura, la promoción del turismo, la información, los servicios sociales, entre otras. La forma jurídica puede ser variada, pero la distinción principal se establece entre un órgano especial de la administración sin personalidad jurídica propia y un organismo autónomo de derecho público (como un instituto o una fundación, por ejemplo) con

personalidad jurídica. En los casos en los que la naturaleza económica es más importante —pues se trata de servicios financiados en gran parte mediante tarifas o tasas por parte de los usuarios o consumidores (sin perjuicio de que estén subvencionados por la Administración pública)—, se opta normalmente por figuras formalmente empresariales como en los transportes públicos o en los suministros de agua o energía. En ambos casos se considera que es “gestión directa” del Gobierno local, que se asegura el control del organismo autónomo o de la sociedad privada municipal mediante el nombramiento de su consejo directivo o de Administración, normalmente presidido por un responsable político.

- Entes mixtos o regímenes de concesión al sector privado. Es lo que se denomina “gestión indirecta”. La naturaleza del servicio es pública, pero la gestión se realiza mediante entes mixtos que pueden ser públicos o público-privados. Un tipo habitual es el consorcio que en unos casos está compuesto únicamente por entes públicos (por ejemplo, el Gobierno del Estado y el de la ciudad) y en otros casos participan también los privados (por ejemplo en la gestión de puertos y aeropuertos, en algunos países participan las cámaras de comercio o las compañías de transportes). En los proyectos de desarrollo urbano se utiliza con frecuencia la fórmula de crear sociedades de economía mixta, es decir, con participación de capital privado (en países europeos es más habitual, en América Latina en cambio hay países en los que el marco legal excluye esta posibilidad). La gestión privada mediante la concesión u otra fórmula legal puede llegar a la privatización del servicio (lo cual implica de todos modos establecer mecanismos de control y de reversión para avalar que se cumplan las condiciones destinadas a garantizar los objetivos públicos del servicio). La concesión o la utilización de alguna fórmula contractual (como por ejemplo la subvención a empresas u ONG para que presten servicios de carácter social o cultural) requiere siempre, por lo menos en teoría, la transparencia tanto en el proceso de cesión de la gestión, como en los mecanismos de control público y ciudadano, lo cual muchas veces no se cumple.

La ventaja que se obtiene mediante la gestión indirecta (movilización de recursos financieros privados o de cooperación social, mayor agilidad en la gestión, idoneidad profesional por lo menos supuesta y otros aspectos) puede verse contrarrestada por el insuficiente control público democrático, el afán de lucro de los intereses privados, la utilización de un personal no adecuado o mal remunerado, entre otros.

- Organismos políticos constituidos por expertos

La mayor complejidad de la organización y de las políticas públicas, la necesidad de dotar de una legitimidad especial a ciertas funciones que requieren independencia política y competencia profesional, así como la relativa pérdida de confianza en el sistema de partidos, han sido factores que han conducido a que se multipliquen organismos de este tipo. Estos organismos existen tanto en el ámbito internacional y estatal como en el regional y local. Los tribunales constitucionales y de cuentas, los consejos del sector audiovisual o de las telecomunicaciones, los defensores del pueblo, entre otros, son ejemplos frecuentes y conocidos de esto.

En el ámbito local existen tres tipos de organismos que pueden considerarse propios de la democracia delegativa y que —si bien no tienen facultades decisorias (o son muy limitadas)— sí pueden ejercer una gran influencia en las decisiones propiamente políticas. Nos referimos, en primer lugar, a organismos de carácter judicial o que cumplen funciones propias de la judicatura, como los jueces de paz (para faltas y pequeños delitos, lo que se denomina la delincuencia urbana) o los jueces que actúan por medio de la conciliación y el arbitraje (conflictos familiares o vecinales, reclamos de usuarios, contribuyentes o consumidores).

En segundo lugar, a los organismos que cumplen funciones de defensa del ciudadano como los *ombudsman* locales. Aunque muchas veces su función sea de “tribunos de la plebe” y no ejerzan un poder decisorio real ni formal, sí contribuyen a la gobernabilidad de esos sistemas de Gobierno que afrontan el difícil reto de gobernar y representar una sociedad compleja, contradictoria, en la que una parte de los ciudadanos se siente muy alejada de los ámbitos de decisión.

Y, en tercer lugar, a comités de expertos *ad hoc*, normalmente creados por presión ciudadana y de composición concertada entre el Gobierno local y la sociedad civil a los que se atribuye la evaluación de un problema y la respuesta que se le debe dar (por ejemplo afectados por una catástrofe que podría imputarse a la Administración) o la elaboración de un plan o de un programa que se considera vinculante para el Gobierno local (como ocurre con algunas formas de participación como los *nips* o consejos ciudadanos, con la diferencia que en este caso no se trata de comités de expertos, sino de representantes aleatorios de los ciudadanos).

La innovación política local y los derechos ciudadanos

Innovación política y participación ciudadana

Conviene partir de la constatación de que la adecuación entre ofertas públicas y demandas sociales no se da automáticamente, no se puede limitar a la continuidad de los programas y servicios de “siempre”. La gestión o aplicación de los programas sociales o culturales, de los proyectos urbanos o de reactivación económica o de las medidas destinadas a garantizar el buen funcionamiento de los servicios públicos no se puede dejar en manos exclusivas de una burocracia que actúa normalmente según la lógica reglada de las inercias administrativas y presupuestarias. Nos encontramos ante una realidad contradictoria y compleja. Por una parte, existe una revalorización del territorio, de la proximidad, de las identidades de base local; por otra, hay diversidad de tiempos y de espacios, heterogeneidad y fragmentación de las demandas, multiplicidad de las identidades y comportamientos individualizados. La respuesta pública no es sencilla y hay que asumir que las instituciones políticas y los servicios administrativos no están diseñados para responder a esta nueva realidad.

Sugerimos algunas líneas de actuación que tienen que ver con el contenido específico de este documento:

- Priorizar siempre la información, la comunicación y el diálogo para elaborar los programas y los modos de gestión de actividades y servicios, regular el funcionamiento teniendo en cuenta las demandas expresadas y evaluar sus resultados periódicamente.
- Definir objetivos y dar sentido a lo que se propone y se lleva a cabo, asumir y explicitar los valores que orientan los programas y proyectos, garantizar su valor informativo y formativo, “educativo” en el sentido de enseñar a pensar, a hacer, a participar.
- No temer los conflictos, hacerlos emerger, dar medios para que se expresen las demandas más variadas y los colectivos más vulnerables, débiles o marginales, no reducir la participación a los sectores más organizados.
- Rehacer progresivamente los programas de actuación municipal, la estructura de presupuestos, la organización de los servicios y las formas de gestión en función de la evaluación social participativa.
- Utilizar las TIC sin mitificarlas y sin prescindir de los procesos deliberativos que reclaman momentos fuertes de debate público real y no sólo virtual.

Todo ello supone una capacidad de innovación política y legal que requiere una fuerte voluntad política por parte de los gobernantes locales.

– Siete ideas para la innovación política local

- El poder local-regional: la otra cara de la globalización en el plano político. El fin del mito del “estado-nación” como aparato de poder monopolista, no sólo por la necesaria construcción de poderes reguladores supraestatales, sino también por la revalorización o emergencia de poderes territoriales, de proximidad. El poder local-regional necesita articularse internamente para aparecer como un bloque negociador frente al Estado y los entes supraestatales. Las relaciones entre poderes políticos tenderán a la contractualización más que a la compartimentación, a la negociación más que a la jerarquía. Los poderes políticos se organizarán en red.
- Las nuevas realidades urbanas (aglomeración, región metropolitana, entre otras) requieren una reestructuración territorial. Sin embargo, es

discutible que esto deba llevarse a cabo creando nuevas instituciones que se añadan a las existentes (inflación costosa y burocrática) o las sustituyan (resistencias casi invencibles). Parece más adecuado plantear la reestructuración a partir de los flujos entre las instituciones básicas existentes (en España los municipios y comunidades autónomas, en América Latina los municipios y provincias, regiones o “estados”). En otras palabras, reforzar redes de cooperación entre las instituciones básicas y generar una dinámica de reforzamiento de los elementos nodales resultantes (véase modelos recientes de Francia y Reino Unido).

- Más autonomía local y menos uniformismo político-administrativo. Las legislaciones estatales necesitan una poda radical. Sobre la base de respeto de unos principios básicos, los entes locales y regionales deben poder autorregularse. No se justifica que exista una regulación estatal del sistema electoral y del modelo organizativo. Por ejemplo, si se respeta el principio del sufragio universal, los municipios deben poder decidir si eligen alcalde directamente o no y a los concejales por distrito o por circunscripción única. En cambio, deberán reforzarse los procedimientos de evaluación *a posteriori* para verificar si se cumplen los objetivos y los acuerdos contractuales, así como las políticas regionales o estatales impulsoras de los procesos de reestructuración territorial (punto anterior).
- Los Gobiernos locales y territoriales deberán asumir su relación de cooperación conflictiva con los Estados y plantearse estrategias de conquista de competencias y recursos que ahora requieren y no tienen. Por lo tanto, han de ser capaces de moverse en campos de confrontación que tensionen los marcos legales. Recuperar suelos para el desarrollo urbano, implantar nuevas formas de justicia, gestionar programas territoriales complejos, promover la participación y la igualdad de la población “no nacional”, y demás, exigirá combinar la negociación con los hechos consumados.
- La participación política y la relación partidos políticos-ciudadanos en el ámbito local y regional no puede ser una simple transposición de los modelos vigentes a escala estatal —por otra parte, hoy en crisis en cuanto a identificación cultural y credibilidad social. Sería deseable

que en las elecciones locales se formaran agrupaciones o coaliciones específicas, con vocación de continuidad, a las que los partidos “estatales” apoyaran en mayor o menor grado, pero que no dependieran de ellos. No es posible negociar o confrontarse si los gobiernos locales tienen al frente personas dependientes políticamente de los estatales. El marco local es el más adecuado, por otro lado, para innovar en la relación partidos-ciudadanos: listas abiertas, primarias, consultas populares, voto programático y demás.

- Las formas de democracia participativa y deliberativa encuentran en el ámbito local el campo de experimentación y desarrollo más apropiado (lo que explica el éxito de Porto Alegre). El presupuesto participativo, los consejos ciudadanos, la evaluación de las políticas públicas mediante consultas a los ciudadanos, la diversidad de formas de gestión y cooperación en los programas urbanísticos y sociales, la gestión local de las redes de comunicación (*intranets*) son algunos de los ejemplos de esto más vistosos experimentados con éxito.
- Las actuales tecnologías de comunicación de base digital revolucionan las formas de gestión y participación en todos los campos, tanto en las relaciones internas de las administraciones como entre ellas y los ciudadanos. La ventanilla única, la consulta permanente a los ciudadanos mediante intranet, la “personalización” de los servicios públicos (por ejemplo, transporte a la demanda), entre otros aspectos, aumentan considerablemente.

Es importante la fluidez de la relación entre gobierno local y ciudadanía, tanto en los procesos previos a la decisión como en la gestión posterior. Pero no sólo la Administración se organiza en red, también la ciudadanía. A las radios y televisiones locales se añaden las redes ciudadanas y hoy debiera ser una ardiente obligación de los poderes locales favorecerlas, garantizar a todos los accesos a intranet y a Internet, no sólo mejorar la relación administración-ciudadanía, sino también entre los ciudadanos, no sólo prestar mejor los servicios, sino responder a nuevas demandas. La democracia, la participación, la oposición hoy se escriben también con la e de “e-gobernabilidad”.

Autonomía política local y capacidad innovadora

Los gobiernos locales no pueden actuar según una interpretación literal, rígida y subordinada de leyes y reglamentos de rango superior. Las experiencias innovadoras se han multiplicado en los últimos veinte años, incluso al límite de la legalidad a veces. Citamos algunas: radios y televisiones locales, cableado, consultas populares, regulación de usos de actividades económicas, viveros de empresas y créditos de capital riesgo, oposición exitosa a grandes proyectos infraestructurales del Estado, formas de justicia local, promoción exterior, entre otras. Es un camino que continuar y desarrollar. En relación con la gestión democrática de la ciudad y con la participación ciudadana, nos limitamos ahora a citar algunos campos en los que la innovación es especialmente importante, aunque a menudo encuentra dificultades legales y políticas:

- El sistema electoral. Se pueden promover “primarias” aunque no estén previstas legalmente, organizar elecciones entre los colectivos inmigrantes y hacer que participen en los órganos municipales, designar al frente de los entes descentralizados a los elegidos en el territorio o mediante una consulta popular *ad hoc*, por mencionar algunas opciones.
- El ejercicio de competencias no previstas por la ley y que corresponden al Estado. Por ejemplo, crear fundaciones para promover la proyección exterior, si esta actividad no se considera competencia local; o forzar la coordinación de jueces y policías con la alcaldía convocando reuniones informativas; o realizar acuerdos con entidades privadas para generar actividades económicas innovadoras o una banca de capital riesgo.
- La organización política y administrativa municipal. Aunque la legislación estatal sea uniformista e imponga corsés rígidos a la organización política municipal, no existe inconveniente legal alguno en promover organismos *de facto* que deliberen en otros marcos y con más amplia participación asumiendo luego los acuerdos en el ámbito institucional correspondiente. La organización administrativa se transforma constantemente mediante las formas de gestión indirecta o la creación de entes autónomos.

- La creación y gestión de medios de comunicación locales, el cableado y en general todo lo que hace referencia a las TIC y al acceso público a éstas. Se trata de un campo nuevo y los usos derivados de iniciativas audaces pueden ser generadores normativos.
- La igualdad político-jurídica de todos los residentes en el municipio (especialmente en relación con los inmigrantes “no comunitarios” con o sin residencia “legal”). Es un escándalo moral y un fraude a la democracia la existencia de sectores relativamente amplios de población arraigada en el lugar, que trabaja, paga impuestos, crea familias, está sometida a las normas de la sociedad en la que vive y no dispone de derechos ciudadanos básicos como el de votar y ser elegido, el de practicar la religión en la que ha nacido o por la que ha optado en conciencia y el de que se respeten sus pautas culturales, siempre que no atenten a derechos humanos de las otras personas.
- El uso de los instrumentos de democracia directa, como el referendo y la consulta popular. Son instrumentos que en muchos marcos legales no están previstos, están regulados muy restrictivamente o a veces prohibidos. Pero existen muchas formas de superar estos inconvenientes —si existe voluntad política de consulta a la población— como encuestas masivas, asambleas en barrios y manzanas, consultas telefónicas o electrónicas, cartas dirigidas a todos los ciudadanos y a todas las redes asociativas, por mencionar algunas. Sin embargo, incluso cuando el marco legal lo permite, las autoridades locales son bastante reacias a promover la expresión individual o colectiva de la población.
- La gestión de las infraestructuras y los equipamientos (de transportes y comunicación, culturales y deportivos, entre otros). Entre la gestión pública y la privada existen otros modos de gestión, como por ejemplo la “gestión cívica”, aplicable a equipamientos e instalaciones de naturaleza muy diferentes; los aeropuertos (gestionados en su totalidad o con su participación por cámaras de comercio, consorcios turísticos y otros); los viveros de empresas (con participación de sindicatos, departamentos universitarios, organizaciones profesionales), o los centros cívicos o socioculturales (de gestión participativa en muchos casos por parte de asociaciones vecinales, culturales, de jóvenes u otros).

- El planeamiento del territorio y la ejecución del urbanismo. La participación en el planeamiento se ha reducido casi siempre en los textos legales a la información antes de la aprobación definitiva del plan, y a la presentación de alegaciones por parte de personas físicas o jurídicas interesadas.

La multiplicidad de intereses que en la actualidad está en juego y la diversidad de demandas sociales han convertido en un anacronismo este tipo de participación. En algunos textos legales se impone que los planes incluyan memorias complementarias como la social, la ambiental y la participativa, de igual rango que la jurídica y la financiera. En otros casos se innova mediante nuevos modos de información como el uso de las maquetas, de programas de ordenador que permitan simulaciones y propuestas por parte de los visitantes, reuniones descentralizadas para debatir los avances del planeamiento y las alternativas, por mencionar algunos. Ejemplifica la necesidad de dar respuestas innovadoras basadas en mecanismos que permitan recoger la diversidad de intereses y de demandas como el auge del planeamiento estratégico '65n Europa y en América, la obligatoriedad de realizar procesos deliberativos con amplia participación si se solicita la cofinanciación de proyectos por parte del Estado, el presupuesto participativo (un modo de ejecutar el planeamiento vigente), entre otros.

- La protección de los derechos de los ciudadanos como usuarios y consumidores. La dependencia de los ciudadanos usuarios y consumidores respecto a las empresas (públicas o privadas) prestadoras de servicios básicos (agua, telefonía, energía, transportes), y frente a los proveedores del sector comercial, se traduce casi siempre en impotencia frente a los actos lesivos y abusivos de estos actores de la vida urbana. El ciudadano necesita ser defendido y la autoridad más próxima, la local, es la que mejor puede hacerlo, incluso frente a sus propios actos injustos, abusivos o negligentes. Por ello, y sin necesidad de que el marco legal estableciera su obligatoriedad, en muchas ciudades se han creado oficinas de asesoría y apoyo al consumidor, jueces municipales que resuelven reclamaciones por la vía de la conciliación o arbitraje entre empresas de servicios y ciudadanos, organismos independientes (co-

mo el “defensor del ciudadano” u *ombdusman* local) que atienden las quejas respecto a las autoridades locales, entre otras.

- El desarrollo del asociacionismo y de las redes ciudadanas. En este caso, la capacidad de innovar depende exclusivamente de la voluntad o imaginación política y de los recursos que se puedan movilizar. Los gobernantes tienden a considerar la relación con las entidades y los colectivos como una carga, en el mejor de los casos como un derecho de los ciudadanos que se ha de soportar. En realidad, deberían ser los más interesados en poder dialogar y confrontarse con los ciudadanos organizados o expresándose en colectivo, pues es un capital social extraordinario. Sin la información y la cooperación que puede proporcionar la ciudadanía es casi imposible desarrollar políticas públicas locales eficaces. Y debe considerarse un deber básico de los gobiernos democráticos favorecer el asociacionismo, propiciar la vida colectiva y —especialmente— promover la expresión de las demandas de los sectores más vulnerables, débiles o marginales.
- El reconocimiento del derecho a la iniciativa ciudadana, es decir, reconocer que los ciudadanos pueden promover y proponer planes, programas, normas, medidas específicas, actuaciones en general a las administraciones públicas es la otra cara de la participación promovida por las instituciones. Instrumentos como los ya citados planes estratégicos, presupuestos participativos, consejos ciudadanos, entre otros, pueden ser también la ocasión en la que se expresen las demandas ciudadanas. Pero existen otras vías, como la consulta popular, una forma específica de iniciativa, o el derecho a presentar una propuesta que deba recibir respuesta motivada del órgano competente y —en algunos casos— que sea objeto de debate público (por ejemplo, en el seno de la Asamblea municipal o del Consejo del ente descentralizado).
- La seguridad ciudadana, la regulación de la convivencia y la justicia local. En este caso, a diferencia del anterior, el marco legal con frecuencia impone grandes limitaciones a la iniciativa local. Sin embargo, se pueden “inventar” modos de justicia de proximidad, aunque sea solamente del tipo de mediación, conciliación y arbitraje, o faltas cuya sanción corresponda al Gobierno local. En muchas ciudades existe

una policía local, ciudadana, de proximidad, educada para servir al ciudadano; pero en otras, la policía puede ser un factor más de inseguridad. Se han experimentado comités a escala de barrio en los que participan policía y jueces, gestores locales y representantes de colectivos ciudadanos para desarrollar políticas públicas de seguridad.

- La iniciativa local destinada a modernizar la base económica urbana, atraer nuevas actividades y generar empleo. No ha sido históricamente una competencia propia de los Gobiernos locales, más orientados a garantizar las reglas y los servicios que aseguran la “reproducción social”, antes que la “producción social”. En la actualidad se ha convertido en uno de los principales desafíos a los que se debe responder desde el ámbito local o regional. La globalización, al tiempo que ha alejado los centros de decisión públicos y privados de la actividad económica, ha hecho del espacio urbano-regional el ámbito en el cual se producen las sinergias que determinan la calidad de la oferta urbana, especialmente entre recursos humanos, capital fijo y nuevas iniciativas. En estos momentos no existe Gobierno local que no se plantee viveros de empresas y mecanismos de capital riesgo, eventos que promuevan la ciudad, gestiones para atraer inversiones, entre otras estrategias. Se trata de un campo en el que se progresa rápidamente por imitación unos de otros y en el que se tiende a confundir en ocasiones los “enclaves” globalizados con la modernización del conjunto de la economía y de la sociedad urbana, un error frecuente cuando se olvidan las actividades y los recursos propios del territorio, las tramas sociales y las habilidades existentes, las dinámicas de la población del lugar.
- La iniciativa cultural para reforzar el atractivo de la ciudad, su imagen y su identidad, atraer nuevos públicos. La oferta cultural y de ocio, la calidad del ambiente urbano, la animación del espacio público, los niveles de convivencia y tolerancia, la diversidad de la población, entre otros aspectos, contribuyen tanto al bienestar de la ciudadanía, como a hacer atractiva la ciudad. Esta oferta no es reducible a la organización de algunos eventos y a la creación de “zonas turísticas” convertidas en parques temáticos. El capital más importante de la ciudad son sus ciudadanos, las tramas y las relaciones sociales que se construyen y

el ambiente que se respira. Y la iniciativa cultural no es una tarea exclusiva del gobierno local, pero sí lo es actuar de promotor o facilitador para estimular las iniciativas sociales. En este campo no existen otras limitaciones que las que se deriven de los recursos económicos y de las voluntades políticas.

El gobierno local, entre el Estado y la sociedad civil

La innovación política en éstas y otras dimensiones de la vida política local puede tener grados muy diferentes de intensidad y de dificultad. El marco legal es distinto en cada una de las dimensiones indicadas y las diferencias entre países pueden ser muy importantes. Apuntaremos, a riesgo de simplificar, tres tipos de situaciones:

- Casos en los que existe una regulación detallada que compete al Estado central (o, en países federales, puede ser competencia de los entes fedrativos, como los Estados en México o las provincias en Argentina). El sistema electoral, el modelo básico de organización política y administrativa, el estatuto de los ciudadanos (es decir, quiénes son sujetos de derechos) son casi siempre un marco jurídico que se impone con rigidez uniformista a los gobiernos locales. La innovación en ocasiones puede encontrar fisuras en el marco legal o exigirá previamente plantear una modificación del mismo, a veces de carácter constitucional.
- Casos en que los gobiernos locales pueden actuar, según su capacidad, en ámbitos escasamente regulados, como ocurre con frecuencia en las iniciativas económicas y culturales o la promoción de la participación y la vida asociativa. Es en este campo donde la falta de legalidad puede ser considerada una debilidad, pues no están previstos los medios y los procedimientos para actuar, pero también como una oportunidad, puesto que la experiencia demuestra que la imaginación social y la voluntad política pueden “inventarse” ámbitos de actuación exitosos.
- Casos en que existe una regulación que establece competencias compartidas o concurrentes entre el nivel local y los niveles superiores del

Estado, como ocurre generalmente con el planeamiento, la gestión de las infraestructuras y grandes equipamientos, los medios de comunicación local, entre otros.

En estos casos parece lógico que las funciones que se pueden ejercer mejor en la proximidad correspondan al Gobierno local, como: iniciativa planificadora y gestión de los planes, diseño de los proyectos que afectan directamente a la ciudad, control de ejecución de las obras, gestión de infraestructuras como puertos y aeropuertos, por mencionar algunos. El Gobierno local tiene el privilegio de la proximidad y ha de seguir utilizando bien esta ventaja; esto es, estableciendo una relación diferente con la sociedad civil. La descentralización, la comunicación permanente, las políticas públicas integradas y la participación ciudadana en todos sus modos posibles deben caracterizar la gestión local, independientemente del tamaño y la población, del color político y de las urgencias urbanas.

El ámbito municipal es el lugar de “otra política”, de las relaciones personalizadas entre electores y elegidos, de la adecuación de la gestión pública de los equipamientos y servicios a las demandas heterogéneas, incluso individualizadas, de la población, de la aplicación cuidadosa de programas de acción positiva hacia los colectivos más vulnerables, de la cooperación o concertación ágil con entidades cívicas, colectivos sociales o empresas, de la reconstrucción o “invención” de identidades colectivas, hoy más necesarias que nunca para contrarrestar los efectos de la globalización homogeneizadora. En una época en la que la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado y en los partidos políticos ha llegado a veces a niveles mínimos, y en la que las sociedades urbanas reivindican las identidades locales, regionales y el gobierno de proximidad, parece tan necesario “reinventar” la gobernabilidad de proximidad como los mecanismos de participación de la ciudadanía.

- Legitimidad política e identidad territorial

En nuestro mundo globalizado, a lo abstracto del poder de flujos de capital, tecnología e información se opone lo concreto de la identidad territorial, cultural, lingüística, étnica y religiosa.

- *Identidad y territorio (mundo)*
 - Un 15% de la gente se identifica con el mundo en general o con el continente en el que vive.
 - Un 47% consideran como su principal identidad de referencia a la región o la localidad, el 38% restante al estado-nación.
- *Identidad y territorio (por áreas geográficas)*
 - En los países de la "Europa del sureste" (que incluye España), un 64% de la población se identifica en primer lugar con la región-localidad y tan sólo el 23% con su estado-nación. Un 13% se identifica con el mundo en general.
 - En América del Norte un 41% se identifica con la región-localidad, un 43% con el estado-nación y un 16% con el mundo en general.
 - En Europa del Este son el 58% los que en primer lugar se identifican con la región-local, 34% con el estado-nación y 8% con el mundo.
- *Identidad y territorio en España/Cataluña*
 - Un 19,7% se sienten más españoles que catalanes, 37% se sienten sobre todo catalanes y un 36,2% se sienten tan catalanes como españoles, mientras que el 6,6% de las personas no se identifica con ninguna de las dos identidades.
 - Cuando se han de identificar con un territorio, el 14% lo hace con España, el 32% con Cataluña, el 22% con la ciudad donde ha nacido, el 19,4% con la ciudad donde vive y menos del 10% con Europa o con el mundo.
 - Cuando se pide designar sólo una fuente de identificación, el 56% cita a la familia, mientras que tan sólo un 8,9% elige a su país, su cultura o la lengua. Se definen como individuos en primer lugar el 8,7% de los pobladores de esta región.
- *Legitimidad política de los gobiernos (en el mundo, 2002)*
 - Un 62% opina que su país no está gobernado por la voluntad del pueblo.
 - La percepción del gobierno por parte de sus ciudadanos es de corrupto para el 40,8%, burocrático para el 39,1% y eficiente para el 9,9%.

- *Legitimidad política de los gobiernos (por áreas geográficas, 2002)*
 - El 66% de la población mundial opina que su país no está gobernado por la voluntad del pueblo y un 78% opina lo mismo en América Latina. En la UE el porcentaje es del 61% y en Estados Unidos del 52%.
- *Legitimidad política de los partidos políticos (por áreas geográficas)*
 - Los ciudadanos que expresan no mucha o ninguna confianza en los partidos políticos (año 2000 y 2002) en Argentina son el 93%, en Japón el 81,8%, en la UE el 73% y en España el 67%.
- *Legitimidad política de los partidos políticos frente a otras instituciones*
 - El 24% de la población de España expresa su confianza en los partidos políticos, mientras que el 69% expresa su confianza en las ONG, el 36% en los sindicatos y el 58% en las Naciones Unidas.

Pero no hay que confundir Gobierno local y sociedad civil, al contrario, hay que reivindicar y desarrollar el municipalismo como “poder político”, como una dimensión principal del estado de derecho, como institución representativa y con capacidad de ejercer funciones de gobierno de carácter ejecutivo, legislativo y judicial, con competencias decisorias e interlocutor ineludible, todos de otros niveles políticos (estatales y supraestatales) en todo lo que pueda afectar al territorio y a la población del municipio.

La gestión democrática y la participación ciudadana sólo serán efectivas si los ciudadanos tienen ante sí unos poderes locales con capacidad de decidir o de incidir eficazmente ante otros poderes políticos, económicos o culturales, si tienen competencias legales y recursos económicos para desarrollar políticas públicas en su ámbito, es decir, si tienen autoridad legitimada por su carácter institucional dentro del estado de derecho y medios para ejercerla.

Por lo tanto, se crea confusión cuando los gobiernos locales quieren identificarse con la sociedad civil, que llevado al extremo supone abandono de responsabilidades.

Y tampoco es admisible cuando se pretende otorgar al nivel local el carácter de organismos administrativos, pero no políticos, lo cual supone

su consideración de entidades subordinadas en todas sus dimensiones a otros poderes del Estado.

Uno de los principales rasgos diferenciadores del Gobierno local es precisamente su dimensión participativa.

Sobre derecho a la ciudad y derechos ciudadanos

Exponemos a continuación una breve explicación sobre el derecho a la ciudad y los derechos ciudadanos para ayudar en la comprensión del conjunto del texto, debido a que en distintos momentos se hace referencia (explícita o implícita) a estos conceptos. Incluimos seguidamente un listado como propuesta de nuevos derechos ciudadanos.

La participación democrática y ciudadana es un derecho instrumental que establece una relación entre las demandas, necesidades, aspiraciones o lo que los ciudadanos —colectiva o individualmente— consideren que son sus derechos y las políticas públicas competencia de las instituciones representativas.

Las demandas ciudadanas estarán más legitimadas y tendrán más fuerza en la medida en que se basen en derechos legales, reales o programáticos, o que estén considerados en el ámbito institucional o la opinión pública como tales (derechos morales). Por ejemplo, el derecho al espacio público, al lugar (o mantener la residencia en el barrio o zona donde se vive), a la movilidad y accesibilidad, a la centralidad, al acceso a las TIC, los derechos específicos de la gente mayor, de los niños o de las personas con alguna discapacidad en relación con el uso de la ciudad, el derecho a la cualidad medioambiental, entre otros.

La cultura cívica de las últimas décadas ha legitimado como derechos, por lo menos morales, un nuevo conjunto de ellos que se pueden denominar derechos de tercera generación, respecto a los derechos civiles y políticos (primera generación) y sociales y económicos (segunda generación). Se trata sobre todo de “derechos urbanos”, puesto que las sociedades actuales son mayoritariamente urbanas, aunque no de manera exclusiva. La elaboración intelectual y la demanda ciudadana son indispensables para

hacer valer estos derechos ante las instituciones políticas, puesto que se trata de derechos que en general no están garantizados plenamente por la legalidad, o lo están sólo como derechos programáticos, esto es, sin una garantía legal que permita reclamarlos por vías jurídicas.

A continuación proponemos un catálogo, obviamente no exhaustivo, de derechos urbanos como contribución a la renovación de la cultura política en el ámbito de la ciudad y del Gobierno local. La legitimización de las demandas locales y la síntesis entre valores universalistas y prácticas políticas territoriales requiere la formulación de derechos que permitan desarrollar un combate democrático por la justicia en la ciudad.

Nota: La siguiente proposición sobre derecho a la ciudad y derechos ciudadanos se presenta a modo de reflexión conclusiva del autor.

- Derecho a la vivienda y al lugar. La gente tiene derecho a mantener su residencia en el lugar donde tiene sus relaciones sociales, en sus entornos significantes. O a tener otro lugar de su libre elección. Todas las personas que viven en un lugar que han contribuido a construir, en el que están arraigadas y que proporciona sentido a su vida, deben poder continuar viviendo en él y tienen derecho al realojo en la misma área si ésta se transforma por medio de políticas de desarrollo urbano o de rehabilitación de hábitats degradados o marginales. Las autoridades locales protegerán a las poblaciones vulnerables que puedan sufrir procesos de expulsión por parte de las iniciativas privadas. El derecho a la vivienda está integrado necesariamente en el derecho a la ciudad: este derecho, si la vivienda no está integrada en un tejido urbano, articulado con el resto, en el que conviven poblaciones y actividades diversas, puede ser de hecho la marginación de los sectores de bajos ingresos (la exclusión territorial).
- Derecho al espacio público y a la monumentalidad. La ciudad es en la actualidad un conjunto de espacios de geometría variable y de territorios fragmentados (física y administrativamente), difusos y privatizados. El espacio público es una de las condiciones básicas para la justicia urbana, un factor de redistribución social. Ser visto y reconocido por los otros es una condición de ciudadanía.

- Derecho a la belleza. El lujo del espacio público y de los equipamientos colectivos no es despilfarro, es justicia. Los programas públicos de vivienda, infraestructuras y servicios deben incorporar la dimensión estética como prueba de calidad urbana y de reconocimiento de necesidad social. Cuanto más contenido social tiene un proyecto urbano, más importante es la forma, el diseño, la calidad de los materiales, entre otros.
- Derecho a la identidad colectiva dentro de la ciudad. La organización interna del espacio urbano debe facilitar la cohesión sociocultural de las comunidades (barriales, de grupos de edad, étnicas y otras). La integración ciudadana es más factible si las personas están también insertas en grupos referenciales próximos. La ciudadanía es pluridimensional y requiere integraciones colectivas múltiples, bien para adherir, o bien para participar o confrontarse. Para los “excluidos”, la integración grupal conflictiva es indispensable para conseguir su reconocimiento.
- Derecho a la movilidad y a la accesibilidad. Hay que tender a igualar las condiciones de acceso a las centralidades y la movilidad desde cada zona de la ciudad metropolitana. Estos derechos son hoy indispensables para que las llamadas libertades urbanas o posibilidades teóricas que ofrece la ciudad sean realmente utilizables. El derecho a moverse con facilidad por la ciudad metropolitana debe universalizarse, no reservarse a los que disponen de vehículo privado. La accesibilidad de cada zona es indispensable con el fin de existir para los otros.
- Derecho a la centralidad. Todas las áreas de la ciudad metropolitana deben poseer lugares con valor de centralidad y todos los habitantes deberían poder acceder con igual facilidad a los centros urbanos o metropolitanos. En la ciudad metropolitana la articulación de los centros viejos y nuevos, el acceso y la recalificación de los centros históricos no sólo de la ciudad central, sino también de las áreas periféricas, la creación de nuevas centralidades polivalentes en sus funciones y mixtas en su composición social son elementos consustanciales de la democracia urbana. Las centralidades marcan las principales diferencias entre las ciudades. La adecuada relación centralidades-movili-

dades es hoy una de las condiciones básicas para el funcionamiento democrático de las ciudades. La pluralidad de centralidades se vincula a la superación de las dinámicas segregadoras y especializadoras de los territorios: el urbanismo de la ciudad del siglo XXI debe optar por el *collage*, es decir: la mezcla, la diversidad de poblaciones, actividades y usos plurales de los espacios.

- Derecho a la conversión de la ciudad marginal o ilegal en ciudad de ciudadanía. Las políticas públicas deben desarrollar políticas ciudadanas en los márgenes, legalizar y equipar los asentamientos, introducir en ellos la calidad urbana y la mixtura social, promover maneras originales de participación ciudadana que se adapten a las características de poblaciones especialmente vulnerables. Los grandes proyectos de infraestructuras de comunicación o económicas que se realizan en las periferias o los proyectos comerciales o inmobiliarios deben ser siempre constructores de la ciudad, es decir, incorporar programas de vivienda y de urbanización básica, así como elementos de monumentalidad.
- Derecho al gobierno metropolitano o plurimunicipal. Sin perjuicio de la importancia democrática y funcional de los ámbitos nacionales o regionales (federalización de los estados grandes o medianos), los ciudadanos tienen derecho, por razones de participación y de eficacia de la gestión pública, a un gobierno de proximidad. En las regiones más urbanizadas, este gobierno debe tener una dimensión plurimunicipal o metropolitana. No se trata de suprimir los municipios, incluso los pequeños son ámbitos de representación y de gestión (a veces muy limitada) válidos, pero casi siempre la gestión pública de proximidad requiere ámbitos de planificación y programación, de gestión de servicios costosos y de redistribución de recursos, que abarcan una diversidad de municipios. Deberemos plantearnos la elección directa de estos gobiernos para que adquieran una mayor legitimidad democrática. Y para garantizar que se tienen en cuenta más a las personas que a los kilómetros cuadrados.
- Derecho a la innovación política. Los gobiernos locales y regionales deben recoger las demandas sociales para innovar en cuanto a sistemas electorales, mecanismos de participación, instrumentos de planea-

miento y de gestión, entre otros. Por ejemplo, el planeamiento estratégico es una innovación política aún no recogida por el derecho público. Las relaciones entre administraciones y entre actores públicos y privados deben incorporar cada vez más formas contractuales y no únicamente jerárquicas o compartimentadas.

- Derecho al acceso y al uso de las tecnologías de información y comunicación. Las administraciones públicas no sólo deben proteger y garantizar este derecho, sino también utilizar las TIC para democratizar realmente al acceso de todos a los servicios de interés general. Se trata del derecho al uso social de las actuales tecnologías de información y comunicación, especialmente en las relaciones con las administraciones públicas (por ejemplo, ventanilla única). Barrios y viviendas tienen, todas, derecho al cableado.
- Derecho a la ciudad como refugio. La ciudad debe asumir áreas de refugio para aquellos que por razones legales, culturales o personales necesiten durante un tiempo protegerse de los aparatos más represivos del Estado, en tanto que las instituciones democráticas no son capaces de protegerlos o integrarlos. Por otro lado, estas áreas-refugios forman parte de la oferta urbana como aventura transgresora.
- Derecho a la protección por parte del gobierno de proximidad ante las instituciones políticas superiores y las organizaciones y empresas prestadoras de servicios. El gobierno local debe actuar de defensor de oficio de los ciudadanos en tanto que personas sometidas a otras jurisdicciones y también en tanto que usuarios y consumidores. Esta protección, por parte de los gobiernos locales, deberá compensar la tendencia a la gestión indirecta o a la privatización de servicios y la consiguiente reducción de la función pública. Por otra parte, la complejidad del consumo social aumenta la dependencia de los ciudadanos respecto a las empresas de servicios y de distribución comercial que muchas veces actúan en mercados oligopólicos.
- Derecho a la justicia local y a la seguridad. Hoy la justicia es inaccesible para la mayoría de los ciudadanos (por su coste y lentitud, entre otros aspectos). La seguridad es vista principalmente en términos de represión y se plantean políticas de seguridad sobre todo cuando la

“inseguridad” afecta a sectores medios y altos y a agentes y representantes de las instituciones. La justicia local, de base municipal y la seguridad como actuación concertada entre la institución local y la sociedad civil organizada es en la actualidad una demanda inaplazable de las mayorías ciudadanas, en la medida en que puede asegurar una prevención más eficaz y, si es preciso, una reacción sancionadora más rápida.

- Derecho a la ilegalidad. Paradójicamente, tanto los colectivos sociales, como —en ocasiones— las instituciones locales deberían asumir el coste de promover iniciativas ilegales o no contempladas como legales para convertir una demanda no reconocida en un derecho legal (por ejemplo, para obtener la reversión de uso de espacio público congelado por una institución estatal). En otras palabras, se trata de demandas que se pueden considerar “legítimas”, aunque no sean legales. Los ejemplos de esto son las sentencias absolutorias de los *okupas*, la tolerancia oficial en áreas urbanas delimitadas, respecto al tráfico de droga, el uso social efímero o definitivo de espacios privados con vocación pública, entre otras.
- Derecho al empleo y al salario ciudadano. El ámbito urbano-regional debe garantizar un rol social que proporcione ingresos monetarios, es decir, remunerados al conjunto de la población activa. Además de las iniciativas generadoras de empleo (por ejemplo, servicios de proximidad, ecología urbana, por mencionar algunas), es en este ámbito donde se pueden experimentar y gestionar algunas formas de “salario ciudadano” y de formación continuada para todos. El espacio urbano-regional puede ser un marco de gestión de estas políticas entre Gobiernos de proximidad y organizaciones sindicales y sociales.
- Derecho a la calidad del medio ambiente. Como derecho a una calidad de vida integral y como derecho a preservar el medio para las generaciones futuras. Este derecho incluye el uso de los recursos naturales y energéticos, el patrimonio histórico-cultural y la protección frente a las agresiones a la calidad del entorno (contaminaciones, congestiones, suciedad, fealdad, por ejemplo).
- Derecho a la diferencia, a la intimidad y a la elección de los vínculos personales. Nadie puede sufrir discriminación según sus creencias, sus

hábitos culturales o sus orientaciones sexuales, siempre que se respeten los derechos básicos de las personas con las que se relacione. Todo tipo de vínculo personal libremente consentido (por ejemplo, parejas homosexuales) merece igual protección. No existe un modelo de vida personal o familiar que tenga derecho a más protección que otro.

- Derecho de todos los residentes en una ciudad a tener el mismo estatus político-jurídico de ciudadano. Y, por lo tanto, igualdad de derechos y responsabilidades. La ciudadanía debe distinguirse de la nacionalidad (que en el marco de la globalización y de las uniones políticas supraestatales debe perder su actual carácter absoluto, es decir, la facultad de proporcionar un estatuto diferenciado). Es la relación con un territorio, con un entorno social lo que debe determinar el estatuto legal.
- Derecho a que los representantes directos de los ciudadanos tanto institucionales (gobierno local y/o regional), como sociales (organizaciones profesionales, económicas, sindicales, territoriales, entre otras) participen o accedan a las conferencias y organismos internacionales que tratan cuestiones que los afectan directamente.
- Derecho de los ciudadanos a igual movilidad y acceso a la información transversal similar al que poseen los capitales privados y las instituciones públicas. Derecho a acceder a todo tipo de información emanada de los organismos públicos y de las empresas de servicios de interés general. Derecho a la movilidad física completa en los espacios políticos y económicos supranacionales en los que se encuentran inmersos.

Derecho de los gobiernos locales y regionales y de las organizaciones, ciudades a constituir redes y asociaciones que actúen y sean reconocidas a escala internacional. Este derecho incluye tanto el reconocimiento por parte de las Naciones Unidas y de todos sus organismos y programas, como de organizaciones mucho menos transparentes (como la Organización Mundial del Comercio o el Banco Mundial). La regulación de los procesos globalizados no la realizarán únicamente los Gobiernos de los Estados y los grandes grupos económicos como el fracaso del AMI en su momento demostró. La globalización supone poner en cuestión el soberanismo monopolista.

Estructura territorial del Estado: el caso español

Introducción al caso español

La formación del Estado español, según un modelo unitarista, se inicia en el siglo XVIII y aparentemente se consolida con la Restauración conservadora y monárquica de 1874. La debilidad económica estructural de este Estado, debido a que la revolución industrial no arraiga en el conjunto del tejido económico, no permite que se produzca un proceso sólido de integración política y social del conjunto de los territorios que lo componen.

La economía moderna se implanta casi exclusivamente en dos regiones periféricas, Catalunya y el País Vasco. En el caso catalán por haberse producido un proceso de acumulación, por una temprana transformación de la estructura agraria y por la existencia de un tejido urbano artesano y comercial diversificado; y en el caso vasco por la existencia de cuencas mineras de carbón y hierro que sientan las bases para un desarrollo del capital financiero. Estas dos regiones generan una burguesía hegemónica en su territorio, ven cómo se expanden las clases medias urbanas y son cuna de un proletariado industrial moderno. Pero a lo largo del siglo XX no conquistan el poder del Estado, excepto el segmento superior de la oligarquía financiera vasca, que se integra en un bloque de poder conservador con los viejos sectores de la alta burocracia del Estado y del latifundismo agrario.

El Estado unitarista fracasa como proyecto integrador y modernizador a lo largo del siglo XIX, pero los grupos dirigentes se mantienen el poder mediante sistemas políticos excluyentes, con períodos autoritarios y otros de “democracia censitaria”. Las regiones más avanzadas de la periferia se sienten excluidas del poder político, incluso sus burguesías (o gran parte de éstas), y aunque se refugian en un mercado “nacional” parcialmente protegido, pugnan por hegemonizar política y culturalmente su territorio propio para ejercer presión sobre el Estado. Nace progresivamente, en la segunda mitad del siglo XIX y a principios del XX, el nacionalismo periférico catalán y vasco. Con características distintas cada uno que explican a la vez sus similitudes y sus diferencias, lo que ha llevado siempre a intentar soluciones distintas.

En el caso vasco, en una sociedad industrial más dualizada, el nacionalismo burgués integra clases medias, afirma un discurso identitario (tradicionalista) e independentista, se tiñe fuertemente de religiosidad y se enfrenta a un proletariado de cultura laica y socialista. En el caso catalán, el nacionalismo o “catalanismo” nace y se desarrolla con contenidos plurales, tanto en su composición social (burguesía industrial vacilante, clases medias urbanas y laicas, pequeña burguesía rural católica, trabajadores de empresas pequeñas a medias entre el anarcosindicalismo y el catalanismo autogestionario) como en sus proyectos políticos (independentismo tímido, federalismo, autonomías posibilistas, presencia de representantes en el Estado).

En el primer tercio de siglo XX el Estado español es socialmente oligárquico, unitarista o centralista y con tendencias autoritarias en lo político, económicamente vinculado a los sectores financieros y agrarios que no promueven un desarrollo del conjunto del país y culturalmente retrógrado y aliado a la cúpula religiosa más reaccionaria. Este Estado es incapaz de afrontar a la vez la tensión social (lucha de clases propia de la sociedad industrial) y la tensión territorial (fuerza creciente de los nacionalismos o autonomismos periféricos). Los gobiernos monárquicos que se suceden a partir de la Restauración intentan mantener el sistema oligárquico mediante períodos autoritarios que desembocan en una dictadura relativamente breve en 1923. La doble presión social y territorial provoca el quiebre de la Monarquía: la victoria de los partidos promotores de un

cambio político republicano en unas elecciones municipales (el voto urbano) provoca la dimisión y exilio del Rey y hace triunfar el proyecto democrático expresado en la República de 1931. Las fuerzas conservadoras del antiguo régimen no saben adaptarse a la nueva situación y —en un clima internacional favorable— promueven un alzamiento militar. El resultado es la guerra civil, una guerra destinada a destruir la fuerza social y política de la clase trabajadora y a criminalizar el movimiento político y cultural de los nacionalismos periféricos.

La organización unitarista del estado y su difícil adaptación a la realidad plural y a la modernización política

En el transcurso del largo medio siglo que se inicia con la restauración monárquica en 1874 y se extiende hasta la República de 1931, se consolida el modelo de Estado unitarista y centralista iniciado en el siglo XVIII. Este Estado se organiza territorialmente por medio de “provincias” (creadas en 1835, pero definidas en su organización y competencias en 1882) que si bien se inspiran en el modelo del departamento republicano derivado de la Revolución francesa, tienen un contenido muy diferente. En ambos casos se entiende el departamento como un brazo del Estado centralista. En el modelo francés, el departamento —al frente del cual hay un alto funcionario de perfil político, el prefecto, y delegados de los distintos ministerios— es el impulsor de un conjunto de políticas públicas destinadas a promover el desarrollo del territorio. En el caso español, la figura central de la provincia es el gobernador civil, con funciones de control político y policial del territorio, siendo —además— sus funciones económico-sociales el control burocrático de las actividades territoriales de algunos ministerios (obras públicas, educación, entre otros). El gobernador civil además tiende a ejercer el control sobre la otra naturaleza de la provincia, entidad local que representa a los municipios: es la Diputación (equivale al Consejo general francés o al condado británico) formada por alcaldes y concejales, pero sometida al gobernador civil que supervisa todos sus actos.

La Dictadura que sucede a la República, guerra civil mediante, acentúa la dimensión centralista del Estado y la dependencia de las entidades locales. Refuerza a las provincias, no tanto en el plano administrativo como en el político, por medio —como siempre— de la figura del gobernador civil. Este ejerce la tutela de diputaciones y municipios, nombra a los alcaldes, excepto al alcalde de la capital de provincia y al presidente de la diputación que los nombra su ministro, el de Gobernación. La provincia, cuyos orígenes se remontan al régimen monárquico borbónico, implantado después de la guerra de Sucesión del siglo XVIII (que supuso la supresión de las autonomías locales y regionales), fue diseñada en 1835 y definida en su organización y competencias en 1882 y en el anterior período dictatorial (reforma de 1925) fue ya reforzada. Su uso por parte de la larga dictadura franquista hará que en algunos territorios no se considere legítima o provoque, y se recuerde incluso su origen terminológico (*provincere*, tierra a vencer en el Imperio Romano). Pero también, para la mayoría de la población, se ha convertido en una costumbre, aunque no se sepa muy bien para qué sirve ni como se llega a formar parte de esta institución. Y en algunos territorios hereda o ha adquirido una legitimidad o una razón de ser indiscutible.

Si bien en el caso catalán la provincia es una entidad que políticamente no se ha legitimado (aunque su supresión también despertaría temores de “centralismo” interno), no ocurre lo mismo en el País Vasco y en Navarra. En este caso las provincias son “territorios históricos” y en Navarra —además— una afirmación de identidad diferenciada respecto al País Vasco. Las provincias vascas y Navarra recolectan los impuestos y luego transfieren mediante concierto una parte al Estado, lo cual les concede una importante autonomía financiera. En otros casos, la provincia mantiene una vigencia político-social para defenderse de la dependencia de la capital “regional”, como ocurre en Andalucía, región extensa, con una capital, Sevilla, situada en su parte occidental, en tanto que la otra ciudad principal, Málaga, pretende ejercer de capital oriental. Algo parecido ocurre en otras regiones, la capital provincial y los municipios próximos resisten en torno a la Diputación para evitar subordinarse más de lo imprescindible respecto a la región y su capital.

Esta persistencia político-administrativa del hecho provincial –por lo tanto– no es solo resultado de la inercia de un largo pasado, también corresponde –en muchos– casos a intereses del presente. Y el presente, como veremos más adelante, es el advenimiento de la democracia y, con ello, el reconocimiento de “nacionalidades y regiones” que acceden a un importante nivel de autonomía, mediante sus estatutos, con rango de ley orgánica del Estado. Y que, lógicamente, desean crear una organización territorial específica que corresponda a las realidades modernas y a los intereses de las fuerzas políticas y sociales dominantes. Pero la persistencia del hecho provincial está reflejado en la Constitución que incluso atribuye a las diputaciones provinciales el derecho a iniciar el proceso de constitución de la Comunidad autónoma (excepto en las nacionalidades históricas). La provincia se mantiene como ámbito de desconcentración del Estado central (que mantiene su presencia en el territorio) y como entidad local, la diputación, reconocida por la Constitución, y –por ser circunscripción electoral– adquiere una solidez considerable, pues es conocida la gran dificultad que supone cambiar el sistema electoral y los intereses políticos que se crean en este marco.

Pero a pesar de estas persistencias centralistas, uniformistas y –en algunos casos– anacrónicas, son las nacionalidades y regiones, utilizando la terminología de la Constitución de 1978, las que devienen los territorios principales en los que se produce una importante descentralización del Estado. Las CC.AA. poseen una indudable existencia histórica, una personalidad adquirida a lo largo de varios siglos, puesto que, con todo lo arbitrario que puede ser indicar fechas de nacimiento, nos encontramos ante unas realidades que pueden remontar sus orígenes a la Edad Media y que se consideran, para bien o para mal, sujetos creadores de una realidad posterior, la española.

Durante la pasada dictadura las regiones no tuvieron existencia político-administrativa, excepto como ámbito de ciertas instituciones del Estado: región militar o universitaria, por ejemplo. Con el advenimiento de la democracia, adquieren un estatuto político que incluso permite que se considere el llamado Estado de las autonomías como un modelo de Estado a vocación federal. Eligen parlamentos, presidente y gobierno. Y tienen capacidad organizativa sobre el territorio.

Pero a la vez que la Constitución abre la puerta a los Estatutos de autonomía que se institucionalizan a partir de minifundismo municipal, se mantiene la tradicional organización del Estado en municipios y provincias. España es un país de minifundismo municipal, con más de 9.000 municipios, un 90% de ellos con una población inferior a 5.000 habitantes y casi un 80% de estos que no alcanzan los 1.000 habitantes. La necesidad de racionalizar el mapa municipal no se aborda en el inicio del proceso democrático, tampoco queda bien definida la competencia para promover esta modificación y la elección sucesiva de ayuntamientos mediante el sufragio universal legítima a todos los municipios.

Pero más importante para la organización del Estado "autonómico" es, como se ha dicho, la persistencia de las provincias. La Constitución consolida la actual división provincial mediante la atribución de una triple naturaleza. La provincia es un ente local supramunicipal confirmado y protegido por la Constitución. Un ente formado por representantes de los municipios, es decir de elección indirecta, con competencias y recursos propios. Es también un ámbito de desconcentración del Estado para el ejercicio de sus funciones propias, y el gobierno y sus ministerios establecen o mantienen sus delegaciones y —ciertas comunidades— los gobiernos autonómicos también (sin perjuicio de que a su vez creen nuevas entidades territoriales). Y finalmente es circunscripción electoral, es decir la Cámara principal, el Congreso de diputados, y también el Senado (parcialmente) están formados por ciudadanos electos por provincias.

La cuestión que se nos plantea es la funcionalidad de la actual división territorial. ¿Nos encontramos ante una inflación institucional y una confusión o duplicación de funciones? ¿Esta multiplicación de entidades corresponde a una mejor representación y funcionalidad? Es indudable que se han superpuesto dos modelos de organización territorial, cada uno correspondiente a épocas distintas y a objetivos opuestos. Simplificando, podría decirse que el modelo territorial provincialista heredado de la Dictadura corresponde a un modelo de Estado jacobino reaccionario, y el histórico regionalista a un modelo girondino que a veces puede parecer anacrónico o artificioso. Lo cual no significa que algunos de los elementos de uno y otro modelo no puedan servir para construir un mode-

lo democrático nuevo y funcional. Pero esto nos remite la cuestión de la organización territorial interna de las CC.AA. que veremos más adelante.

Corresponde ahora tratar primero el desarrollo del proceso autonómico, un proceso iniciado en 1978 con la aprobación de la Constitución y que se desarrolló rápidamente, puesto que los Estatutos de las diecisiete CC.AA. se elaboraron y aprobaron entre 1979 y 1983, pero que aún no se ha cerrado y muchas cuestiones están aun abiertas.

La cuestión de las “nacionalidades y las regiones” y el inicio del estado de las autonomías

Las actuales comunidades autónomas poseen una legitimidad histórico-geográfica prácticamente indiscutible. Se evita en general el uso del término “región”, especialmente por aquellos territorios en los que se da un cierto grado de “conciencia nacional” recogido en la Constitución bajo el término de nacionalidad. El término “región” es asimilado en estos casos al modelo unitarista o centralista, es decir como mera división del Estado, algo así como un ámbito “virreinal”. Aunque en el marco europeo resulta inevitable usar el término región, cuando se utiliza en España es frecuente que se aclare con una coletilla como “región en sentido europeo”. En fin, no vamos a discutir ni este tipo de territorio ni menos aún la terminología. La legitimidad histórico-geográfica ha sido consolidada por los Estatutos de autonomía y la existencia de instituciones políticas dotadas de capacidad legislativa y ejecutiva, legitimadas por el sufragio universal y con competencias y recursos propios.

El hecho “nacional” fue reconocido en el plano político-jurídico durante la República de los años treinta al establecer un Estatuto de autonomía para Catalunya y dejar aprobados los proyectos estatutarios del País Vasco y Galicia. Sobre esta base, la Constitución de 1978 prioriza en su artículo 151 y en la Disposición transitoria segunda a estos territorios, que serán los que primero se dotarán de un Estatuto de autonomía (un año o dos después de aprobada la Constitución) y a los que se atribuye desde el inicio un nivel de competencias superior al resto. En Andalucía los parti-

dos políticos progresistas e importantes sectores de la sociedad civil fuerzan un referéndum para adquirir el mismo rango que las tres “nacionalidades” históricas. El resto de las CC.AA. se regirán por el artículo 143 de la Constitución; sin embargo, se deja la puerta abierta para que éstas alcancen un nivel competencial similar. El precedente de Andalucía eleva el listón de todas las CC.AA. que se benefician de la equiparación andaluza con las “nacionalidades históricas” que justificaban su especificidad por el reconocimiento que ya habían adquirido en el período republicano.

Como se ha comprobado recientemente con ocasión de la reforma estatutaria de Catalunya y Andalucía, que se autodefinen como naciones o nacionalidades, la cuestión del carácter “nacional” de las CC.AA. ha adquirido un carácter polémico, puesto que no solamente es percibido como posible fuente de “privilegios” de unos territorios sobre otros, también como una potencial amenaza de “secesión”, pues en muchos casos se asimila lo “nacional” al derecho de autodeterminación y a la independencia. Pero para las CC.AA. no es una cuestión nominal, emblemática o simbólica sin efectos prácticos. Consideran que su historia les atribuye una legitimación diferencial y —en todo caso— un derecho a disponer de una cuota significativa de poder político. La consideración de “nación” representa a un plus respecto a la autonomía que otorga el Estado, es un derecho que se reconoce y no se discute, una garantía teórica de que la autonomía pactada es un mínimo intocable, es legítima, y aunque no se plantee la secesión o independencia, tampoco se asume que la autonomía de hoy no deba ser mayor en el futuro.

Aquí conviene citar un elemento clave para entender el proceso autonómico en España y que va más allá de las “nacionalidades históricas”, que es la existencia de partidos “nacionalistas” (que pueden ser o no “independentistas”) o “regionalistas”, pues con frecuencia son decisivos para constituir mayorías de gobierno tanto en su territorio como en el Estado. Estos partidos “nacionalistas” o “regionalistas” están presentes en casi todas las CC.AA. En Catalunya y en el País Vasco han estado siempre presentes en el gobierno autonómico (CiU primero y ahora ERC en Catalunya y en el País Vasco PNB y EA, mientras que la ilegal Batasuna dispone de un voto estable entre el 10 y el 15%). En las otras CC.AA.

existen también estos partidos, en la mayoría de casos situados en una posición entre “centro” e “izquierda”, pero en otros en posiciones claramente conservadoras. Citemos los principales: en Aragón (Chunta Aragonesa), Canarias (Coalición Canaria), Baleares (PSM y UM), Galicia (BNG), Asturias (URAS), Castilla y León (UPL, Tierra Comunera), Cantabria (Partido Regionalista), Rioja (Partido Riojano) y Andalucía (Partido Andalucista).

Incluso Partidos conservadores próximos o aliados con el PP, de base regional, como en Aragón (PAR), en Valencia (UV) y en Navarra (UPN) solo pueden sobrevivir si asumen banderas “regionalistas”, en algunos casos con fuerte radicalidad (como la Unión Valenciana). Los partidos estatales principales (PP y PSOE) necesitan encontrar un equilibrio entre las posiciones estatistas, incluso españolistas de una parte de sus dirigentes y de su base social y las posiciones autonómicas y reivindicativas de sus organizaciones en las CC.AA. históricas que incluso tienen una organización propia poco subordinada a la dirección estatal (caso del PSC en Catalunya). El tercer partido estatal, de menor importancia que los dos citados, Izquierda Unida (organización que agrupa el histórico PCE y otros colectivos menores) por razones de historia y por su organización federal tiende a coincidir con las posiciones más autonomistas. Y en diversas CC.AA. se forman coaliciones o pactos de gobierno entre sectores de la izquierda no socialista o de origen comunista con partidos nacionalistas (en Catalunya, Islas Baleares, País Valenciano). También es destacable que en ciertas CC.AA. en las que no existían partidos nacionalistas fuertes, como Canarias y Galicia, se han formado partidos o coaliciones marcadamente nacionalistas por iniciativa de partidos de extrema izquierda (BNG en Galicia y en parte Coalición Canaria) que luego han evolucionado hacia posiciones centristas o accidentalistas (especialmente Coalición Canaria que apoya siempre al mejor postor de ámbito estatal).

El resultado de las fuertes presiones sociales y políticas que se ejercen desde las regiones y nacionalidades imponen un rápido proceso autonómico que supera las cautelas y los controles que pretenden establecer previamente los dos grandes partidos estatales, UCD y PSOE y que fuerza un acuerdo entre ellos para controlar relativamente el proceso. A los

Estatutos de las tres nacionalidades históricas (1980-81) y de Andalucía (1982), van a seguir, en los meses siguientes, los de Canarias, País Valenciano y Navarra, todos ellos con la posibilidad de alcanzar el nivel máximo de competencias, mediante leyes orgánicas que de hecho les equiparan virtualmente con las CC.AA. La llamada "cláusula competencial" que el gobierno de la UCD pretendió aplicar a Galicia y luego al resto de CC.AA resultó inaplicable. El gobierno del Estado consideraba que el problema urgente y especial era el vasco y el catalán y que resuelto éste, como un caso "especial", el resto podía tener una autonomía de segundo orden para lo cual sometía el ejercicio de cada una de las competencias que reconocía el Estatuto a la existencia previa de la correspondiente ley estatal, que de hecho limitaba el ejercicio de ésta y la hacía dependiente de la voluntad gubernamental. La reacción contraria de Galicia, a pesar de que el partido gobernante era ampliamente mayoritario en la región, imposibilitó tanto la aprobación de esta cláusula como su aplicación a los estatutos pendientes.

Entre 1982 y 1983 se aprobaron los restantes estatutos de autonomía, sin que el cambio de gobierno que se produjo a finales del '82 (el PSOE ganó las elecciones generales de octubre) incidiera en este asunto. La rapidez de este proceso se explica no solo por la voluntad autonomista de los actores políticos de cada CC.AA. Un factor importante y ahora casi olvidado fue el pacto autonómico que acordaron los dos partidos estatales, UCD y PSOE, en 1981 y que cristalizó en la LOAPA (Ley orgánica de armonización del proceso autonómico). Este acuerdo estableció la lista de las restantes CC.AA., el modelo básico de organización política y las competencias limitadas de las mismas. La tramitación política en las Cortes se vio facilitada pero la LOAPA no solo despertó el rechazo de las fuerzas autonomistas, también fue anulada en sus principales preceptos por el Tribunal Constitucional, que estableció que entre la Constitución y los Estatutos de autonomía no podía haber ninguna norma que condicionara la capacidad legisladora de las CC.AA. Terminaba una etapa pero no el proceso, que va a proseguir con sus contradicciones y sin un escenario final definido o previsible.

El contradictorio proceso de desarrollo autonómico

A lo largo de las dos últimas décadas se ha ido produciendo un creciente demanda de reformar y/o desarrollar los Estatutos, especialmente por parte de las CC.AA., aunque también los partidos estatales han pretendido en distintos momentos encauzar, limitar y uniformizar el proceso. A partir de los años noventa, la reforma estatutaria, o un nuevo empuje al proceso descentralizador, se impone en la agenda política. En 1992 se firman los Acuerdos Autonómicos entre el Gobierno, el PSOE y el entonces partido opositor el PP. Se asume que el desarrollo autonómico se hará por dos vías superpuestas, la reforma estatutaria (que proponen las CC.AA.) y las leyes orgánicas de transferencias (que quieren el gobierno y los dos partidos estatales). En los años siguientes hay una aceleración de las transferencias a las CC.AA., especialmente de las constituidas al amparo del artículo 143 de la Constitución que tienden a equipararse con las de nivel superior. Las elecciones de 1993 las gana aún el PSOE, pero sin mayoría suficiente en el Congreso de diputados, lo cual implica obtener el apoyo de los partidos nacionalistas vascos y catalanes y acelerar tímidamente las transferencias y mejorar los ingresos fiscales. Lo mismo le ocurrirá al PP en 1996 que a su vez mejorará la financiación de las CC.AA. En estas condiciones determinadas por la dialéctica entre partidos estatales y autonómicos es más factible hacer avanzar el proceso de traspasos y de negociar reformas estatutarias. En el año 2000, el PP obtiene la mayoría absoluta, lo cual supondrá una ralentización del proceso, aunque se mantienen los traspasos. En las elecciones de 2004 que gana el PSOE se da un nuevo impulso al proceso mediante las reformas o la nueva redacción de la mayoría de Estatutos de autonomía.

En las CC.AA., especialmente las del inicial nivel superior de competencias (las cuatro del art. 151), las demandas de reforma tienen sus bases en —por una parte— la ejecución de las transferencias por parte del Gobierno central y por otra en cuestiones normativas y financieras. Y también se pretende establecer mediante la reforma estatutaria un cierto blindaje de las competencias ante la interpretación restrictiva que han hecho con frecuencia los gobiernos del Estado (y a veces también el Tribunal Constitucional, pero no sistemáticamente).

Tanto las instituciones del País Vasco como de Catalunya tienen una larga lista de funciones, servicios y recursos correspondientes a competencias que el respectivo estatuto les confiere y que no han sido transferidas. Las Comisiones mixtas de transferencias han funcionado con extrema lentitud y el Gobierno central y -en muchos casos- el *sottogoverno*, así como la alta burocracia han bloqueado las transferencias o han limitado el contenido de las mismas. Es posible que la primera "reforma" estatutaria fuera desarrollar y ejecutar las transferencias pendientes.

Por su parte, las CC.AA. que inicialmente habían aceptado estatutos con un relativamente bajo nivel de competencias, como Aragón, Asturias, Baleares, Castilla y León, por ejemplo, empezaron a reclamar a finales de la década de los ochenta, es decir después de cuatro o cinco años de rodaje autonómico, aumentar el nivel competencial. En estas CC.AA. y otras que no se consideran ni "históricas" ni "ricas" (es decir casi todas excepto País Vasco, Catalunya y Madrid) está siempre presente por una parte la preocupación de que las mejoras competenciales y financieras que se introduzcan en los estatutos de rango "superior" no mermen sus ingresos y, por otra parte, existe el afán complementario de alcanzar el mismo techo competencial que el de las "nacionalidades históricas".

Esta demanda encontraba resistencia en el Gobierno central que dudaba -en muchos casos- de la capacidad de estas "nuevas autonomías" para asumir más facultades y que quería reservarse territorios propios para gestionar sus competencias hasta el final (es decir, no perder contacto con el suelo), y también era vista con una cierta reticencia en las CC.AA. del 151, es decir de mayor nivel competencial, para las cuales aceptar el "café para todos", significaba perder su especificidad y quizás deber transferir más recurso a las nuevas autonomías. Por ejemplo, incluso líderes no nacionalistas como Pasqual Maragall, defendían algo así como un autonomismo o un federalismo "asimétrico".

En el aspecto normativo, la queja principal es la invasión de competencias autonómicas por parte del Gobierno y del Congreso de diputados del Estado. Una queja que se ha expresado a lo largo de todo el proceso y especialmente durante los años ochenta. En los tres primeros años de vigencia del estatuto de autonomía vasco y catalán se plantea-

ron 170 conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional por invasión de competencias, tanto por parte de las CC.AA. como del Gobierno del Estado. El Gobierno central ha tendido siempre a interpretar la competencia de normativa básica que le atribuye la Constitución de forma extensiva, imponiendo de hecho la regulación de materias que la C.A. considera propias. Así mismo, se ha interpretado la Constitución en lo que afecta al interés "nacional" en un sentido muy amplio que ha llevado a considerar que infraestructuras o equipamientos (por ejemplo red ferroviaria, puertos y aeropuertos) deben ser necesariamente de propiedad y de gestión estatales y no pueden ser transferidos a las CC.AA. Incluso recientemente se ha llegado a decir que transferir la gestión de un puerto o aeropuerto a una C.A. es "romper España", pero al mismo tiempo tanto el PSOE como el PP se muestran partidarios de introducir al sector privado en esta gestión (el PSOE en menor grado que el PP).

En el aspecto financiero, estas CC.AA. se quejan tanto de que las competencias asumidas no conllevan la necesaria financiación como —en el caso de Catalunya— de que su aportación a la financiación del Estado supone que el gasto público por habitante sea inferior a otras CC.AA. que reciben los beneficios de la redistribución estatal. En el País Vasco, la otra CA rica, no se da esta reclamación, puesto que el régimen de concierto le permite recaudar directamente todos los impuestos. Y tampoco en el caso de Madrid que, por su capitalidad, recibe una proporción mucho mayor de inversiones y prestaciones por parte del Estado.

Además de estos aspectos reivindicativos existen factores nuevos o que no se habían tenido en cuenta en la redacción de los estatutos, a inicios de la década de los ochenta, que requieren también una reforma. Debe destacarse especialmente el ingreso en 1986 de España en la Unión Europea (entonces llamada Comunidad Económica Europea). Este ingreso supuso que materias que habían sido transferidas a las CC.AA. ahora iban a ser reguladas por la UE y que tanto en estas competencias como en otras que la CA gestionaba sin ser titular de las mismas debía aplicar la normativa europea. Pero las CC.AA. no participaban en los órganos de gobierno (consejos de ministros) a diferencia de

lo que ocurre en otros países (por ejemplo Alemania). En 1994 el Gobierno español por medio de la CARCE (Conferencia para Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea, en la que participan las CC.AA. junto con el gobierno del Estado) se establece que en las reuniones de ministros europeos en los que deban tratarse materias correspondientes a competencias autonómicas, podrán participar como miembros de la delegación española representantes de las CC.AA. (lo cual se ha aplicado a cuenta gotas).

El Senado debiera ser lógicamente la Cámara de las CC.AA. pero solo lo es de una forma parcial e indirecta. Una parte de los senadores proceden de los Parlamentos autonómicos, pero la mayoría son elegidos por provincias mediante un sistema mayoritario corregido. Cada provincia, con independencia de su población, elige cuatro senadores, pero cada votante solo puede votar a tres, se garantiza así la presencia de la minoría y se establece un sistema que lógicamente beneficia a los dos principales partidos de ámbito estatal. En el Senado existe desde 1994 una Comisión General de las Comunidades Autónomas con amplias funciones consultivas y a cuyas reuniones pueden asistir los presidentes y los “consejeros” (ministros autonómicos) de las CC.AA. Aunque formalmente puede parecer importante, en la práctica su eficacia es mínima, tanto por su carácter consultivo como por la función muy limitada que corresponde al Senado. La reforma del Senado como expresión del Estado autonómico está aun pendiente.

Un cambio muy específico pero que tiene importancia es el que se deriva de la reciente ley orgánica del Tribunal constitucional que establece que los cuatro miembros del TC que propone el Senado procederán de una propuesta previa de las CC.AA., lo cual es significativo puesto que el TC dirime los conflictos entre Estado central y CC.AA. Por cierto que el PP en el Senado bloquea actualmente estos nombramientos.

El proceso reformador en curso: los nuevos estatutos en el actual marco político

Las reformas fragmentarias y, en algunos aspectos, contradictorias o inciertas iniciadas en los años noventa no resolvían los problemas o demandas pendientes de unos y otros. El candidato del PSOE a presidente de gobierno en las elecciones de 2004, Rodríguez Zapatero, incluyó en su programa su voluntad de propiciar la elaboración y aprobación de nuevos Estatutos de todas las CC.AA. que iniciaran el proceso reformador, como indica la Constitución. Debemos recordar que los Estatutos los elabora en Parlamento o Asamblea autonómica, pero que deben ser luego debatidos, eventualmente modificados (lo que ocurre casi siempre) y aprobados por las Cortes, es decir Congreso de diputados y Senado. Y, finalmente, el texto debe ser refrendado por los ciudadanos de la CA mediante referéndum.

En el periodo inmediatamente postconstitucional, es decir entre 1978 y 1982, el gobierno y el partido que lo dirigía, la UCD, así como el principal partido de la oposición, el PSOE —el otro gran partido estatal— pactaron las bases de los Estatutos de autonomía, que se fueron aprobando todos sin conflicto en no más de cinco años. El proceso reformador iniciado a principios de los años noventa también se apoyaba en los Acuerdos autonómicos entre el Gobierno del PSOE y el PP, el partido que había ocupado el espacio de la desaparecida UCD desplazando el “centro” político hacia la derecha. En la actualidad, el proceso reformador se ha puesto en marcha sin que exista un acuerdo básico entre gobierno del PSOE (que no dispone de mayoría absoluta en las Cámaras) y el PP, que no solo es la segunda fuerza parlamentaria sino que también gobierna en un tercio de las CC.AA., entre ellas Madrid, Valencia y Castilla-León y es la fuerza más votada en Galicia y Baleares. Esta falta de consenso entre los dos partidos estatales no ha impedido que en unos casos haya habido acuerdo (País Valenciano, Andalucía), mientras que en otros la reforma del estatuto haya derivado en un *casus belli*, como ha ocurrido con el estatuto catalán.

En el año 2004 se inicia un amplio proceso de reforma que ha supuesto ya la aprobación definitiva o en trámite de nuevos estatutos en Catalunya, Andalucía, País Valenciano, Castilla y León, Aragón, Castilla-La Mancha, Islas

Canarias y las Baleares. Algunas CC.AA. gobernadas por los sectores más intransigentes del PP son las más reticentes a la reforma estatutaria, o este partido bloquea el proyecto de reforma (Galicia, Cantabria, Asturias). En el extremo opuesto, el País Vasco, que tiene un paquete considerable de tras-pasos pendientes, propone una vía distinta, basada en la autodeterminación y en un proyecto de vocación confederal o "estado asociado".

Estas reformas no modifican el modelo de organización política de cada CA, pero sí amplían y "protegen" las competencias y mejoran el financiamiento. Se establece la primacía de las competencias estatutarias sobre la legislación sectorial del Estado, incluso la de carácter orgánico, excepto en los casos en los que la Constitución le atribuye la legislación básica, que se limita a la protección de derechos fundamentales y a algunas materias que por su naturaleza son de interés general y difícilmente se pueden disgregar. Un caso especial es el del Agua, que diversos estatutos atribuyen la gestión a su C.A.Y en lo que se refiere a los ingresos fiscales, a parte de las mejoras que contiene cada estatuto, en algunos de ellos se establece una agencia tributaria autonómica y la co-responsabilidad fiscal.

Nos parece especialmente destacable algunos elementos de fuerte contenido político y de carácter federalizante que están presentes en algunos de estos estatutos reformados. El más ambicioso y polémico es el de Catalunya, pendiente aún del recurso en contra presentado por el PP y el Defensor del Pueblo ante el Tribunal Constitucional, por supuesta "inconstitucionalidad". Este estatuto fue aprobado inicialmente por una muy amplia mayoría (90%) en el Parlamento autonómico, posteriormente modificado a la baja y aprobado por los diputados y senadores de todos los partidos y coaliciones, excepto los del PP en las Cortes españolas y ratificado luego por referéndum en Catalunya. El estatuto catalán ha servido de modelo o de precedente en muchos de sus aspectos a los nuevos estatutos reformados de otras CC.AA.Y, obviamente, sea cual sea la decisión del TC, condicionará el desarrollo del proceso autonómico durante mucho tiempo.

Veamos pues las principales aportaciones que aportan los nuevos estatutos y el impacto que han tenido en la organización territorial del Estado.

En primer lugar, la importancia que ha adquirido la referencia legitimadora a la identidad nacional. Si bien la formulación inicial del estatuto catalán (artículo primero: Catalunya es una nación) no se ha mantenido, sí se ha incluido la referencia al carácter nacional de este territorio en la Exposición de motivos. De diversas formas otros estatutos, incluido el andaluz (pactado por el PSOE y el PP), han utilizado términos parecidos.

En segundo lugar el interés es desarrollar organismos y procedimientos de colaboración y coordinación específicos entre el Estado y las CC.AA. y en algunos casos también con cada CA. Es decir, se ha abierto la puerta al bilateralismo y a un tratamiento distinto de las distintas CC.AA, lo cual no excluye que se mantengan o establezcan y se acepten fórmulas multilaterales. Desde los años noventa existen conferencias sectoriales entre Ministerios y las consejerías equivalentes de las CC.AA que han funcionado especialmente en Educación, Sanidad, Agricultura, Servicios sociales, entre otros ámbitos, y mucho menos en Economía y en Política territorial. En el 2004 se crea la Conferencia de presidentes que reúne la Presidencia del gobierno y los presidentes de las CC.AA. Este tipo de organismos se pretenden potenciar con la reforma estatutaria. La Constitución y los anteriores Estatutos de autonomía limitaban considerablemente la posible cooperación entre CC.AA. y en los nuevos se entreabre una puerta para facilitar esta cooperación vista con mucho recelo por el Estado central. En cambio no se dice prácticamente nada sobre la (conveniente) cooperación entre CC.AA. limítrofes con otros países y regiones equivalentes de otro Estado (en nuestro caso se trata de regiones portuguesas y francesas).

Un tercer tema es el de la participación en los “Asuntos relacionados con la Comunidad europea”, para utilizar el nombre de la Conferencia mixta Gobierno del Estado-CC.AA. Ya hemos expuesto cómo a partir de los noventa se han realizado interesantes progresos en esta cuestión que ha sido retomada por los nuevos estatutos, como es garantizar la participación de cada CA en un campo competencial que le ha sido transferido por el Estado y que actualmente afecta a sus competencias tanto reguladoras como gestoras.

En cuarto lugar la declaración de derechos y deberes específicos de los ciudadanos residentes en la CA: lógicamente esta declaración no modifica en ningún aspecto los derechos fundamentales establecidos por la

Constitución y por la Unión Europea, pero sí los desarrolla y los amplía, además establece un elenco más extenso de derechos y deberes políticos, socio-económicos, culturales, ambientales y cívicos. La extensa e innovadora formulación de derechos y deberes que establece el Estatuto de Catalunya (todo el título I, del artículo 15 al 54) ha sido —en mayor o menor parte— retomada por los Estatutos posteriores.

Un quinto aspecto que nos parece de especial importancia práctica es el establecimiento de mecanismos de participación de las CC.AA. en organismos o instituciones que gestionan o ejecutan infraestructuras, servicios o programas correspondientes a competencias del Estado. Por ejemplo puertos, aeropuertos, red ferroviaria, organismos reguladores de la gestión de las energías y del agua, entre otras. En muchos casos, el proyecto estatutario inicial reclamaba la regulación o la gestión completa, por ejemplo de puertos y aeropuertos, pero finalmente —al menos por el momento— solo se ha formalizado el derecho a participar en ellas.

No es un tema cerrado, pues los problemas recientes —especialmente en Catalunya, con el AVE (tren de alta velocidad) y los aeropuertos— hacen que este tipo de participación aparezca como fundamental por parte de las CC.AA. Un aspecto complementario a éste, también relativo a las infraestructuras, es que en algunos estatutos renovados (Andalucía, Catalunya) se han incluido cláusulas transitorias que hacen referencia a la “deuda histórica” o déficit acumulado de inversión pública en infraestructuras. En el estatuto catalán la disposición adicional tercera obliga al Estado invertir en infraestructuras en proporción equivalente a la aportación de Catalunya al PIB (Producto Interior Bruto).

Otro tema, sexto punto, que exponemos con más detalle en el siguiente capítulo es el de la organización territorial interna y la regulación de las instituciones locales. Si bien municipios y provincias aparecen como blindados por la Constitución que reserva al Estado el establecimiento de bases comunes a los mismos, ello no implica que las CC.AA. no puedan regular muchos aspectos de su régimen orgánico y competencial, redefinir el mapa municipal y promover nuevas entidades territoriales. Los nuevos Estatutos aumentan o desarrollan la competencia autonómica sobre el poder local.

Y por último, séptimo punto, un tema abordado –pero por el momento poco desarrollado– es el inicio de una reforma descentralizadora del Poder Judicial. La tendencia es a considerar que los Tribunales superiores de Justicia si existen en la CA agotan la vía de los recursos, excepto si la materia implica unificación de la doctrina (por ejemplo la tipología de penas) y afectan a derechos fundamentales de la persona. Señalamos esta cuestión a pesar de que no se hayan realizado progresos significativos desde una perspectiva descentralizadora. Pues probablemente es uno de los grandes temas pendientes en la democracia española. La reforma radical de la Justicia es una urgencia histórica, pues se ha heredado un Poder Judicial que en su cúpula es el refugio del conservadurismo a ultranza, aunque existan en su seno importantes corrientes democratizadoras y un alto nivel de profesionalidad.

Como puede deducirse de lo expuesto hasta ahora, es evidente que –a pesar del interés de los sucesivos gobiernos del Estado y de los partidos políticos de ámbito estatal de cerrar el modelo autonómico– nos encontramos en un proceso no solo abierto, sino que no tiene un escenario definido, es decir no está claro cual será el diseño final del modelo de Estado. A lo que ahora se añade una incertidumbre coyuntural pero que puede tener consecuencias impredecibles: la resolución que pueda hacer el Tribunal Constitucional sobre el recurso presentado contra el aprobado y ratificado Estatuto de Autonomía de Catalunya. Si la resolución es negativa, es todo el proceso autonómico que puede ponerse en cuestión, puesto que provocaría una grave crisis política y jurídica.

En España se confrontan dos dinámicas de signo opuesto. Aunque todas en teoría aceptan la realidad plural del país, hay una dinámica derivada de la fuerza acumulada por el Estado-nación tradicional, que tiende al uniformismo y a dar primacía a un poder centralizado, y otra que se apoya en las fuerzas centrífugas que apuestan por priorizar la diversidad, lo organización descentralizada y asimétrica del Estado, y –en último término– en la aceptación del derecho a la autodeterminación y a la secesión. Entre ambas el factor unificador que podría ser un desarrollo federalista del Estado no consigue emerger con fuerza puesto que ni los dos grandes partidos estatales tienen un proyecto y una cultura federalistas, ni

tampoco la tienen —por razones opuestas— los partidos nacionalistas más fuertes de las CCAA., poco proclives al uniformismo autonómico. Esta reflexión corresponde lógicamente a la conclusión. Antes haremos un inciso para abordar brevemente la organización territorial interna de las CCAA. y los procesos de descentralización que se han producido en este ámbito.

Autonomías y organización territorial interna: entre la tradición y la modernidad

Las CC.AA., especialmente las denominadas “históricas” (y la andaluza), se apresuraron, en el ejercicio de su autonomía, a crear su particular organización territorial interna. Las CC.AA. no pueden suprimir las provincias, pues éstas y los municipios están protegidos por la Constitución, pero pueden crear nuevas entidades territoriales supramunicipales. Y pueden modificar el mapa municipal creando o suprimiendo municipios, pero en la práctica es muy difícil suprimir municipios una vez se han dotado de ayuntamientos legitimados por el sufragio universal. También pueden regular formas de organización y modular las competencias locales, respetando el marco básico común.

Paradójicamente lo que no pueden es modificar la “provincia” que corresponde a un modelo de Estado opuesto al autonómico. Y tampoco, en la práctica, reducir significativamente el minifundismo municipal, pues es mucho más factible crear nuevos municipios por la vía de la secesión de una de las partes o de la partición de un municipio en dos que no suprimir municipios que —por su tamaño de población— son poco viables como administraciones locales.

En la mayoría de las CC.AA. subsisten en la conciencia colectiva las “comarcas”, realidades histórico-geográficas que se apoyaban en hechos físicos y económicos, por ejemplo un valle, un centro urbano y un mercado. Los corregimientos y —en la época moderna— los partidos judiciales consolidaron el hecho comarcal y durante la dictadura sectores de la sociedad civil y política se organizaron sobre esta base (sindicatos, cáma-

ras de comercio, entre otros). Debido a la fragmentación del mapa municipal, la recuperación de la comarca se ha justificado no solo por la tradición y también por la posible funcionalidad, como ámbito de cooperación local para las diputaciones provinciales y para los municipios. Se han reconocido a las “comarcas” como ámbito supramunicipal, tanto para la planificación del territorio como para la prestación de algunos servicios. Las comarcas que se crean son agrupaciones de municipios con una institucionalidad elemental sobre la base de representantes de los municipios. Y en este mismo ámbito la Comunidad Autónoma y/o la Diputación provincial elaboran planes territoriales y mapas de prestación de equipamientos y —eventualmente— desconcentran alguno de sus servicios.

La adecuación de la “comarca” a la funcionalidad local supramunicipal en muchos casos es discutible. No se adapta a las realidades “metropolitanas”, en otros casos la “capital comarcal” histórica no ejerce hoy funciones de centralidad, y —frecuentemente— los ámbitos de cooperación municipal son diferentes según cada servicio y se crean mancomunidades o consorcios no coincidentes con la comarca. Tampoco la comarca es el ámbito para la desconcentración de la Comunidad Autónoma por ser su tamaño excesivamente pequeño.

En algunos casos, las “comarcas” se han justificado y legitimado por la historia y, especialmente en el caso de Catalunya, por haber sido redefinidas y aprobadas por el gobierno catalán republicano en los años treinta. Aquellas comarcas no solo se apoyaron en la tradición de los mercados, también respondían a un criterio funcional moderno, puesto que correspondían a los partidos judiciales existentes. Se trataba de establecer en ellas oficinas desconcentradas del gobierno catalán y su ámbito territorial correspondía al viaje de ida y vuelta que se podía hacer con un coche de caballos en un día desde cualquier lugar del territorio comarcal. Actualmente este ámbito no tiene por qué corresponder al de la necesaria cooperación municipal como son las mancomunidades, o las aglomeraciones francesas o los condados británicos. Sin embargo, la “comarca” puede ser el punto de partida para crear estructuras equivalentes a las citadas, reforzar la agrupación de municipios y modificar el mapa actual para adaptarlo a las nuevas realidades territoriales y funcionales (por ejemplo, en

Catalunya las cuarenta comarcas podrían engendrar un centenar de comarcas-municipio que —sin suprimir los municipios existentes— absorberían gran parte de las actuales competencias municipales).

Las CC.AA. por su parte se desconcentran en el ámbito de la provincia o crean nuevas divisiones que agrupan varias comarcas. Una vez más la diferencia entre el País Vasco y Catalunya es manifiesta. Mientras las tres provincias vascas tienen una fuerte legitimidad y una importante capacidad de gestión, en Catalunya no ocurre lo mismo con las cuatro provincias y la Generalitat (gobierno catalán) crea siete delegaciones o “veguerías”, buscando también en la terminología histórica un elemento identitario legitimador (la “veguería” era en la Edad Media y Moderna el territorio donde ejercía su autoridad judicial y policial el representante del Rey). Estas siete “veguerías”, así como las , también corresponden a la división territorial en “regiones” de la Generalitat republicana, pero tienen una mayor lógica moderna. El caso de la provincia de Barcelona supone dividirla en dos, siendo una la correspondiente al área metropolitana de la capital y la otra es una región interior apoyada en un eje de ciudades medias. También se divide la provincia de Tarragona en dos, una parte corresponde a una nueva realidad metropolitana alrededor de dos ciudades relativamente potentes, Tarragona y Reus, que centralizan un área altamente urbanizada. La otra parte tiene características muy distintas, pues es una región mucho menos poblada pero unificada por su relación con el cauce bajo y el delta del río Ebro. Y —por último— se crea una región pirenaica con las comarcas septentrionales de las provincias de Gerona y Lérida, siendo las dos ciudades capitales de dos regiones de llanura, interior la leridana y costera la de Gerona. No es una división arcaica, todo lo contrario. El problema es que si se aprueba definitivamente, deberá coexistir con las provincias.

Un hecho significativo es que este afán creador de nuevas estructuras territoriales tiene una excepción: las áreas metropolitanas. En los años sesenta y setenta se habían desarrollado en las principales zonas urbanas la planificación territorial metropolitana y la gestión de algunos servicios (agua, residuos, transportes, entre otros) y se habían creado algunas instituciones mixtas entre el Estado y los municipios. Así fue en Madrid,

Barcelona, Bilbao, Valencia y Sevilla, es decir en regiones centralizadas por una de las grandes ciudades españolas. En el primer periodo democrático, estas incipientes instituciones metropolitanas adquirieron una composición plenamente representativa de los municipios que las componían. En unos casos fue la iniciativa municipal (Barcelona, Valencia), en otros fueron las Diputaciones provinciales (Madrid) y en otros languidecieron por la reticencia de los municipios periféricos, temerosos de quedar subordinados a la capital. Las CC.AA. no solo no han desarrollado este interesante movimiento modernizador sino que suprimieron progresivamente la institucionalización de las áreas metropolitanas, susceptibles por su peso político, económico y demográfico de menoscabar el poder autonómico. Y el problema metropolitano sigue sin resolver.

Otro aspecto interesante pero que nos parece que no es ahora necesario desarrollar es el de la descentralización al interior del municipio, que es relevante en el caso de las grandes ciudades, en especial Madrid y Barcelona. En ambas se ha descentralizado la ciudad en Distritos, diez en el caso de Barcelona y veinte en el de Madrid. Esta diferencia se explica porque si bien el hecho urbano de una y otra ciudad es similar no así el administrativo, Madrid tiene un término municipal de 600 km² y Barcelona de menos de 100, la comparación con Madrid debería tener en cuenta la aglomeración de 500 km²; en este caso, ambas ciudades tendrían entre 3 millones y 3,5 millones de habitantes. Los distritos están dotados de una organización política y administrativa, asumen competencias delegadas y disponen de servicios así como de recursos para ejercer sus funciones, pero no tienen personalidad jurídica. Son un ámbito desconcentrado pero con personalidad política propia en algunos casos y son —sin duda— un interesante ámbito de participación ciudadana y de innovación democrática.

Como se deduce de lo expuesto en este capítulo, el proceso de organización territorial interno aparece como confuso, inacabado, inflacionario (multiplicación de entidades que se solapan y se superponen), opaco (como resultado de todo lo anterior), relativamente ineficiente (no se optimizan los recursos ni se minimizan los costes) y poco adecuado a las nuevas realidades territoriales y a los desafíos que deben afrontar. En su

favor, sin embargo, se puede argumentar la proximidad de la gestión, la legitimidad democrática de los municipios que son las instituciones de base que componen este entramado, la capacidad de afrontar problemáticas diversas, formen o no parte de sus competencias formales, la posibilidad de innovar en las formas de gestión, de cooperación y de participación ciudadana. La creación de una red pública capilar sobre el territorio ha contribuido mucho a la legitimación de una democracia que puede dar respuesta a demandas muy variadas.

Conclusión

En esta nota conclusiva proponemos, en forma muy sintética, tres tipos de reflexiones:

- En primer lugar es inevitable destacar la paradoja del caso español. Como se ha dicho en distintos pasajes de este texto, es un proceso inacabado, de desarrollo contradictorio, de devenir incierto, no se sabe exactamente qué modelo lo inspira ni a qué tipo de Estado tiende, ni cual es el escenario de futuro que queremos alcanzar. Un proceso que da bandazos según las mayorías políticas y las relaciones entre partidos estatales y partidos nacionalistas o regionalistas. En la realidad institucional actual se superponen dos modelos de Estado (unitarista-centralista y autonómico-descentralizado) y la confusión y superposición de instituciones y entidades orgánicas genera una inevitable desorientación. Se practica un discurso federalizante que luego se aplica muy poco en la práctica de gobierno. Y se discute sobre si se admite el bilateralismo o solo es admisible el multilateralismo en las relaciones Estado-CC.AA, y si vamos hacia un Estado autonómico o federal, simétrico o asimétrico, sin que estas discusiones aclaren las prácticas, pues de todo hay un poco y no aparece una línea dominante. Y tenemos pendientes demandas de gestión tan delicada como el reconocimiento del derecho de autodeterminación, la voluntad de plantear la independencia por parte de fuerzas políticas que participan en las ins-

tituciones y ocupan posiciones de gobierno, la vocación de territorios fuertes como el País Vasco y –hasta cierto punto– de Catalunya de adquirir una posición claramente diferenciada del resto de CC.AA.

Pero aquí aparece la paradoja. Este artefacto que parece destinado a paralizarse en su incomprensible complejidad, funciona. Se ha consolidado la democracia, y la gran mayoría de la población y de las fuerzas políticas acepta de buen grado la Constitución, así como los estatutos de autonomía. Se practica la alternancia política en todos los niveles del Estado sin que los cambios sean traumáticos. Se mantienen tasas altas de crecimiento económico y las políticas sociales redistributivas han hecho posible un grado bastante satisfactorio de cohesión social. La violencia en uno de los territorios más desarrollados, el País Vasco, no ha provocado ninguna involución política autoritaria. El hecho de que el principal partido de la oposición practique en los últimos años una política de tierra quemada que tiende a desestabilizar el funcionamiento normal de las instituciones ha tenido como principal efecto el aislamiento de este partido respecto a todos los otros, lo cual limita las posibilidades de la alternancia, pero como el partido beneficiado por ello, el PSOE, no puede tener mayorías solo –ni en el Estado ni en las principales CC.AA.– se mantiene el pluralismo en las áreas de gobierno. Es cierto que hay una creciente distancia entre la clase política y la sociedad civil y que las tensiones territoriales que se han acentuado en los últimos años conllevan un peligro real para el buen funcionamiento del Estado autonómico, pero no parece que el mal vaya a mayores.

Un tema no resuelto y potencialmente desestabilizador, como es el de la inmigración que en una década ha pasado de nula a superar el delicado dintel del 10 % de población no comunitaria, no ha provocado por el momento grandes tensiones. Pero está ahí, con el riesgo de que estallen reacciones xenófobas y racistas, latentes en nuestra sociedad, y con la injusticia permanente que representa la existencia de una población trabajadora sin derechos de ciudadanía, sobreexplotada económicamente, excluida políticamente y desvalorizada culturalmente. Un tema que afecta a gobiernos locales y autonómicos prioritariamente,

no solo porque son los que reciben el problema, sino también porque son los que están en mejores condiciones de gestionarlo y, si no lo pueden resolver del todo, sí pueden prevenir las reacciones críticas y atenuar mediante políticas integradoras la conflictividad latente.

- La segunda reflexión, mucho más breve, se refiere a la modernidad de la descentralización política y del reconocimiento de los territorios de las nacionalidades y regiones. Es frecuente considerar que las demandas autonomistas y los afanes de afirmar una identidad diferenciada tienen algo o mucho de anacrónico. El uso de argumentos historicistas y culturales, la adhesión a lenguas minoritarias, la recuperación de elementos tradicionales para nombrar las realidades políticas y tantas otras formas antiguas que se utilizan para tratar cuestiones actuales parecen justificar esta crítica. Sin embargo, no hay que dejarse engañar, la reivindicación autonomista de regiones y nacionalidades puede tener un carácter marcadamente moderno, aunque no sea siempre así. Hoy el territorio significativo —desde el punto de vista de la economía, de la articulación de la producción, de la determinación de la productividad, de la atracción de inversiones y de la organización de las relaciones sociales en el trabajo— no es siempre ni mucho menos el Estado nación ni tampoco, en el otro extremo, la empresa o la zona monoprodutiva. Es precisamente la región. Y es lógico que en ella se expresen voluntades autonomistas, tanto de los sectores políticos como de los actores socio-económicos.

Y si nos referimos a las políticas sociales, más de lo mismo. Las actuales sociedades heterogéneas, fragmentadas, que multiplican demandas diversas, requieren respuestas de proximidad, y las ofertas homogéneas y masivas del *welfare state* no son hoy posibles ni suficientes. Incluso el reclamo de una identidad cultural y lingüística diferenciada, la revalorización del patrimonio y de la memoria históricos, la afirmación de la diferencia, es una forma necesaria y en el fondo muy racional de posicionarse en la globalización, de cohesionar una sociedad dividida y difusa, de aparecer como un sujeto presente en lo global y atractivo por su diferencia en lo local. En resumen, las autonomías territoriales pueden expresarse mediante lenguajes antiguos para decirnos algo nuevo.

- Por último nos parece necesario advertir que no es posible, o que sería un error, pretender transferir “modelos” de organización territorial de un Estado a otro, de un nivel de desarrollo a otro, de un campo donde juegan unos actores con una reglas formales y tácitas establecidas a otro campo en el que los actores son distintos, lo mismo que las pautas que regulan más o menos el juego. El conocimiento de experiencias ajenas puede estimular la reflexión propia, pero incluso cuando los problemas o los desafíos nos parezcan muy similares, las respuestas difícilmente pueden ser las mismas. Cada uno de nosotros tiene delante el terrible y angustioso desafío de pensar, de inventar, de proponer, de luchar y de decidir. No hay modelos políticos que se puedan adquirir como llaves en mano.

Barcelona-La Paz, noviembre 2007

Anexo: Ciudadanías y nacionalidades¹

To be or not to be. That is the question

¿Ser o no ser europeo? Somos europeos. No somos, sin embargo, ciudadanos europeos. Sin embargo, somos más que europeos. Somos ciudadanos aunque no seamos ciudadanos europeos. Somos ciudadanos en “nuestra casa”. Europa, pues, todavía no es “nuestra casa”. Sólo somos ciudadanos en el marco del Estado-nación.

Tenemos varios estatus, varias identidades, pero no siempre ciudadanía. Una ciudadanía entendida como la condición o status que da a una población un conjunto de derechos y deberes (políticos, sociales, cívicos) iguales. Hay quien no tiene la mínima ciudadanía (los inmigrantes “ilegales”), o quien tiene muy poca (los “legales”). El resto, los “europeos de verdad”, los que tienen la nacionalidad de un país de la UE, son menos ciudadanos de lo que se piensan. Ya que, les guste o no, son europeos y “sujetos europeos”, pero no ciudadanos europeos. Como europeos no tienen los derechos políticos, sociales ni cívicos conseguidos históricamente en su ciudad o país, en su Estado.

Seamos o no ciudadanos, tenemos una identidad. En un bello texto, Havel describe los hogares del hombre. Mi hogar es mi país, mi ciudad. Pero —a la vez— también es Europa por su historia y por su proyecto. Como también el mundo, gracias a los valores universalistas que tengo como europeo. Además, sin embargo, mi hogar también es mi barrio, mis espacios y mis vínculos cotidianos; mi casa, mi habitación y mi estudio. Incluso mi celda, en la cárcel, es mi hogar y me confiere una identidad.

Toda identidad está ligada, en mayor o menor grado (o bien pide estarlo) a un territorio, o más bien dicho: a un lugar y a un conjunto de derechos y deberes. Cuando la identidad colectiva más fuerte (“la comunidad”, “el pueblo”) une Estado y nación, y la población implicada es titular de los derechos y deberes que aseguran su pertenencia, su integración y su participación, se produce una convergencia entre identidad y ciudadanía.

Este discurso, demasiado simplista, nos podría llevar a una conclusión que, según mi parecer, es errónea. En Europa, teniendo en cuenta que los Estados-nación son el resultado "histórico" de esta convergencia, la identidad y la ciudadanía europeas son necesariamente más débiles. Proponerse una ciudadanía europea resultaría ilusorio, incluso negativo por las reacciones que provocaría. Una visión más histórica y dialéctica nos puede proporcionar otras conclusiones.

La identidad y la ciudadanía "nacionales" se forman a través de una dialéctica conflictiva y variable. La "nación" es, a la vez, producto de una afirmación, la de un "pueblo" oprimido o excluido, y de una negación, el enemigo exterior o interior (ambos se unen a menudo en la negación: "el partido de los extranjeros" se refería a los partidarios de la monarquía en el vocabulario de los nuevos "ciudadanos" de la Francia de 1789). Sin embargo, la identificación Estado-nación no es tan evidente en el conjunto de países europeos. Si bien esta identificación es fuerte en Francia (aunque no sea única, pues hay otras identidades territoriales) lo es mucho menos en Italia, Alemania, España o en el Reino Unido, por no citar Bélgica. En todos los casos, no obstante, sea cual sea la fuerza que han tenido las identidades "subnacionales", es el Estado el que ha definido la nacionalidad como una condición y la ciudadanía que se le deriva como un conjunto de derechos y deberes. Cuando la ciudadanía es universal (todo el mundo pasa a ser ciudadano) y los derechos y deberes son los mismos para todos, cuando la participación sustituye la simple pertenencia, es decir, cuando se pasa de súbdito del Estado a ciudadano, el Estado se vuelve democrático. Esta metamorfosis es el resultado de un largo proceso lleno de conflictos, en el que, además de la adquisición y de la protección de los derechos civiles, de las libertades políticas y de la existencia de las instituciones representativas a todos los niveles, se reencuentran la lucha a favor del laicismo, del Estado del bienestar (educación, sanidad, trabajo, vivienda y otros servicios), los derechos de las mujeres, entre otros. La ciudadanía no existiría sin el conflicto. El conflicto no existiría sin grupos conscientes de su identidad. La conciencia propia "latente" de estos grupos no se hace "aparente" y activa sin unos elementos culturales, intereses sociales y objetivos políticos comunes. Todavía queda mucho camino para

construir la identidad del “pueblo europeo”. Para pasar de la condición de súbdito europeo a la de ciudadano europeo es preciso no negar Europa, sino ser muy críticos con la UE, con el artefacto político de Maastricht y de Amsterdam, que representan el *ancien régime* predemocrático.

La identidad se construye en un proceso doble. El primero viene de arriba (*top down*), de la historia y de las instituciones heredadas. Somos europeos, esto es evidente. No vale la pena ni proclamarlo. Pero somos “súbditos europeos”. Es casi absurdo, pues, que nos proclamemos “euro-peístas”, y lo somos, ya que, por una parte, sería insistir en una evidencia, el hecho de que somos europeos, y por otra, permite suponer que legitimamos la construcción antidemocrática de la Unión Europea. Sólo tiene sentido que se proclamen europeos los “no europeos”, es decir, los “no comunitarios” del resto de Europa y los originarios de países no europeos. Con el objetivo de reivindicar su lugar en el conflicto presente y su futuro derecho a la ciudadanía. Todos, europeos y “no europeos”, pueden encontrarse inmersos en un proceso inverso (*bottom up*): su afirmación es la de un grupo que reivindica al mismo tiempo su identidad propia y su derecho a ejercer como europeos.

A Pasqual Maragall le gusta evocar un texto de su abuelo, el poeta Joan Maragall. Escribía: “Si me preguntan qué soy, digo que soy ‘catalán’. Es evidente que también soy español y europeo, porque en primer lugar soy catalán. Llegará un día en que tendré suficiente con decir que soy ‘ampurdanés’ para afirmarme catalán, español, europeo”.

La identidad de proximidad no niega las otras identidades. O si lo hace, es para que sea reconocida y/o para que sus miembros participen de derechos y deberes equivalentes o superiores a los que han adquirido en el nivel más inmediato. Además, si no tienen estos derechos o deberes, o no tienen los suficientes, en este nivel más inmediato, sólo aceptarán el estadio superior si éste les da la posibilidad o el espacio de progresar en su estadio “local” o estatal. Esto explicaría “el europeísmo” de los catalanes y de los vascos.

¿Ser europeo para pasar a ser español?

El gran maestro de la restauración monárquica después del fracaso de la Primera República española (en las mismas fechas en que se iniciaba la Tercera República en Francia), el líder conservador Cánovas del Castillo afirmaba desengañado, en pleno debate parlamentario, haciendo referencia al artículo de la Constitución que determinaba aquellos que tienen derecho a la nacionalidad española, que “son españoles [...] aquellos que no pueden ser otra cosa”. Resultado: los colectivos territoriales que por su historia, cultura, potencial económico e iniciativa política e intelectual habían tenido la opción de ser otra cosa, empezaron a poner los medios para conseguir serlo. Este es, sobre todo, el caso del País Vasco y de Cataluña, pero también, en menor grado o más recientemente, de Galicia, Andalucía o las Canarias. En la nueva democracia española, además, nadie, ninguna de sus regiones, ha renunciado a afirmar su derecho a un cierto grado de autogobierno. Se ha dado, pues, un “Estado de las autonomías” (territoriales) que se podría plantear como un Estado con vocación federal o (¿por qué no?) tendiente a la autodisolución en el marco europeo. O quizá tiene lugar el efecto contrario: las autonomías hoy, el federalismo mañana; la necesidad de defender intereses comunes en Europa puede reforzar la cohesión y la articulación de España.

Analicemos un poco el proceso ciudadanía-nacionalidad-identidad en el caso español. O más bien dicho, en la construcción y consolidación del Estado democrático. En los procesos hacia la democracia y la organización del nuevo Estado, las identidades territoriales han tenido un papel importante. No sólo las corrientes “nacionalistas”, o incluso “independentistas”, vascas o catalanas. El conjunto de las corrientes políticas y culturales democráticas, de los movimientos sociales (incluyendo el sindicalismo), hicieron del derecho a la autodeterminación (algunas) y a la autonomía o al federalismo (todas) un objetivo tan urgente e importante como las libertades políticas y las instituciones representativas. Además, se trata de un proceso inacabado, al menos para una parte de las fuerzas políticas y de la población, que reclaman o el derecho al ejercicio de la autodeterminación, o más autonomía o incluso la independencia. Es debido a su afirmación como vascos o catalanes, o también como andaluces, gallegos, valencianos

u otros, que los sectores de la población que se enfrentaron a la dictadura engrandecieron sus bases sociales y radicalizaron sus objetivos democráticos. Con la construcción de un Estado democrático, ahora hace veinte años, los españoles conquistaron una doble ciudadanía: como españoles y como vascos o catalanes, por ejemplo. El marco constitucional se duplica en un marco "estatutario" (estatutos de autonomía de las "nacionalidades" y de las "regiones").

Incluso los extranjeros, si adquieren la "nacionalidad española", también han de adquirir la vecindad catalana, vasca u otra. La ciudadanía española y la ciudadanía territorial no son opuestas, sino que cada una complementa a la otra. Por el hecho de ser "español" se es europeo, y también se tienen unos derechos políticos y sociales garantizados, se participa de la redistribución de los recursos del Estado, en fin. Por el hecho de ser ciudadano catalán, vasco, o lo que fuere, se tiene el derecho a una participación política propia (gobierno, parlamento y demás de las "autonomías") y a una gestión de los programas y de los servicios públicos más cercana, o a la garantía de un desarrollo cultural específico (la lengua, por ejemplo).

¿Quiere decir esto que el conflicto ha desaparecido? Ni mucho menos. El conflicto existe, un conflicto que tiene lugar en tres dimensiones, como mínimo: Europa, España y las nacionalidades o regiones.

- *Dimensión europea.* Hay conflicto sobre la presencia en las instituciones europeas: ¿monopolio del gobierno del Estado o coparticipación? Sobre las circunscripciones electorales: ¿únicas o regionales? A medio o a largo plazo: "euroregiones transfronterizas" (las tres nacionalidades históricas de Galicia, País Vasco y Cataluña son fronteras) e incluso independencia o confederación (posición nacionalista).
- *Dimensión española.* Con una Constitución que define España como "una nación de nacionalidades y regiones" y unos estatutos de autonomía votados de forma masiva en todas las "comunidades", el tipo de conflicto ha cambiado, pero no ha desaparecido. La tradición centralista, "unitaria", es todavía fuerte en los aparatos del Estado. Y las tentativas fundamentalistas, particularistas, a veces centrífugas, o los "agravios comparativos" (reales o imaginarios) entre las regiones, están

presentes —en mayor o menor medida— en todas las comunidades autónomas. Hay conflictos muy reales y concretos sobre las competencias y los recursos, sobre la interpretación de los textos constitucionales y estatutarios e incluso sobre el horizonte político: *¿status quo?* *¿federalismo?* *¿autodeterminación?*

- *Dimensión interna de cada nacionalidad o región.* Cada caso es único. Se han superpuesto las “Comunidades Autónomas” a las “provincias”. Se han creado por todas partes nuevas estructuras como las comarcas. El municipalismo es fuerte. La colaboración entre “Comunidad Autónoma”—provincia-ciudad (sobre todo ciudad grande) no acostumbra a ser fácil y no existen unas estructuras político-administrativas adaptadas a los nuevos y crecientes papeles de los territorios urbano-regionales (Borja y Castells 1997). Probablemente, la ciudadanía sería más efectiva si el panorama se simplificara y se establecieran unas estructuras de cooperación simples entre el gobierno “autónomo” y las municipalidades. La ciudadanía saldría ganando. Otro conflicto interno que ahora no desarrollamos es el ya conocido entre nacionalistas-independen-tistas y constitucionalistas-autonomistas, que hasta cierto punto expresa un cierto dualismo social y cultural.

El horizonte europeo es, por sus limitaciones y por sus experiencias, un factor ambivalente: juega a favor de la carta de España y también a favor de la autonomía de sus comunidades. Juega la carta de España porque en el plano inmediato los partidos tienen un interés común (Fondos estructurales y de cohesión, la política agrícola común, por ejemplo) y el horizonte europeo permite atenuar las reivindicaciones secesionistas. También juega la carta de las “comunidades”, de personalidad más afianzada, que encuentran en el marco europeo un medio de presencia y de afirmación y una perspectiva de autonomía potenciadas.

Sin embargo, el primer aspecto parece ser, por encima de los otros, el más importante. Incluso el problema más espinoso, el terrorismo nacionalista (y también el de Estado) en el País Vasco, podría encontrar una solución duradera en el marco europeo.

Más allá de la Europa anticidadana

¿En qué consiste una Europa ciudadana, en qué podría consistir una ciudadanía europea? ¿Los principios, las instituciones, los derechos y los deberes, la generalización en la Unión Europea de los avances sociales y cívicos en los marcos nacional y local? La innovación política ha de tener en cuenta las nuevas posibilidades técnicas y las nuevas demandas sociales, y se precisan políticas activas para hacer frente a los nuevos retos (paro, marginalización): la construcción de espacios de participación y de conflicto, de cultura y de comunicación, a escala europea; la garantía y la ampliación de los derechos sociales; el derecho a la ciudadanía europea para los residentes no “comunitarios”; la protección y el apoyo al desarrollo de las especificidades culturales; el refuerzo de la autonomía y la asociación entre los poderes locales y los regionales; la creación o la aplicación de procesos de transparencia y de democracia participativa, entre muchos otros. Sobre todos estos temas, y otros, las propuestas, las iniciativas, los documentos y demás son tan numerosos² como poco escuchados por parte de los gobiernos estatales, las C.I.G. (Conferencias intergubernamentales) y los Consejos de Ministros europeos. Esta acumulación de propuestas es, sin embargo, importante y útil. El movimiento social europeo no se desarrollará sin legitimar los principios, difundir los objetivos o reivindicaciones y sin crear unos vínculos con actores sociales diversos. También es preciso, no obstante, crear el marco, utilizar el momento y organizar el conflicto. Sin conflicto tenemos y tendremos la Europa anticidadana y la ciudadanía europea será objeto de recargados discursos dirigidos a una audiencia minoritaria de convencidos desencantados.

El marco del conflicto: Europa. Hay que salir del marco nacional o sectorial (es decir, por ejemplo, únicamente el sindical o el cultural). Son las exigencias de un proceso constituyente que hay que anteponer a todo.

2 Consultad, entre otros, el *Informe del Comité de expertos o Pintasilgo* (1996), la *Carta del Fórum de la Sociedad Civil* (1997) o el *Informe-Propuesta sobre la Ciudadanía europea* redactado, bajo la dirección de J. Borja, G. Dourthe y V. Peugeot, por la comisión social d'Eurocités presidida por Eulàlia Vintró (Barcelona, 1998). Edición española: *La ciudadanía europea* (Península. Barcelona. 2001).

El momento: podría ser el referéndum. Si es que lo hubiera, que no es el caso. O las elecciones europeas. Los europeos más radicalmente demócratas podrían incluso hacer una llamada al boicot, al voto nulo o en blanco, en estas falsas elecciones a un Parlamento que no es tal, elegido según unos sistemas poco representativos (circunscripciones no adecuadas para las problemáticas ni europeas, ni locales; exclusión de los “no nacionales”) y que funciona en medio de la indiferencia general. A pesar de su reciente y exitoso lavado de cara. Toda una gesta, o un gesto. Pero no es preciso llegar a estos extremos.

La organización de la acción: manifestación y convocatoria de los Estados generales a favor de una Europa democrática, con las organizaciones sociales, económicas, culturales, profesionales y los elegidos locales y regionales, así como los nacionales y europeos, que aceptaran participar.

La ciudadanía es una conquista universalista; así, pues, es cultural en primer lugar, y después política, social, territorial. La ciudadanía europea será el resultado de un proceso que puede apoyarse en:

- Los valores universalistas propios de la Europa de después del siglo XVIII, desarrollados a lo largo de 200 años de combates.
- Las tradiciones políticas democráticas de la gran mayoría de los Estados europeos, al menos en cuanto se refiere a los principios y a las instituciones representativas.
- El importante tejido social y territorial que caracteriza las sociedades europeas (“regiones constitucionales”, gobiernos locales, sociedad “civil” que quizá convendría llamar sociedad “política”).
- En las nuevas posibilidades de comunicación que ofrecen las actuales tecnologías.

Este proceso de conflicto no opondrá necesariamente el localismo, el particularismo social o cultural, ni el nacionalismo, al supuesto universalismo de la actual Unión. Muy al contrario, la mejor garantía de que se podrá alcanzar la ciudadanía europea es la movilización y la articulación de las ciudadanías locales, sociales o nacionales por la Europa de los pueblos y no la de la Europa de las oligarquías estatales.

10 Inmigración y ciudadanía política en Europa

Introducción

La ciudadanía se enfrenta hoy a un doble reto. Por un lado hay factores que ponen en cuestión los contenidos de la ciudadanía adquirida. Por otro lado, los nuevos fenómenos plantean la necesidad de ampliar los contenidos y renovar el concepto de ciudadanía.

Entre los factores que cuestionan la ciudadanía los más importantes son los que resultan de la crisis de los Estados de bienestar y del aumento persistente de paro. En los países europeos una parte creciente de la población pierde progresivamente sus atributos de ciudadanía: no vota, no tiene trabajo, vive en zonas marginales, se siente excluida de las instituciones, no está conectada con el progreso de las redes de comunicación, de manera que se genera un *out*, que es peor que estar “abajo”. Esta situación se agrava porque entre los ciudadanos con posibilidad de ejercer “sus derechos” el temor a quedar fuera estimula los comportamientos corporativos insolidarios, la intolerancia, la xenofobia. Hay que añadir que una parte significativa de la población no pierde la ciudadanía porque nunca la ha tenido: son los extranjeros, muchos ilegales (total o parcialmente, por ejemplo, los que pueden residir pero no trabajar), otros legales, pero con derechos limitados (especialmente los derechos políticos).

Entre los factores que inciden en una ampliación del concepto de ciudadanía hay que citar:

- La necesidad de regular derechos “universales” que garanticen a la población la protección del medio ambiente, el acceso a las nuevas tecnologías de comunicación y la posibilidad de utilizar los “servicios de interés general”, pero de gestión privada.
- La redefinición “femenina” del concepto de ciudadanía, pues subsisten importantes factores de desigualdad jurídica, social, política y cultural entre los géneros. Por ejemplo, en lo que respecta a derechos económicos o al acceso a determinadas instituciones. Sobre los jóvenes y los niños se podría decir algo parecido, pues también tienen un estatus de ciudadanía limitada o nula.
- La expansión de la ciudadanía a los “no-nacionales”, es decir “no comunitarios”, bien a través del acceso a la nacionalidad o a la multinacionalidad, o mediante la separación entre ciudadanía y nacionalidad. Nuestra propuesta es distinguir la nacionalidad de la ciudadanía.

Políticas de los Estados europeos y derechos ciudadanos de los inmigrantes

Las políticas específicas cara a la población inmigrada tienen una larga tradición en muchos países europeos y no son —en su conjunto— objeto de este libro. Nos referimos a políticas a dos tipos:

- Políticas de control en la frontera, de visados, de permisos de residencia y/o de trabajo, de control policial, de limitación de derechos políticos, sindicales y sociales, y también limitación del derecho de cambiar de residencia o de viajar, entre otros. Estas políticas son siempre discriminatorias, es decir representan una *capitis diminutio* en relación a los ciudadanos que tienen la nacionalidad del país donde residen.
- Políticas destinadas a favorecer la integración social y cultural, el acceso a la formación profesional, a la educación (por ejemplo, enseñanza del idioma) y a la vivienda, a combatir el racismo y la xenofobia (garantizar la presencia de agentes públicos de origen inmigrado en los servicios que más se relacionen con esta población, es decir en ámbi-

tos sociales, de seguridad, de educación, entre otros). Estas políticas pueden priorizar la completa integración (nacionalización, aceptación total de la cultura y de la lengua del país de acogida, dispersión en el territorio, por mencionar algunos) u optar por la multiculturalidad y –de hecho– la segregación relativa (favoreciendo la creación de barrios “étnicos”, el uso de la lengua y la religión propias, el asociacionismo, por ejemplo).

Si bien se puede considerar que la línea “integradora” está representada sobretudo por la política y la cultura del Estado francés, y la línea “multicultural” corresponde más a la tradición anglosajona, en la práctica coexisten en todos los países europeos políticas de los dos tipos, de *iure* o de *facto*. Por ejemplo, la policía alemana practica una acción integradora en los campos sociales y económicos y es fuertemente discriminatoria en el campo político: el derecho de sangre predomina sobre el derecho de residencia y –consecuentemente– el acceso a la nacionalidad y a los derechos políticos está muy limitado.

Pero hay un elemento común en todas las políticas europeas respecto a la población “inmigrada no comunitaria”: la exclusión política. Los derechos de asociación y de manifestación a menudo están limitados, los derechos de ser elegido y de voto en elecciones políticas están siempre excluidos (excepto, en algunos países, la participación en las elecciones locales, como veremos más adelante).

En resumen, en los países de la Unión europea se practican de forma sistemática y contradictoria dos políticas. Una que consiste en aceptar la inmigración, favorecer su integración, llevar a término incluso las políticas de “acción positiva” que pueden provocar reacciones de rechazo de los autóctonos. Y otra, se centra en la limitación de derechos, control policial, negación de derechos políticos básicos; acciones que no solamente son contrarias a los derechos humanos asumidos en nuestra cultura, sino que también hacen más difícil la integración y estimulan las actitudes xenófobas o racistas.

Ciudadanía europea e inmigración

Con el desarrollo de la Unión Europea la situación se ha complicado todavía más.

Actualmente, en cualquier país y ciudad grande de la Unión Europea, nos encontramos con cinco situaciones diferentes desde el punto de vista de la ciudadanía, es decir de los derechos y deberes de los residentes.

- Residentes “nacionales”, es decir que tienen la nacionalidad del país y —por tanto— plenitud de derechos y deberes en el marco de la constitución y de las leyes del país, así como de la normativa europea aplicable.
- Residentes de la Unión Europea, a pesar del tratado europeo que proclama la igualdad de derechos o deberes, entre los cuales están los de residencia, trabajo, circulación, entre otros, estos derechos vienen después limitados por las legislaciones nacionales (por ejemplo el acceso a determinadas profesiones o funciones públicas, a los servicios sociales o a la vivienda de promoción pública). Pero, sobretodo, disponen de derechos políticos muy limitados: solamente pueden votar o ser votados en las elecciones locales y europeas. Y todavía los Estados en la práctica reducen este derecho, bien por la vía burocrática (plazo de inscripción en el censo electoral) o incluso la vía legal (por ejemplo en Francia: pueden votar y ser elegidos para cargos municipales pero no ser alcaldes, la “justificación” es que los alcaldes participan después en la elección de los senadores).
- Inmigrantes no comunitarios que provienen de países que por razones históricas, políticas, culturales, o asuntos de fronteras, tienen una relación “especial” con el país de acogida. El caso más conocido es el del Reino Unido y los países de la Commonwealth: los originarios de estos países tienen derecho de voto a las elecciones locales y estatales. Otro caso es el de los latinoamericanos en España, que tienen más facilidades para acceder a la nacionalidad (con doble nacionalidad).
- Inmigrantes no comunitarios. En este caso la regla general es la exclusión de derechos políticos electorales, ni derecho de voto ni a ser ele-

gido. Solamente algunos países, Holanda, Irlanda, los cuatro países escandinavos, atribuyen el derecho de voto a las elecciones locales a los inmigrantes con residencia legal consolidada (en general tres años).

- Inmigrantes sin residencia legal. En este caso la cuestión es como acceder a la residencia legal que hasta ahora ha dependido exclusivamente de la legislación y las políticas de cada Estado.

Nos encontramos, pues, ante una situación doblemente compleja. Desde un punto de vista “institucional” la regulación y gestión de los derechos y deberes de la población inmigrada depende de tres niveles institucionales: europeo, estatal y local (municipal o en ciertos aspectos regional). Y si nos situamos en el ámbito local, objeto principal de este *dossier*, nos encontramos en la contradicción entre una práctica que no puede hacer ningún tipo de exclusión (por ejemplo: empadronamiento, acceso a servicios sociales, culturales, educativos, entre otros) y una población con estatus diferenciado.

Entre la nacionalización y la ciudadanía local

Los países europeos —y la Unión Europea— han considerado que tanto la vía de facilitar el acceso a la nacionalización como el refuerzo de la ciudadanía en el marco local son dos caminos útiles para facilitar la deseable integración de la población inmigrada legal y estable.

En algunos casos se ha preconizado la vía de la nacionalización y de la pluralidad de nacionalidades. Por ejemplo el Informe Pintasilgo, del nombre de la persona —ex jefe de gobierno de Portugal— que preside un Comité nombrado por la Comisión Europea encargado de elaborar una Carta Social Europea y del cual formaba parte el profesor García Enterría, así como otros prestigiosos expertos europeos. Este Informe preconizaba que hacía falta favorecer la multinacionalidad de los inmigrantes (es decir conservar su nacionalidad original pero acceder a la del país de residencia) a la que se pudiera acceder por vínculos familiares (matrimonio, hijos), o que se produjera por un cambio de residencia en el marco de la

Unión europea, entre otros antecedentes posibles. Es una vía generosa, bien intencionada, pero muy difícil de llevar a la práctica, pues supondría que todos los Estados aceptarían la multinacionalidad y se concertarían para resolver todos los problemas de adecuación constitucional y legislativa y —todavía más complicado— que se derivaran de la necesaria adecuación de los derechos y políticas sociales y civiles, además de los estrictamente políticos.

El desarrollo de la ciudadanía local parece un camino más fácil pero tampoco ha hecho grandes progresos. La Unión Europea no ha podido o no ha querido aprovechar ninguna normativa en este aspecto y, por tanto, el derecho de voto local y otros procedimientos destinados a facilitar la participación de la población inmigrada en la vida local dependerán de la legislación de cada Estado, en el primer caso, o de las políticas municipales, en el segundo (ver más adelante).

La Unión Europea no es un espacio democrático para la población no comunitaria

El espacio de Schengen en principio crea un espacio político europeo más desarrollado en la medida que establece unas fronteras comunes entre los Estados que representan un núcleo fuerte y mayoritario de la Unión.

Pero la Unión Europea no ha regulado ningún procedimiento para desarrollar el acceso a la ciudadanía de la población inmigrada, ni la nacionalización, ni el derecho de voto, ni el reconocimiento de las asociaciones representativas, ni la posible obligación de crear consejos consultivos y otros mecanismos de participación, ni el establecimiento de cuotas de población inmigrada en los servicios públicos.

Además, el espacio Schengen se ha convertido un espacio con vocación de blindarse en relación a la población inmigrada. Y no nos referimos solamente al control sobre los nuevos inmigrantes, a las medidas en contra del “sin papeles”, a la defensa de facto de la existencia de una población sin derechos, es decir de un ejército de reserva disponible para ser sobre explotado. Nos referimos a los residentes legales, a los cuales se

les exige visado para regresar si han ido a pasar un tiempo en su país de origen, lo cual incluye las vacaciones de los hijos, o las invitaciones a los familiares, incluso cuando son residentes en otro país de la UE.

La existencia de un importante contingente de población de origen no comunitario es un hecho común y estable en todos los países de la actual UE. Parece pues que fuera una cuestión que se debe regular en este ámbito y no dejarlo en el tercer pilar, es decir objeto de acuerdos intergubernamentales.

Sobre la participación de la población inmigrada en las instituciones locales

La resistencia de los gobiernos de los Estados en cuanto a reconocer los derechos políticos de los residentes legales de origen no comunitario, así como la necesidad de los gobiernos locales de contar con esta población —que expresa demandas legítimas de acceso a los servicios públicos y de políticas específicas—, ha planteado la conveniencia “de inventar” mecanismos participativos por iniciativa de los gobiernos locales.

En Francia, Alemania, Bélgica, Holanda y Luxemburgo se han elegido —en diversas ciudades y en épocas pasadas— consejos consultivos de la población inmigrante que tenían como objetivo no solamente facilitar un canal de comunicación entre esta población y el gobierno local, sino también preparar la opinión pública para facilitar más adelante la atribución del derecho de voto en las elecciones locales. Estos consejos, de los años setenta y ochenta no sirvieron de gran cosa, de hecho poco a poco han dejado de existir. Algunos países han reconocido después el derecho de voto y otros no, como veremos en el punto siguiente.

En algunas ciudades, especialmente en Francia, los ayuntamientos han promovido la elección de “consejeros municipales asociados” que se incorporan en el Consejo con derecho de palabra, pero sin derecho de voto. Estas experiencias no solamente no han llevado a conseguir el derecho de voto real para la población inmigrada, tampoco se han mantenido, pues en muchos casos han sido anuladas por parte de los tribunales como inconstitucionales o ilegales.

En algunos casos se ha argumentado en contra de la concesión del derecho de voto con razones teóricamente favorables a los inmigrantes, como este derecho parcial, es decir sin reconocer los derechos políticos plenos, consolidaría la *capitis diminutio* de esta población. Un argumento muy discutible, sería más lógico deducir que más bien procedería que se planteara el derecho de voto también para otras elecciones. Sobre todo porque los argumentos contrarios más contundentes aducen que la población inmigrada votaría en función de un voto étnico, que expresaría y acentuaría una fractura del cuerpo social. Pero la experiencia de los países en los que los no comunitarios pueden votar en las elecciones locales no confirma este hecho; el voto "étnico" existe pero no más que el voto "clasista", pues —en general— parece predominar el voto en función de intereses locales muy determinados.

Todavía es más obvia la inconsistencia del argumento anacrónico que la población inmigrada votaría en función de los intereses de los países "extranjeros" de los cuales son originarios; no es verosímil, pues la población que vota es la más integrada y la más alejada de sus orígenes. La influencia reciente del islamismo es un fenómeno demasiado reciente para poder sacar conclusiones, de todas maneras, de momento, es más probable que aporte comportamientos antisistema que no influir en las elecciones.

El derecho de voto, una situación diferenciada en el seno de la Unión Europea

Alemania es el país más reticente a conceder derechos electorales a la población no comunitaria. A pesar de la voluntad política favorable de los Verdes y del Partido Social-demócrata, los tribunales han negado sistemáticamente este derecho y la legalidad de cualquier propuesta que llevara a distinguir la nacionalidad de la ciudadanía, es decir conceder derechos políticos a "no nacionales".

El caso del Reino Unido es diferente, pues la inmigración históricamente más importante proviene de los países de la Commonwealth y, por tanto, tiene el derecho de voto a todas las elecciones. Pero otra población inmigrada no tiene derecho de voto ni a las elecciones locales.

En el caso del Reino Unido es donde más claramente se manifiesta, debido a una historia de voto más larga, cómo el comportamiento electoral de la población de origen inmigrante tienden a igualarse con la de los “nacionales” autóctonos.

Es interesante el caso de Suecia y de Holanda, que desde los años setenta han reconocido el derecho de voto de la población inmigrada en las elecciones locales. Unos años después, Noruega y Dinamarca (y algunos cantones suizos) siguieron el mismo camino. En el caso holandés incluso se reformó la Constitución y se planteó explícitamente la conveniencia de distinguir la nacionalidad de los derechos electorales.

Estos casos demuestran también que el problema del voto “inmigrante” no es que suponga modificaciones apreciables del mapa electoral, sino la baja participación de la población todavía poco integrada social y culturalmente.

Tampoco se confirma el argumento contrario al derecho de voto local por considerar que puede hacer retroceder el proceso hacia la nacionalización, es decir frenar la tendencia a facilitar la nacionalización como medio de conceder los derechos propios de la ciudadanía. En general la correlación es la contraria, los países más dispuestos a conceder derechos electorales también son más flexibles para conceder la nacionalidad, como es el caso de Holanda. En cambio Alemania es el país más contrario tanto a una cosa como a otra.

Evolución lenta y positiva de la opinión pública

En el curso de la década de los noventa se produjo una evolución significativa de la opinión pública en un sentido favorable al derecho de voto de los inmigrantes residentes legales en las elecciones locales (y europeas). Un caso interesante es el francés, por la fuerza que tiene la ideología “republicana” y la tradición de la opción “nacionalizadora”. Si en el año 1995 solamente el 32% de la población se manifestaba favorable, siete años después (octubre 2002) el porcentaje favorable al voto era del 54%. Como en la mayoría de los países europeos, el efecto “11 septiembre 2001” se hizo

notar: en 2000 los que eran favorables representaban el 52% y en el 2001 el 40%, pero —como hemos dicho— un año después la tendencia a favor de la opción positiva volvió a aparecer. Paralelamente los contrarios han perdido posiciones de manera muy significativa: en 1995 eran el 66% de los cuales 42% eran “muy contrarios”, en 2002 eran el 40% el total de los no favorables, pero solamente 16% se manifestaban muy contrarios.

Otras encuestas dan incluso resultados más favorables a la concesión del derecho de voto a las elecciones locales. Por ejemplo, una encuesta de la Fondazione Nord-Est de Venecia, a la pregunta sobre los derechos electorales de la población inmigrada en situación legal obtiene respuestas positivas espectaculares: 73% en Italia, 65% en Francia, 86% en España, 82% en el Reino Unido y 61% en Alemania. Los porcentajes bajan un poco cuando es pregunta sobre la participación en las elecciones “nacionales”, pero las opiniones positivas se sitúan también por encima del 50%. También son muy favorables las opiniones en relación a la doble nacionalidad: entre el 60 y el 80% en los países citados, excepto Alemania (42%).

En resumen, no parece ser posible justificar la concesión del derecho de voto, al menos en las elecciones locales, por la reacción contraria que generaría en la opinión pública. Y aunque en algún caso se produjera esta reacción, es un riesgo que hay que afrontar para superar un déficit democrático inaceptable. Uno de los elementos constituyentes de las democracias es considerar que todos los que viven en un territorio y están sometidos a las mismas leyes deben disfrutar los mismos derechos y deberes.

Distinción entre nacionalidad y ciudadanía

Ciudadanos de origen comunitario

- Dispositivo

Son ciudadanos europeos aquellas personas que tengan la nacionalidad de un país de la UE. En tanto que residentes en un país de la UE, sea cual sea su nacionalidad, tendrán iguales derechos políticos, sociales y civiles

que los nacionales del país. Los ciudadanos europeos podrán adquirir la residencia legal al cabo de tres meses de haber registrado su residencia en un país de la UE.

- Exposición de motivos

La legislación europea reconoce un derecho teórico a los ciudadanos europeos a residir y trabajar en cualquier otro país de la UE además del de su nacionalidad. En la práctica, las legislaciones nacionales limitan estos derechos. Por otra parte, estos derechos no van acompañados de los derechos políticos, que son los más específicos de la ciudadanía y los que permiten luchar para obtener los derechos civiles y sociales.

Ciudadanos de origen extracomunitario

- Dispositivo

Tendrán derecho a adquirir la ciudadanía europea todas aquellas personas que teniendo la nacionalidad de un país no miembro de la UE puedan justificar tres años de residencia legal en un país de la UE o cinco años de residencia legal en distintos países de la UE. La ciudadanía europea comportará la igualdad de derechos y deberes con los nacionales del país de residencia.

- Exposición de motivos

La presencia de una población de origen no comunitario plantea un serio déficit de ciudadanía. No hay gestión democrática de la ciudad si una parte de su población está de entrada formalmente excluida por su status político-jurídico. Esta *capitis diminutio* contribuye a legitimar las actitudes xenófobas y racistas. La atribución automática del derecho a adquirir la ciudadanía, con el corolario de asumir los deberes que ésta comporta, tiene estas finalidades:

- Igualar el estatus legal de todos los residentes en la ciudad.
- Desvincular este status del concepto de nacionalidad que vehicula ele-

mentos históricos y culturales muy emocionales y que facilita la arbitrariedad al hacer depender la ciudadanía de la asimilación de los códigos de integración social.

- Facilitar el reagrupamiento familiar, dado que éste no podría negarse a los familiares directos de ciudadanos europeos.
- Permitir la coexistencia de la ciudadanía europea con el mantenimiento de la nacionalidad de origen, con independencia de que una gran parte de la población de origen no comunitario no tenga proyecto de retorno, pero sí tiene derecho a mantener y desarrollar elementos identitarios específicos.
- Terminar con la situación aberrante de descendientes de “no comunitarios”, que no tienen otro país que aquel en el que han nacido y donde se han educado, pero a los que, en cambio, se niega el derecho a la ciudadanía.

Nota del libro *La Ciudadanía Europea* de J. Borja, G. Dourthe y V. Peugeot (Ed. Península, Barcelona 2001)

Residencia legal

- Dispositivo

La residencia legal de los no nacionales de un país de la UE será promovida de oficio por los gobiernos locales o regionales al cabo de un año de residencia de facto en su territorio o a instancia de la persona interesada siempre que pueda justificar este año de residencia. Esta tramitación debería resolverse en el plazo máximo de un año y entre tanto se otorgará o se prolongará un permiso provisional de residencia.

- Exposición de motivos

La residencia legal debe poder tramitarse en un ámbito de proximidad, porque es donde más pueden apreciarse las circunstancias personales y donde más accesible es la Administración. Sin perjuicio de lo que regule la legislación europea o estatal en cuanto a las condiciones de ingreso en

el espacio europeo, el solo hecho de justificar una residencia de hecho, un domicilio, un vínculo familiar directo o una actividad (laboral, educativa) deberá justificar la atribución de la residencia legal.

Competencia para la atribución de la residencia legal

- Dispositivo

La tramitación y resolución de la residencia legal corresponderá a un organismo mixto de ámbito local o regional constituido por representantes del Estado, de las autoridades locales y del poder judicial. Este organismo aplicará, en tanto no se haya completado la “comunitarización” del tercer pilar (migraciones, seguridad interior, justicia), la legislación internacional y nacional que corresponda y teniendo en cuenta especialmente la protección de los derechos humanos básicos. En cada ámbito regional existirá un tribunal de defensa de los derechos humanos al que podrán recurrir aquellos a los que se les deniegue la residencia legal y cuya resolución sólo será recurrible ante el Tribunal supremo del país.

- Exposición de motivos

La presión social que puede coaccionar en ciertos casos a las autoridades locales aconseja atribuir la gestión de la legalización de la residencia a un organismo mixto en el que participan también representantes del Estado (que por ahora fija las condiciones básicas de acceso y permanencia en el territorio) y del poder judicial (que debiera asumir una posición de aplicador no solo de las normas legales específicas, sino también de las que se derivan de los principios generales del derecho, de las declaraciones de derechos humanos suscritos por los Estados y de los convenios y tratados internacionales). La ciudad, el territorio, deben ser gobernables, pero también deben ser lugar de refugio y ámbito de inserción.

Pasar de la residencia a la ciudadanía europea

- Dispositivo

La adquisición de la ciudadanía europea será reconocida por un organismo descentralizado de la UE, previa solicitud de la persona interesada, no pudiendo denegarse si se cumplen los requisitos de residencia anteriormente expuestos. La no atribución de la ciudadanía europea será recurrible ante el Tribunal de Justicia europeo.

- Exposición de motivos

Consideramos que el paso de la residencia legal a la ciudadanía europea sólo depende del automatismo del tiempo. Las autoridades europeas deben limitarse simplemente a reconocerlo y, por este medio, atribuir un estatus que iguale a los no comunitarios con los nacionales del país en el que viven en permanencia, sin depender de los avatares de las políticas "nacionales" o de los estados de opinión pública.

Libertad de adquisición

- Dispositivo

Los residentes de nacionalidad extracomunitaria podrán optar entre:

- la ciudadanía europea
- la doble nacionalidad
- la multinacionalidad en el marco de las legislaciones del Estado
- el mantenimiento de un simple estatuto de residente sin ciudadanía

- Exposición de motivos

En la medida que la adquisición de la ciudadanía supone atribuir derechos y deberes, es obvio que requiere voluntariedad por parte del sujeto. Se deja la puerta abierta a la posibilidad de mantener indefinidamente la residencia legal o de obtener la doble o la multinacionalidad si así lo permiten las legislaciones estatales.

Conservar la nacionalidad originaria

- Dispositivo

En ningún caso la adquisición de la ciudadanía europea supondrá la renuncia a la nacionalidad extracomunitaria. La ciudadanía europea se perderá, en el caso de los no nacionales de un país de la UE, cuando se pase a residir en un país exterior de la UE por un período superior a dos años.

- Exposición de motivos

Se trata de asumir atributos, no de quitar unos para poner otros. Ya nos hemos referido al derecho a mantener la nacionalidad originaria. La cohesión del grupo, la identidad cultural, la vida colectiva de una población procedente de otra área pueden ser mecanismos importantes de cooperación y progresos colectivos y, también, de inserción global. Evidentemente, el retorno al país de origen o a otro país exterior a la UE por un largo período o para siempre significará la pérdida del estatus político de ciudadano europeo, sin perjuicio de que se mantengan los derechos sociales adquiridos y se establezcan procedimientos destinados a facilitar el retorno o el ingreso futuro en el espacio comunitario.

Anexo

Pobres, inmigrantes y musulmanes¹

“Las cloacas se han abierto y los hombres respiran su hedor como un perfume” escribió Stefan Zweig a Thomas Mann en 1933. Se refería al odio que el emergente nazismo difundía en la población contra inmigrantes y judíos. No hemos llegado a estos extremos, pero hay suficientes indicios inquietantes, acciones de unos y omisiones de otros para intentar frenar una escalada que puede resultar trágica. En algunos barrios de Barcelona, el anuncio de la apertura de un oratorio (no una mezquita, no las hay en Catalunya) ha provocado fuertes reacciones en contra por parte de los vecinos. En estas reacciones se mezclan temores difusos al terrorismo, racismo inconfeso hacia gente considerada extraña y preocupación bastante justificada a que se desvalorice su propiedad. Ha ocurrido estos días en el Poble Sec y el Ajuntament ha aducido razones “técnicas” para negar el permiso. Sucesos parecidos y renunciadas vergonzosas de los municipios se han dado en barrios populares del entorno metropolitano. Otro caso: en Tarragona el Ajuntament decide autorizar un oratorio a condición que se instale en una nave de un polígono industrial bien lejos de las zonas habitadas y de acceso complicado para sus posibles usuarios. Unos días antes de las elecciones se vota por unanimidad tal despropósito excepto por parte de los dos concejales de Iniciativa. Algunos opinan que este voto negativo puede haber influido en su mal resultado electoral.

La campaña electoral ha proporcionado algunos espectáculos lamentables. El PP se declara orgulloso de haber colocado como una cuestión prioritaria de la agenda política su mensaje: el problema que hay que resolver con la máxima dureza —ha dicho— es el binomio inmigración e inseguridad. Estas propuestas irresponsables pero de impacto en la opinión pública excitan obviamente los temores y los odios respecto a los “otros”.

La mayoría de los partidos, incluidos los dos principales a los que se supone impregnados de valores democráticos, miran para otro lado cuan-

do se propone la igualdad de derechos políticos para los residentes legales, sea cual sea su nacionalidad. Pura doctrina del liberalismo democrático del siglo XIX. Incluso, contra el más elemental sentido común, hemos escuchado a los líderes convergentes anunciar que ya tenemos en casa los terroristas musulmanes y —cuando quieren ofrecer una imagen abierta— decir que el problema no es el derecho de voto si no la integración por el trabajo y la residencia. Fantástico, como si la igualdad de derechos no fuera un factor de integración y la falta de los mismos no abocara al trabajo precario y a la marginación.

Recuerdo una conversación, en el marco del Forum famoso del 2004, con uno de los principales responsables políticos del Ajuntament. En un ambiente de declaraciones grandilocuentes sobre los derechos de los inmigrantes, incluso por parte del Alcalde de entonces, me decía que eran inaceptables estas reacciones de algunos barrios contra los oratorios. Argumenté que, si bien compartía esta preocupación, me parecía que deberíamos entender las razones de estos vecinos. Y puse como ejemplo la percepción que había en estos barrios de que la presencia de un oratorio, incluso de locutorios, desvalorizaba la propiedad de los pisos, el principal bien que tenían muchos residentes. Y sugerí que convenía valorizar estos equipamientos visibles y de encuentro ofreciendo lugares prestigiosos donde pudiera haber incluso una mezquita, en el Barrio Gótico o en el Ensanche. Respuesta: el suelo en Barcelona es demasiado caro para una mezquita.

Sin palabras.

El marco político y jurídico convierte a los inmigrantes en gentes que viven en la precariedad legal, lo que les convierte en sospechosos. La pseudo constitución europea solo trataba el tema de la inmigración desde una perspectiva policial: control de fronteras, represión de la residencia no legal, entre otros aspectos. Las leyes de extranjería españolas lo mismo, son normas destinadas a negar o reducir los derechos, a distinguir la situación de extranjería de la ciudadanía. La ordenanza del “civismo” de Barcelona trata en su articulado a la inmigración como colectivo peligroso o molesto, a pesar de algunas declaraciones genéricas iniciales contra el racismo y la xenofobia, incluso declara que se facilitará la regulación de los inmi-

grantes que denuncien a otros inmigrantes que no cumplan con la legalidad. Es decir que, hay que suponer sin pretenderlo, los poderes públicos, los líderes políticos y muchos medios de comunicación excitan los miedos y el racismo de unos y criminalizan y marginan a los otros.

En España la inmigración es un hecho reciente. No podemos esperar que el marco institucional se adapte perfectamente a esta situación y ofrezca un conjunto de mecanismos integradores que funcionen con fluidez y a gusto de todos. Tampoco podemos exigir que –en lo que considera su territorio y sus derechos– acepte fácilmente a una población nueva, distinta, marcada por su pobreza muchas veces y por su precariedad, y a la que se le atribuye una peligrosidad potencial vinculada a su religión. A lo que se añade que en algunos aspectos puede competir con la población “nacional”: lugares de trabajo, vivienda social, becas escolares de comedor, por mencionar algunos aspectos. Razón de más para que las autoridades y los líderes políticos sean responsables, defiendan la igualdad de derechos y deberes de todos los residentes en un territorio y busquen fórmulas innovadoras para promover la participación y la integración política y social de la población de origen inmigrante.

En vez de practicar la política del miedo y de la represión, encontramos a faltar prácticas innovadoras. En tanto que el marco legal no aprueba la igualdad de derechos políticos y –por lo tanto– del derecho a votar y a ser elegido, se pueden promover elecciones entre los colectivos inmigrantes y sus representantes integrarles en las instituciones con derecho a voz, aunque formalmente no tengan el de votar en estas asambleas. Se pueden hacer campañas para estimular la participación de la población inmigrante en la práctica y las competiciones deportivas. Valorizar su cultura y reconocer las dimensiones positivas de su religión en vez de ignorar lo primero y ofrecer una imagen caricaturesca de lo segundo. Y estimular, así como publicitar prácticas positivas de convivencia. Sin excluir obviamente la sanción tanto a los actos violentos o delictivos de unos y otros, los fenómenos de naturaleza colectiva y cultural no se resuelven por la vía represiva.

Cuarta parte:
Espacio público
y cultura democrática

La ciudad es el espacio público

Ya hemos señalado que los egipcios representaban la ciudad con un círculo y una cruz. El círculo era el lugar, es decir, la comunidad de personas, la organización política y la identidad cultural. La cruz simbolizaba los flujos, o sea el intercambio de bienes, servicios e informaciones, las movilidades, las relaciones con el exterior. En el espacio público se realiza la síntesis de lugares y flujos. Y la ciudad es el espacio público, lugar de la cohesión social y de los intercambios.

“Si un lugar puede definirse como espacio de identidad, relacional e histórico, un espacio que no pueda definirse ni como espacio de identidad ni como relacional ni como histórico, definirá un no lugar... un mundo así prometido a la individualidad solitaria, a lo efímero, al pasaje...” (Auge 1994).

Decir que la ciudad es la gente es ya un tópico, una expresión atribuida —entre otros— a Sófocles, Shakespeare y Goethe. Y, en este caso, gente no sólo quiere decir tamaño y densidad, es decir una concentración más o menos grande de personas, sino que también diversidad, heterogeneidad, relación entre individuos y colectivos diferentes. Aristóteles, en su texto *La Política* ya defendía que la ciudad debe estar compuesta por diferentes clases de personas, que no existe la ciudad si la población se asemeja mucho, como explica Sennet (1975).

Louis Wirth (1938) en su texto clásico *Urbanismo como forma de vida*, sostenía que: “La ciudad se caracteriza por la heterogeneidad social”. La

filosofía y la sociología urbana coinciden en enfatizar que la ciudad es el lugar donde se concentran y conviven las diferencias de origen, de aptitudes, de actividades, admitiendo también que esta diversidad favorece lo imprevisible, introduce desorden y posibilita la innovación (Sennett 1992). La diversidad, con la condición de un mínimo de pautas comunes —civismo— que posibilitan la convivencia, hace posible el intercambio. Y tanto el civismo como el intercambio —de productos, servicios e ideas— necesitan, se desarrollan y se expresan en el espacio público.

Según Habermas (1993), la ciudad es especialmente el espacio público donde el poder se hace visible, donde la sociedad se fotografía, donde el simbolismo colectivo se materializa. O como decía Henri Lefebvre (1968), en su libro *Le droit à la Ville*, “La ciudad es la sociedad inscripta en el suelo [...]”. La ciudad es un escenario, un espacio público que cuanto más abierto sea a todos, más expresará la democratización política y social.

En consecuencia, las dinámicas privatizadoras del espacio urbano, sobre las que algunos autores citados nos advierten, socavan la concepción de la ciudad como ámbito de la ciudadanía. Ciudadanía que implica el reconocimiento de los ciudadanos como sujetos activos e iguales de la comunidad política, a los que se reconoce el derecho y la posibilidad real de acceder a la diversidad de las ofertas urbanas. La ciudad —y específicamente su espacio público— es el lugar de la representación y expresión de la sociedad, tanto de dominados como de dominantes. El espacio público, como dice Pietro Barcellona, es también donde la sociedad desigual y contradictoria puede expresar sus conflictos.

En la ciudad posmoderna y de los flujos, el lugar y su referencia a la comunidad es sustituido por el espacio del consumo.

No hay ya espacios creados por una comunidad [...] sino itinerarios individuales, imprevisibles aleatorios, trazados por el hiperconsumo, que son propiedad del individuo y no de la sociedad. [...] el individuo moderno no se ha puesto en movimiento en busca de un *lugar* distinto a aquel al que pertenece. Ya no hay *lugares*: con la destrucción del espacio de la *polis* se ha perdido para siempre un orden político, ético y social (Barcellona 1992).

El sujeto ciudadano “nace” (“las personas nacen libres e iguales” proclamaban las revoluciones americana y francesa a finales del siglo XVIII) y también se “hace”: ejerciendo o reclamando sus derechos de libertad e igualdad. “Ayer, en la manifestación de desempleados, atravesando la ciudad, me sentí, por primera vez en muchos años, un ciudadano”, declaraba un manifestante en París en mayo de 1997. Precisamente es la expresión del conflicto la que permite sentirse ciudadano, y la ciudad como lugar de representación, es también espacio del cambio político y de la trasgresión.

En el tiempo del consumo, todas las reivindicaciones, los deseos son negociables, porque un conflicto que señala objetivos reales y materiales siempre es negociable [...] Para el individuo metropolitano la producción de sentido parte de aquí: cuando el consumo se convierte en una propiedad exclusiva suya con la que comunica, realiza su estatus, escoge sus ciudadanías. Pero solo por un momento (Llardi 1988 1989).

En el espacio público como escenario de representación, la sociedad adquiere visibilidad. A partir del ágora o la plaza de las manifestaciones políticas multitudinarias del siglo XX se puede relatar y comprender la historia de una ciudad. Estampas gloriosas y trágicas, antiguas y modernas, se suceden en los espacios públicos de las ciudades. Es suficiente con recordar lugares y momentos históricos como las manifestaciones en París iniciadas en la República o en la Bastille, las plazas de las Tres Culturas en México o Tiananmen en Pekín. O la reacción en Barcelona y otras ciudades de España ante la arrogancia del entonces ministro Manuel Fraga cuando dijo “la calle es mía”. O los “cacerolazos”, los “que se vayan todos” de las ciudades latinoamericanas en las que el descontento popular toma las calles (en Buenos Aires, por ejemplo). También el espacio público se hace ciudadano cuando deviene lugar de expresión a través de la fiesta de las diferencias y de las elecciones, como los desfiles del día del orgullo gay que toman las calles de Nueva York y San Francisco, entre otras; o la expresión popular de los carnavales de Río de Janeiro o Venecia. Fiestas, reclamos o protestas, en tanto que manifestaciones de ciudadanía, solo son posibles en el espacio público.

El espacio público en la modernidad

como concepto, el espacio público es un espacio sometido a una regulación específica por parte de la administración pública, propietaria o que posee la facultad de dominio sobre el suelo y que garantiza la accesibilidad a todos y fija las condiciones de utilización y de instalación de actividades. El espacio público moderno resulta de la separación formal (legal) entre la propiedad privada urbana (expresada en el catastro y vinculada generalmente al derecho a edificar) y la propiedad pública (o dominio público por subrogación normativa o por adquisición de derechos por medio de la cesión).

El espacio público, o su calificación como tal, supone reservar este suelo libre de construcción permanente para el uso comunitario o destinado a equipamientos colectivos de interés general (equipamientos sociales y culturales) o infraestructuras de movilidad. Asimismo puede destinarse a usos efímeros de carácter cultural o comercial, a la instalación de referencias simbólicas monumentales y a espacios de reserva para usos intermitentes o excepcionales.

Desde una dimensión sociocultural, el espacio público es un lugar de relación y de identificación, de contacto entre las personas, de animación urbana y —a veces— de expresión comunitaria. El espacio público es el espacio referencial muchas veces heredado, en consecuencia toda la ciudad existente, y por lo tanto heredada, es toda ella ciudad histórica. “En la ciudad tradicional, histórica [...] la memoria urbana es bastante fácil de definir. Es la imagen que permite a los ciudadanos identificarse con su pasado y presente como una entidad cultural, política y social. Los espacios privilegiados de los monumentos como marcas en el tejido de la ciudad [...]” (Vidler 1992).

La dinámica propia de la ciudad y los comportamientos de la gente puede crear espacios públicos que jurídicamente no lo son, o que no estaban previstos como tales, abiertos o cerrados, de paso o a los que hay que ir expresamente. Una fábrica o un depósito abandonado o un espacio intersticial entre edificaciones pueden devenir espacio público. Lo son casi siempre los accesos a estaciones y puntos intermodales de transporte, los entornos de algunos grandes equipamientos (hospitales, universidades u

otros) y a veces las reservas de suelo para una obra pública o de protección ecológica. En cualquier caso, lo que define la naturaleza del espacio público es el uso y no el estatuto jurídico.

Lo que no funciona es el intento de marcaje de nuevos espacios instrumentales a los que se intenta dar una nueva simbología por medio de la privatización de espacios públicos [...]; es decir, la idea de crear unos espacios que reproducen funciones de centralidad urbana, que tratan de reconstruir, y reconstruyen, a veces con bastante éxito la densidad de la vida urbana pero que privatizan y a la vez que privatizan, sesgan definitivamente los usos y la percepción de este espacio porque está dominado por la función comercial. No hay nada de malo en la función comercial, una función tan legítima como cualquier otra en la sociedad. Pero, la cuestión es la estructuración simbólica sobre la base de la predominancia excesiva de esta función (Castells 2001).

En ocasiones los procedimientos jurídicos burocráticos han llevado a considerar que el espacio público ideal es el que está prácticamente vacío, donde no se puede hacer nada. Y la excesiva protección impide el uso, por ejemplo cuando con las mejores intenciones se peatonalizan radicalmente a núcleos centrados o se prohíbe todo tipo de actividades o servicios comerciales en plazas o parques.

En otras ocasiones, el funcionalismo predominante en el que se basa el urbanismo moderno descalificó pronto el espacio público al asignarle usos específicos. En unos casos, se lo confundió con la vialidad o con retales verdes; en otros, se lo sometió a las necesidades del “orden público” (es decir, espacios apropiados para la intervención de la policía o el ejército). En casos más afortunados se priorizó la monumentalidad, el “embellecimiento urbano” o se lo vinculó a la actividad comercial. En los menos afortunados se utilizó como mecanismo de segregación social, bien para excluir, bien para concentrar (por medio, por ejemplo, de la accesibilidad o de la falta de ella).

El espacio público supone pues dominio público, uso social colectivo y multifuncionalidad. Se caracteriza físicamente por su accesibilidad, lo que lo convierte en un factor de centralidad. La calidad del espacio público se podrá evaluar sobre todo por la intensidad y la calidad de las relaciones sociales que facilita, por su capacidad para generar mixturas de grupos y

comportamientos; por su cualidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración cultural. Por ello, es necesario que el espacio público se piense como obra de cualificación del entorno y de calidad intrínseca, como son la continuidad en el espacio urbano y la facultad ordenadora del mismo, la generosidad de sus formas, de su diseño y de sus materiales y la adaptabilidad a usos diversos a través del tiempo.

Sobre los efectos perversos del funcionalismo

El urbanismo contemporáneo, heredero del movimiento moderno, fue reconstructor de ciudades después de la Segunda Guerra Mundial. Se orientó hacia un funcionalismo eficiente, dotado de un instrumental separador más que integrador, (la zonificación, los modelos), justificado por urgencias sociales (vivienda, equipamientos básicos) y acentuado por la compartimentación de las administraciones públicas y de los cuerpos profesionales (por ejemplo, el dominio de los ingenieros en la planificación de los transportes, sin el complemento de otras disciplinas). El resultado ha sido casi siempre la aplicación de políticas sectoriales en lugar de realizar actuaciones que articulen la diversidad y la complejidad de las demandas urbanas. Así resultaron las grandes operaciones de vivienda donde cada operación se destinaba a un segmento social determinado y la prioridad era asignada casi siempre a la vialidad como ordenamiento y como inversión. De esta manera el espacio público pasó a ser un elemento residual.

Pese a todo, el movimiento moderno no era tan simplista como el urbanismo funcionalista del capitalismo desarrollista de los cincuenta hasta hoy. Su preocupación por la vivienda masiva, la higiene social y el paisaje urbano, la importancia acordada a las comunicaciones expresaba una visión productivista, no especulativa, de la ciudad y un interés por las condiciones de vida de las poblaciones trabajadoras. Sus propuestas urbanas podían ser interesantes también por su complejidad, por la capacidad de integrar objetivos sociales, ambientalistas y estéticos. Ejemplos de ello serían el Plan Macià (o Le Corbusier) para Barcelona en 1932, contemporáneo del Regional Planning y al que siguieron la casa-bloc y la municipalización del suelo urbano.

Pero el urbanismo funcionalista que ha predominado en España entre las décadas de los sesenta y setenta, así como en América Latina en las últimas décadas, ha tenido que pagar el precio de sus limitaciones y el de los usos perversos que se ha hecho de él. La combinación del monofuncionalismo de los programas y de sectorización de las políticas públicas con las dinámicas del mercado en ciudades clasistas, agravadas por las rentas de posición, cada vez más polarizadas, de los “instalados” respecto a los “allegados” (inmigrados), ha dado lugar situaciones urbanas insoportables. Grupos residenciales que se degradan rápidamente por su mala calidad, por la falta de inserción urbana, por su anomia sociocultural, por la pobreza de los equipamientos. Áreas centrales congestionadas y especializadas que pierden su rol integrador en beneficio de funciones administrativas. Barrios históricos despedazados y desarticulados por actuaciones viarias poco respetuosas con los entornos y con la calidad de la vida cotidiana de los residentes.

Diseminación en el territorio metropolitano de centros comerciales, campus universitarios e industrias que ordenan la vida de la población activa según la tríada sarcástica del ‘68: *Metro, boulot, dodo* (Metro, trabajo, dormir). Procesos de desvalorización-valorización inmobiliaria que provocan el desplazamiento de los antiguos pobladores de áreas degradadas y casi siempre céntricas, ahora “recuperadas” por los sectores altos, con la consiguiente pérdida del derecho a la centralidad y a la accesibilidad para los más desfavorecidos socialmente. Es decir, intervenciones que potencian el círculo vicioso de la marginación física y social.

¿Réquiem para la ciudad?

Como hemos dicho en capítulos anteriores, la ciudad actual —la ciudad de la 3ª revolución— está hecha de superposiciones, de múltiples situaciones. Por otro lado, la ciudad que hemos forjado en nuestro imaginario y consolidado como un valor y una conquista es un producto físico, político y culturalmente complejo, europeo y mediterráneo, americano y asiático, caracterizado como concentración de población y de actividades. Un lugar que propicia la mezcla social y funcional, con capacidad de

autogobierno y que es ámbito de identificación simbólica y de participación cívica. Ciudad como lugar de encuentro, de intercambio. Ciudad como cultura y comercio. Ciudad de lugares y no únicamente espacio de flujos.

Parece entonces difícil renunciar a estas bondades urbanas. Es este conjunto de valorizaciones la raíz de una “contra-acción” respecto al discurso de “la muerte de la ciudad”. Se recuperan los centros urbanos y se atribuye valor de centralidad a viejos barrios populares. Aunque, como efecto perverso, en muchas de estas intervenciones se produce una nueva especialización (cultural, turística, comercial) de los centros urbanos y una “gentrificación” de residentes y usuarios. Pero, una política urbana activa y permanente y una gestión descentralizada pueden limitar estos procesos y mantener áreas de carácter popular al igual.

El siglo XX ha sido calificado no solamente como el siglo de las ciudades, sino también como el de su muerte desde que así lo escribiera Jane Jacobs (1967) y más recientemente Françoise Choay (1994), han aparecido infinidad de libros sobre esta muerte anunciada¹. Pero a pesar de todo, vemos cómo las luces vuelven a la ciudad (*Turn up the lights*, portada de *The Economist*, 1995), precisamente por el éxito de las políticas basadas en el espacio público. Es la consideración de la ciudad como espacio público la que revive la esperanza de la ciudad como lugar.

Volviendo entonces a la pregunta recurrente. ¿Ha muerto la ciudad? ¿Está en crisis? ¿La ciudad de la calle y de la plaza, del espacio público y cívico, la ciudad abierta, de mezclas y contactos es un residuo del pasado, objeto de melancolía de urbanitas maduros?

- 1 Todo lo que es sólido se desvanece en el aire, argumenta Marshall Bauman (1991). Es la dinámica objetiva del capitalismo urbanicida que necesita destruir para acumular, explica David Harvey (1996). Es la ciudad fragmentada de Jonathan Barnett (1996), la ciudad del Quartz, de las distopías y las pesadillas de Mike Davis (1990); la ciudad en los bordes como sumatoria de funciones interpretada por Joel Garreau en *The Edge City* (1991) o en la exposición del Instituto Francés de Arquitectura “Les entrées de la ville” (1997). La ciudad difusa o sin límites de Francesco Indovina (1991) o Michele Sernini (1996). La *Metápolis* de François Ascher (1995), quien probablemente sea el que mejor ha sintetizado la cuestión como una situación compleja que propone nuevas relaciones, nuevas formas que se suman y superponen a lo preexistente.

Existe una respuesta colectiva que se presenta regularmente en la historia de la ciudad y del urbanismo cuando las formas del crecimiento urbano o la evolución de la ciudad existente da prioridad a la edificación y/o a la vialidad, cuando los espacios se especializan debido a la segregación social o a la zonificación funcional, cuando la ciudad pierde cualidad de autorepresentación. Es una reacción social y cultural de retorno al espacio público que a menudo mezcla el *passeisme*² y la modernidad, la mitificación del pasado y una propuesta de síntesis para el futuro, demanda local y valores universales. Pese a sus limitaciones, es una reacción oportuna y necesaria para evitar el desastre urbano que supone confundir ciudad con urbanización.

Otra manera de minimizar y enfrentarnos a la pregunta sobre la muerte de las ciudades es argumentar que en la historia de éstas se han vivido cambios por lo menos tan aparatosos como los actuales. A veces aun mayores, así por ejemplo el tránsito de la ciudad amurallada a los ensanches modernos, o a la ciudad metropolitana, con sus suburbios y su estructura política plurimunicipal, estimulada por el desarrollo del transporte masivo y del uso del automóvil. Incluso podría aducirse que estamos simplemente presenciando una nueva fase del crecimiento metropolitano.

Por otra parte, es inevitable reconocer su razón a los historiadores cuando critican el simplismo de reducir la historia urbana a tres grandes etapas o edades. La primera, de la ciudad concentrada, separada de su entorno. La segunda, la de la ciudad metropolitana, ciudad más periferia. Y la tercera que es la ciudad actual, la de la ciudad "a repensar" en la globalización. La ciudad-región, la ciudad-red, multipolar o policéntrica, inserta en sistemas urbanos macro-regionales, ejes continentales y flujos globales. Sin embargo, esta distinción es útil a los urbanistas ya que permite focalizar la atención en las nuevas dinámicas, no como una maldición fatal o como la expresión objetiva de la modernidad, sino como un desafío al que se debe responder. Descubrir los elementos de continuidad posibles respecto al pasado y distinguir lo necesario de lo excesivo o evitable en los nuevos procesos es una condición para enfrentarnos a este reto junto con la propuesta de nuevos modelos y proyectos que formulen respuestas integradoras.

2 Expresión francesa: recuperación de formas de arquitectura de las épocas pasadas.

Creemos, por lo tanto, que hace falta analizar las nuevas dinámicas urbanas y elaborar respuestas a los desafíos que nos planteamos desde la perspectiva del espacio público y de la relación entre su configuración y el ejercicio de la ciudadanía, entendida como el estatuto igualitario que permita ejercer un conjunto de derechos y deberes cívicos, políticos y sociales.

El espacio público nos interesa principalmente por dos razones. En primer lugar porque es donde se manifiesta, con mayor fuerza y mayor frecuencia la crisis de “ciudad” y de “urbanidad”. Por lo tanto, es un punto sensible para actuar si se pretende impulsar políticas de “hacer ciudad en la ciudad”.

En segundo lugar, porque las nuevas realidades urbanas, especialmente las que se dan en los márgenes de la ciudad existente, plantean unos retos novedosos al espacio público: la movilidad individual generalizada, la multiplicación y la especialización de las “nuevas centralidades” y la fuerza de las distancias que parecen imponerse a los intentos de dar continuidad formal y simbólica a los espacios públicos. La dialéctica movili-dades – centralidades es una cuestión clave del urbanismo moderno y la concepción de los espacios públicos es, a su vez, un factor decisivo, aunque no sea el único, en el tipo de respuesta que es necesario dar.

Los movimientos ciudadanos y la crítica urbana en la construcción de la ciudad

En los años sesenta y setenta, la conflictividad urbana irrumpió con fuerza en la vida política y social de la mayoría de los países de Europa y América. Los movimientos sociales de los sectores populares y medios emergieron en la política local democrática con sus críticas y reivindicaciones urbanas. Las movilizaciones ciudadanas y de barrio tienen antecedentes en la mayoría de las ciudades europeas: expresaban en la lucha por la vivienda, por el precio de los transportes, por los servicios urbanos básicos, por plazas y jardines, por centros culturales y equipamientos sociales y deportivos. También, se oponían a las expropiaciones, la corrupción, el autoritarismo y la opacidad de las decisiones de la política urbana.

Estos movimientos sociales urbanos surgieron incluso en contextos dictatoriales, como en la España de los años setenta, y a menudo paralizaron actuaciones y proyectos, pudiendo negociar compromisos que satisfacían algunas de las reivindicaciones urbanas sobre vivienda, expulsiones, accesos, equipamientos o transporte. Fue a partir de estas situaciones que el “usuario”, el ciudadano, se convirtió en interlocutor real para los proyectos urbanos y arquitectónicos, dejando de ser una población abstracta. En algunos casos se llegaban a negociar programas de vivienda pública, servicios y espacio público para calificar áreas marginales o con deficiencias. “El espacio público de la calle nunca ha sido pre-otorgado [...] ha sido siempre el resultado de una demanda social, negociación y conquista... los espacios públicos tienen que adaptarse a diferentes públicos...” (Lees 1998).

A las reacciones de carácter social se añadieron otras de carácter cultural y político. Los herederos del movimiento moderno y otros profesionales e intelectuales del urbanismo, de la arquitectura y de otras disciplinas se unieron por una preocupación cultural, social y estética respecto a la ciudad y levantaron su voz contra los excesos del urbanismo desarrollista y funcionalista. En ciertas ocasiones prevaleció la revalorización formal de la ciudad existente o la mitificación culturalista de la ciudad histórica. Otras veces, se reforzó la defensa del ambiente urbano y se reivindicó el desarrollo de un urbanismo “austero” frente al despilfarro. La crítica social acompañaba, por descontado, muchos de estos reclamos.

La crítica política a este urbanismo de la zonificación y del desarrollismo recogía algunas o muchas de las críticas sociales y culturales, que apoyados en estos movimientos aportaron un plus contra el autoritarismo tecnocrático o corrupto, contra el sometimiento de las políticas públicas a grupos de intereses privados, y a favor de la transparencia y la participación ciudadana, la revalorización de la gestión política local y la descentralización. En esta crítica política coincidieron los movimientos sociales urbanos, las posiciones críticas de carácter ideológico o cultural y las fuerzas políticas más democráticas o progresistas, aunque también hay que decir que las direcciones políticas partidarias tardaron en “descubrir” el potencial político de las problemáticas urbanas.

La influencia de la crítica ciudadana sobre el urbanismo ha dejado siempre un saldo positivo en la ciudad. En los últimos diez años estas reivindicaciones y propuestas han actuado como impulso de la revalorización de los centros históricos, han apostado a la superación de un urbanismo concebido como vivienda más vitalidad y han fomentado la incorporación de objetivos de construcción social y de calificación ambiental. La importancia acordada a los espacios públicos como elemento ordenador y constructor de la ciudad fue muchas veces concebida antes por estos movimientos críticos ciudadanos que por otros colectivos incluidos quienes debían proyectarlos.

Sin embargo, a veces las reacciones barriales son contrarias a los cambios y transformaciones. Se olvida que “el barrio” forma parte de un todo, que los otros usuarios, aquellos que trabajan, consumen o lo atraviesan, también tienen interés y derecho a esta parte de la ciudad. En otros casos, el “conservacionismo” proviene de ciertos sectores de la cultura urbana que consideran intocable cada piedra y cada forma que tenga una edad respetable. Pero debe recordarse que no hay preservación urbana sin intervención transformadora que contrarreste las dinámicas degenerativas.

Por otra parte, los proyectos desarrollistas de los años sesenta y setenta constituyen la raíz de cierta desconfianza de los movimientos urbanos más críticos hacia los grandes proyectos urbanos. Estas experiencias nefastas contaminadas de corrupciones, especulaciones, impactos depredadores sobre el medio ambiente urbano, se tradujeron en pérdida de espacios públicos, despilfarro, proyectos fragmentados y excluyentes. En todo caso, la transparencia, la información y la apertura de los gestores hacia el debate permanente deben ayudar a generar legitimidad y alternativas, ya que no siempre lo *small is beautiful*. Y los grandes proyectos no sólo son necesarios, sino que requieren amplio consenso social.

Hoy en día el conflicto urbano se expresa tanto en los centros como en las periferias. Las *tomas okupas* (Batista 2002) en los corazones de las ciudades europeas plantean nuevas estrategias para viejos temas y renuevan las preguntas sobre la propiedad y el uso colectivo de los espacios, allí donde todo parecía ya consolidado. En las periferias de las grandes ciuda-

des latinoamericanas también aparecen nuevas dinámicas de ocupación del territorio en forma de asentamientos que con la organización y la autogestión tratan de construir ciudad y no sólo viviendas precarias.

Entre las contribuciones más importantes de los movimientos ciudadanos de los últimos treinta años hacia la gestión de la ciudad y al urbanismo de este final de siglo, citaremos tres:

- La revalorización del “lugar”, del espacio público, del ambiente urbano, de la calidad de vida, de la dialéctica barrio-ciudad y del policentrismo de la ciudad moderna.
- La exigencia de la democracia ciudadana, de la concertación y de la participación en los planes y proyectos, de programas integrados, la gestión de proximidad y la recuperación del protagonismo de los gobiernos locales en la política urbana.
- Y, como consecuencia de lo anteriormente dicho, o tal vez como premisa, la recreación del concepto de ciudadano como sujeto de la política urbana, quien “se hace” ciudadano interviniendo en la construcción y gestión de la ciudad. El marginal se integra, el usuario ejerce derechos, el residente modela su entorno. Todos adquieren autoestima y dignidad aceptando y respondiendo a los desafíos que les plantean las dinámicas y las políticas urbanas.

El urbanismo del espacio público

El urbanismo del siglo XIX formalizó la distinción jurídica entre espacio privado y espacio público, regulando los usos edificatorios, públicos y privados con el fin de garantizar los espacios públicos y la diversidad de funciones y de usos colectivos que allí se podrían desarrollar. A finales del siglo la necesidad de intervenir sobre la ciudad industrial, ya sea para renovarla o para extenderla, dio lugar a políticas urbanas activas para hacer espacio público. Dos figuras del urbanismo de la segunda mitad del siglo XIX, Haussmann y Cerdà, uno reestructurando el viejo París y el otro diseñando la Barcelona moderna del Ensanche, ordenaron la ciudad alre-

dedor de los espacios públicos, elemento principal tanto del sistema de avenidas, plazas y monumentos de Haussmann, como de la trama cuadrículada de Cerdà. Es así como la tradición urbanística que heredamos no hace del espacio público un elemento especializado y refugio de peatones en un tejido urbano concebido como suma de edificios y vías para vehículos, sino que lo identifica y lo concibe como la forma misma de la ciudad y, por lo tanto, está presente en toda ella.

Luego, a lo largo del siglo XX, la combinación de diversos factores tales como: la dinámica de la propiedad privada, la prioridad pública y privada a los programas inmobiliarios, la ocupación exclusiva del espacio “circulatorio” por parte del automóvil, la oferta comercial cerrada, la inseguridad ciudadana, entre otros, condujeron a la crisis del espacio público urbano. En consecuencia, para “salvar” o recuperar el espacio público se reforzó la tendencia a convertirlo en un elemento especializado, un “equipamiento” más de la ciudad. Es así como comenzaron a extenderse los espacios segregados y monovalentes. Un espacio para niños, otro para perros, otro para aparcar, otro “monumental”, en fin. Con esto el espacio público pierde sus dos funciones “fundacionales”, de las cuales derivan todas sus potencialidades:

- Dar forma y sentido al conjunto de la ciudad, garantizar trayectos y elementos de continuidad y resaltar las diferencias entre edificios, manzanas y áreas urbanas.
- Ordenar las relaciones entre edificios, equipamientos, monumentos, solares, vías, espacios de transición y espacios abiertos en cada área de la ciudad.
- Es decir, funciones que se sitúan en dos escalas diferentes.

Comprender las diferentes lógicas urbanas para la creación de tejidos compatibles con las disposiciones corrientes de las ciudades, y con lo que sabemos de la práctica, que se pueden relacionar [...] es decir susceptibles de acoger las formas arquitectónicas heredadas del movimiento moderno, [...] también aquellas que no entran en lo que consideramos cultura arquitectónica (Panerai y Mangin 1999: 29-51).

Evidentemente, el espacio público se materializa en avenidas y calles, plazas y parques, equipamientos abiertos o cerrados. Pero su funcionalidad urbanística es ordenadora de flujos, es relacional.

La recuperación de la cultura del espacio público es hoy una respuesta no solamente a los déficits de espacio y equipamientos de uso colectivo, sino también a la concepción “especializada” del espacio público. Esta concepción ha sido reforzada en los últimos años por un “urbanismo de productos” reduciendo el concepto de proyecto urbano, que antes que producto construido debe definir los entornos y las condiciones de la edificación. La arquitectura urbana puede ser muy interesante pero no es lo mismo que el urbanismo y el proyecto urbano. El urbanismo de productos, vinculado a estrategias de competitividad y a una cierta sumisión a la iniciativa privada, a menudo contribuye a la fragmentación y a la segregación urbana. Pero, orientado por los poderes públicos, podría convertirse en un factor de construcción de una lógica de ciudad que partiendo de la fragmentación fuese capaz de reducirla, en lugar de acentuarla como generalmente sucede (Solà-Morales 1984).

Esta tendencia al urbanismo de productos se justifica no sólo por el negocio privado, también para reducir el riesgo, tanto el de la inversión como el del encuentro con el otro, el riesgo de la diferencia y la heterogeneidad. La seguridad pasa a ser el único horizonte deseado y se vuelve sinónimo de homogeneidad, transformando la ciudad en una maqueta, en un no lugar.

Desde la moda de una cultura urbanística débil o pobre, las ciudades del cambio de siglo —incluyendo las más recientes inversiones en la construcción de edificios para centros comerciales suburbanos, parques temáticos y *downtown festival market*— se puede identificar una continua búsqueda de entretenimiento de masas sin riesgo, que minimicen el contacto entre ricos y pobres, entre blancos y negros, a la vez que se maximizan los beneficios financieros de los promotores.

De acuerdo con Herbet Muschamp (1995), esta clase de negocios urbanos busca reinscribir la seguridad de los valores de la clase media en el centro urbano. Un cierto híbrido, una ética urbano-suburbana que fusione la seguridad del suburbio y la estandarización con la congestión urbana, ofreciendo a la clase media un agradable espacio público donde la gente pueda

disfrutar sin tener miedo. Pero esta clase de negocios urbanos forza a la ciudad a convertirse en una fortaleza invisible donde ricos y pobres continúan polarizados pero la distancia es menos obvia (Hannigan 1998).

Existe otra concepción de la ciudad que asume y aprueba el caos metropolitano y de la ciudad sin lugar. Así, la ciudad “genérica” de Koolhaas fabrica piezas dispersas en el territorio, exalta la anomia y presupone que del caos saldrá el mejor orden posible. Se trata de un pensamiento urbanístico funcional para los negocios privados, los políticos con prisas y los arquitectos gestuales.

La ciudad genérica es la ciudad liberada de la esclavitud del centro, de la camisa de fuerza de la identidad. Tiene el sentido de hoy y surge de las reflexiones de las necesidades de hoy. Es la ciudad sin historia.

La serenidad de la ciudad genérica se cumple a través de la evacuación de la esfera pública [...] En las programaciones urbanas ahora encontramos sólo lugar para los movimientos necesarios, esencialmente aquellos del automóvil [...]

Su principal atractivo es la anomia.

La calle ha muerto [...] (Koolhaas 1997).

La ciudad como lugar productor de ciudadanía ámbito de ejercicio de la misma, no es la ciudad genérica con tendencia a la anomia, privatizada por los miedos y la falta de solidaridad, orientada socialmente por los valores individualistas y “familiaristas” (Sennett 1975), (es decir, buscar solamente la compañía y la proximidad de los “idénticos”), fragmentada a la vez por las estructuras físicas y administrativas del territorio y por localismos corporativos de guetos de todo tipo, sin referencias físicas y simbólicas comunes y con sentido para el conjunto de sus habitantes.

Por mucho que se pretenda justificar la ciudad genérica, la ciudad caos, la ciudad emergente en las periferias o la telépolis por la gran heterogeneidad de la sociedad post-industrial, por la dinámica propia del mercado o por el impacto determinante de las nuevas tecnologías de comunicación, el hecho es que estos factores pueden ser útiles o regulables con finalidades muy diversas, pueden actuar en direcciones muy opuestas, según los valores y objetivos de las políticas públicas.

En este sentido, la ciudad del espacio público pretende construir tejidos urbanos con vocación igualitaria y abierta, con elementos referenciales productores de sentido, con diversidad de centralidades y con capacidad de articular piezas y funciones diferentes. En los espacios públicos se tiene que producir un equilibrio de funciones entre lo público y lo privado. Desde lo público se deciden la densidad, los usos y el diseño urbano. Y lo privado lo desarrolla, cede suelo y construye. En esta concepción importa más la calle que la casa.

La ciudad es la gente en la calle

¿Qué es un puente? Preguntaba el falsamente ingenuo Julio Cortázar. Y se respondía: una persona atravesando el puente. ¿Qué es una ciudad? Un lugar con mucha gente que interactúa cara a cara. Un espacio público, abierto y protegido. Un lugar como hecho material y social, productor de sentido. Una concentración de puntos de encuentros. En la ciudad lo primero son las calles y plazas, los espacios colectivos, sólo después vendrán los edificios y las vías que son los espacios circulatorios.

El espacio público define la calidad de la ciudad, porque indica la calidad de vida de la gente y la calidad de la ciudadanía de sus habitantes. Allan Jacobs en su excelente libro, *Great streets* (Jacobs 1993), analiza las ciudades a partir de la calidad —estética y cultural, funcional y social, simbólica y moderna— de sus calles. Entre los diez primeros ejemplos del libro se incluyen dos avenidas de Barcelona, las Ramblas y el Paseo de Gracia; sin embargo, un barcelonés no puede olvidar que en los años sesenta, el llamado urbanismo desarrollista estuvo a punto de hacer desaparecer estos paseos urbanos en beneficio de las vías rápidas de circulación, a lo que la ciudadanía se resistió; luego las tendencias de los años ochenta nos llevaron nuevamente a la cultura de la cuadrícula y a Cerdà, quien escribió: “en la ciudad las calles no son únicamente carreteras”.

Hoy, la calle se encuentra nuevamente en alza y es objeto de un recuerdo romántico al considerarlo un anacronismo. Se admite con demasiada facilidad su inevitable substitución por vías más o menos rápidas y por edificios

altos y aislados. O bien, es víctima de una sobreprotección y se la segrega de la circulación mecánica, se convierte en paseo acotado. Y —a la vez— pierde su rol de lugar de paso, de trayecto, de elemento de continuidad y de relación entre las piezas urbanas. Es así como deviene un producto, uno más.

Nuevamente hemos de señalar que fue Idelfons Cerdà quien recordó que la complejidad de la calle se tiene que considerar en una dimensión que vaya mucho más allá de su componente circulatorio:

... por qué medios la calle, sin dejar de ser vía pública urbana, sin perjuicio de los servicios que como tal debe prestar, puede y debe atender a otros que de ella exigen, los vecinos por un lado y los transeúntes por otro, respondiendo a la vez a las exigencias de la locomoción y al organismo social y urbano... la calle sin perder su carácter de “carretera”, está destinada a prestar, y realmente presta una serie interminable de servicios a cual más importante al vecindario estante... En cuanto a la amplitud del conjunto de fajas y zonas destinadas al movimiento pedestre, después de meditar muy detenidamente sobre esta cuestión, resulta que por ningún concepto debe ser menor de la concedida al movimiento ecuestre y rodado... Esas superficies que en cada encrucijada quedan vacías y al parecer sin objeto, después de dejar plenamente atendidas las exigencias de circulación, ofrecen a los vendedores callejeros de comestibles y otros artículos de uso común y frecuente, puestos a propósito para atender su utilísima industria...

Separar no es segregar. En la ciudad, para hacer ciudad, no conviene aislar las calles. Puede haber áreas y calles peatonales pero no deben contribuir a la marginalidad o al “museismo” urbano. Las calles tienen que ser accesibles también para los vehículos y son precisas vías anchas para atravesar la ciudad. Pero otras pueden priorizar su función de paseo o boulevard, lugar de estar o de pasar lenta, tranquilamente. Las calles han de encontrar formas no rígidas de separación de las funciones, como pueden ser los escalones, el mobiliario urbano, las hileras de árboles, entre otras. Las vías segregadas, como las rondas en Barcelona, el boulevard periféri-

3 García Espuche, A. y T. Navas, (1999). *La reconquista de Europa, 1980-1999: espacio público urbano*. Barcelona: Diputación Provincial de Barcelona, Instituto de Ediciones.

co en París o las autopistas en Nueva York, no sólo tienen que ser la excepción sino que es necesario hacerlas lo más urbanas posible. Es decir, insertas e integradas en el tejido urbano por su función y por su diseño.

Un adecuado tratamiento de las calles y vías urbanas supone tener criterios para distinguir y tratar de forma diferente calles ordinarias, pasajes, calles mayores o ramblas, bulevares o avenidas, autovías urbanas o autopistas... Siempre, es necesario garantizar la polivalencia de uso como espacio público y su accesibilidad articulándola con la red viaria de la ciudad. Lo cual también es válido para las plazas, los entornos o espacios de transición vinculados a grandes equipamientos y parques urbanos.

En cuanto a las infraestructuras, éstas generalmente han sido consideradas agresiones inevitables al espacio público ciudadano o no han estado tratadas para otros usos que el específico de su función: redes de servicios (energía, agua, teléfono, por mencionar los básicos), infraestructuras y sistemas de transporte colectivo (desde las estaciones hasta las paradas de autobús). Es interesante ver el tratamiento y reconversión de áreas ferroviarias, puertos, canales y viaductos, cuarteles e industrias obsoletas que se realiza actualmente. Este tipo de intervenciones se deben de extender también a los accidentes topográficos. Es necesario ver en estos elementos oportunidades y no obstáculos para el desarrollo de la ciudad y de la calidad de vida.⁴

Por lo tanto, la cultura del espacio público nos lleva a considerar que todos los elementos que conforman el espacio físico urbano se pueden y se deben tratar con un uso polivalente y positivo, sacando ventajas y rendimientos en beneficio del espacio público.

Espacio público y la forma de la ciudad

El que el espacio público sea el elemento determinante de la forma de la ciudad ya es razón suficiente para atribuirle el rol ordenador del urbanismo y —en primer lugar— de la trama urbana.

4 Herce, M. y F. Magrinya (2002). *La ingeniería en la evolución de la urbanística*. Barcelona: UPC.

La relación de la calle con la mezcla de usos ha dado lugar a la manzana o isla. Esta caracteriza la forma urbana de muchas ciudades europeas y americanas y que, en los casos de ciudades que han podido planificar su desarrollo, ha dado lugar a formas regulares como la cuadrícula. La trama cuadriculada es un ejemplo especialmente afortunado de mezclas de funciones y de usos, ya que permite la combinación de diferentes modos de circulación, de los peatones a los vehículos rápidos, crea espacios públicos de trayecto y de encuentro, donde se pueden instalar actividades efímeras o permanentes, establece una relación dinámica entre la calle y el espacio edificado, así como posibilita diferentes formas de espacios de transición, como explanadas, patios, manzana abierta, pasajes, terrazas, porches y otros.

La trama urbana y el espacio público se condicionan mutuamente, y tienen que responder por tanto a concepciones compatibles. Obviamente otras formas distintas a la cuadrícula y a la manzana son posibles y convenientes. Siempre que se evalúen los efectos que estas formas —por ejemplo los polígonos, los edificios altos discontinuos, y otros— tendrán sobre el sistema de espacios públicos, y se corrijan o reduzcan los eventuales efectos perversos que puedan provocar.

Otros elementos de la forma urbana que condicionan los espacios públicos son los grandes ejes, las grandes plazas y los parques urbanos que a menudo son productos de la historia de las urbes, pero también de decisiones urbanísticas relativamente recientes que no siempre tienen en cuenta los impactos sobre la trama y los espacios públicos del entorno. Es decir que pueden tanto unir como separar, ser un importante elemento de animación urbana como crear desierto a su alrededor o ser ellos mismos un desierto. Los monumentos que generalmente se hallan situados en estos espacios son elementos de referencia, que marcan diferencias o atribuyen identidad; es decir, son significantes, pero su exceso lleva también a banalizar su significado.

También es necesario citar las grandes piezas especializadas, como son los centros comerciales, las universidades y grandes equipamientos culturales, las áreas deportivas, los templos religiosos, las nuevas estaciones ferroviarias y otros. Estos equipamientos pueden generar espacio público

nuevo, animar el que existe o –todo lo contrario– pueden vaciarlo, introducir rupturas o soluciones de continuidad a la red urbana que debiliten el sistema de espacios públicos. En el punto anterior ya nos hemos referido a las infraestructuras de comunicación (vías rápidas, ferrocarriles) y la experiencia reciente demuestra que en vez de agresión al espacio público pueden ser un elemento cualificado del mismo (la ronda de Barcelona, el tranvía en muchas ciudades europeas, por mencionar algunos ejemplos).

Las grandes operaciones homogéneas de vivienda a menudo suman tres impactos negativos: homogenización social, segregación urbana y debilidad del espacio público. Otro “producto urbano” son los parques de oficinas, empresariales o de centros administrativos que, a pesar de las posibilidades que podrían ofrecer, muy frecuentemente niegan el espacio público ciudadano. Son necesarias normativas que introduzcan diversidad en los usos con viviendas, reservando las plantas bajas para bares y restaurantes, comercios y equipamientos culturales. Una perversión reciente del urbanismo es la introducción de edificios altos y aislados en tramas equilibradas, como la cuadrícula, en nombre de la creación de espacio público cuando se trata de aparcamientos o de espacios exclusivos, a veces enrejados, que introducen rupturas en el espacio público preexistente. Y esto por no hablar de los famosos parques temáticos, discutibles en ámbitos metropolitanos, y aberrantes en áreas urbanas densas.

Una consideración especial merecen, finalmente, los espacios de transición, es decir aquellos que se sitúan entre privados y públicos, o los generados por el impacto o el vacío de un equipamiento o una infraestructura sobre su entorno, o espacios residuales producidos por las formas del desarrollo urbano. Si vemos estos espacios como oportunidad, nos daremos cuenta de que en la ciudad actual las posibilidades de crear espacios públicos calificados son inmensas. Bien como espacios públicos permanentes, bien como oportunidad para el urbanismo “efímero”.

El siglo XIX fue un siglo de destrucción-construcción de la ciudad como espacio público. Con perspectiva histórica podemos concluir que nos dejó en herencia una cierta síntesis entre Haussmann y Cerdà, que por momentos pareció que podría haber sido asumida y superada por el movimiento moderno para hacer la ciudad a otra escala. ¿Podríamos concluir

entonces que el siglo XX nos ha dejado una síntesis entre Sitte y Le Corbusier? ¿Acaso no se han acumulado las dicotomías entre el *passeismo* de Leon Krier y el Príncipe de Gales y la ciudad genérica de Rem Koolhaas y la arquitectura de “productos”? ¿Hemos resuelto ya la ciudad del siglo XX para poder confrontarnos con los nuevos retos de la ciudad del siglo XXI? Parece evidente que hoy más que de síntesis podemos hablar de una dialéctica de contrarios, entre dinámicas sociales y territoriales, así como entre culturas urbanísticas.

Es decir, hay que asumir los desafíos de la ciudad de la sociedad de la información, dispersa e informacional, más regional que metropolitana, en tensión entre la desestructuración y la policentralidad, que hoy se extiende sobre las ruinas de la ciudad moderna y por las periferias. Asumir los desafíos con intención de dar respuestas y con la modestia de darlas con incertidumbres, con audacia para experimentar y con humildad para admitir los errores.

La presión de la dispersión, la segregación y la segmentación del área urbana que se presenta como un magma indefinido nos obliga a redefinir los espacios públicos urbanos en las áreas de nuevos crecimientos. Es decir, recuperar la dimensión simbólica para identificar los espacios urbanos como referencias ciudadanas, hacer de los espacios de conexión o nodales, lugares con sentido, hitos cívicos, atribuir a las áreas de nueva centralidad características del lugar central (monumentalidad, multifuncionalidad, intercambio, lugares de encuentro y de expresión). También es necesario mantener o hacer viviendas en las áreas con vocación terciaria, no excluir a la industria de las zonas residenciales, limitar y penalizar las operaciones que formalicen guetos para garantizar la polivalencia, la mezcla y la visibilidad de cada zona de la ciudad. A su vez, estos valores y objetivos orientadores de las políticas urbanas deberían ser asumidos por los agentes sociales y económicos, públicos y privados, de manera que se garantizara el máximo de articulación entre los “productores de ciudad”.

12 Espacio público y memoria democrática

Derecho a la memoria y coste de su negación

No hay un deber individual de Memoria, pero sí que hay un derecho a recordar y ser recordado. En cambio hay el deber, o mejor dicho una responsabilidad social y política, de las instituciones que nos representan a hacer posible el ejercicio del derecho a recordar y a ser recordado. Olvidar no es solamente la no-memoria, es sobretudo la no-verdad (Claudio Magris). Es negar aquello que ha ocurrido y que no se quiere aceptar.

La construcción de una sociedad democrática después de una dictadura no se puede permitir el olvido-mentira. Es como si hiciéramos equivalentes o simétricos, en nombre de un hiper realismo, el pasado tiránico y el presente-futuro de democracia en construcción. La memoria histórica democrática es construir y difundir el relato(s) que propone(n) una descripción-explicación de los hechos del pasado, sin partidismos, pero desde los valores democráticos irrenunciables. Es decir, la memoria democrática supone una lectura crítica de la dictadura y la valorización de la resistencia democrática, sin silenciar ni perdonar nada, puesto que la violencia planificada del golpe militar, los asesinatos sin juicio y la represión durante el transcurso de la guerra y de la larga posguerra sobre el conjunto de la población —y en particular sobre los que habían servido lealmente a la República— no puede olvidarse ni perdonarse. Y aún menos la violencia

institucionalizada de la Dictadura. Lo cual no conlleva ni justificación ni olvido, ni excusa los crímenes y los atentados a los derechos de las personas que se hicieron en nombre de la república o de la revolución durante la guerra civil. Como dicen lo mexicanos una cosa es una cosa y otra cosa es otra cosa. Ambos son condenables, pero no son equivalentes pues éstos últimos se cometieron durante una cruenta guerra civil por parte de grupos que actuaban al margen de la legalidad republicana y en el marco de un Estado debilitado por el alzamiento militar, mientras la violencia de Estado se ejerció a lo largo de cuarenta años mediante la utilización sistemática y criminal de todos los aparatos del Estado que son, tanto unos como otros, condenables. De lo cual no se deduce automáticamente que la reconstrucción de la memoria democrática y el reconocimiento social y jurídico de los que defendieron las libertades por una parte y la condena moral y política de los actos criminales y de sus autores deba traducirse en juicios y condenas.

El tiempo no conlleva necesariamente el olvido, pero puede hacer que la justicia se parezca a la venganza de las víctimas. La memoria democrática requiere un conjunto de políticas públicas que analicen y socialicen con el conocimiento de la realidad de la dictadura, así como las múltiples formas en que se expresaron el rechazo del gobierno nacido de un golpe militar y mantenido mediante el terrorismo de Estado y la multiplicidad de formas que expresaron la aspiración por la democracia. Hoy, construir unos relatos democráticos, de conquista de la democracia frente a la dictadura, es una condición necesaria para garantizar un futuro de país de ciudadanos libres e iguales.

Frecuentemente se dice que la memoria es siempre individual, que no hay memoria colectiva. Pero los ejemplos de "memorias colectivas" son innumerables: las tradiciones y las fiestas, las conmemoraciones y —en general— las emociones compartidas, los recuerdos movilizadores que están en la base de muchos comportamientos colectivos y de la mayoría de organizaciones sociales, el reconocimiento y los valores que dan sentido a los monumentos y al conjunto del patrimonio histórico y cultural, por mencionar algunos ejemplos. Las ciencias sociales e históricas han reconocido la memoria colectiva como objeto de investigación. Recordar-

remos solamente la obra clásica de Maurice Halbwachs, *La mémoire collective* (1950) que tendremos la oportunidad de citar en esta nota.¹

La memoria o las memorias colectivas reviven momentos del pasado, seleccionados, reinterpretados, modificados... y los proyectan al presente. Las memorias son múltiples, selectivas, vivenciales, caóticas, emotivas, movilizadoras, contradictorias, en suma: indispensables para contribuir a construir la Memoria democrática, pero ésta es resultado de un proceso objetivable, se apoya en el trabajo de los historiadores (profesionales o no) y en los testimonios de los actores, de los que directa o indirectamente vivieron las épocas y sus acontecimientos. Todo ello combinado con la voluntad política de producir unos relatos proyectados hacia el futuro. “La historia es siempre contemporánea, es decir política” (Gramsci, citado por Traverso, 2005).²

En España la transición a la democracia y el proceso de instauración del Estado de derecho se hizo renunciando, por lo menos en la escena política institucional, mediante una renuncia implícita pero radical a la memoria democrática. El coste de la no-memoria se está pagando ahora. Si se hubiera podido realizar una política pública de memoria democrática ni la dirección del Partido Popular, ni la cúpula de la Iglesia Católica, ni el Poder Judicial serían lo que son hoy. Tampoco tendrían el respaldo social que hoy poseen.

La transición en España, resultado de muchos compromisos con el régimen anterior, omitió la construcción de un(os) Relato(s) democrático(s). Es un tema bastante conocido. La relativa debilidad de las fuerzas políticas democráticas y la paradoja de la “excesiva fuerza” adquirida en la lucha antifranquista por la izquierda y especialmente los comunistas, determinó un pacto implícito que garantizaba la impunidad a los responsables de la represión continuada del franquismo, que no anulaba los efectos jurídicos de esta represión (juicios, sentencias) y que finalmente equiparaba los represores con los luchadores por la democracia. Este pseudopacto seguramente ha ido más lejos de lo que podían esperar los beneficiados

1 Halbwachs, M. (1950). *La mémoire collective*. La edición más accesible es la digitalizada por la Universitat de Quebec, colección Classiques des Sciences Sociales

2 Traverso, E. (2006). *Los usos del pasado*. Universidad de Valencia.

por la lógica de la impunidad. Es inexplicable que treinta años después se encuentren en el espacio público nombres de calles, monumentos y otros elementos físicos que exaltan la dictadura. Ha sido resultado más de la cobardía de gobernantes democráticos que no imposición de sectores neofranquistas que se reanimaron en los últimos diez años debido a la muy tímida o casi nula política de “desfacistización” en general y del espacio público en particular.

La consecuencia política y cultural de la no-memoria democrática ha hecho que los valores y el estilo (ética y estética) de la dictadura hayan mantenido su “legitimidad” en una parte de las instituciones y de las opiniones públicas, en cambio los valores y los estilos propios de la democracia no se han desarrollado como en otros países donde los movimientos de resistencia se impusieron al acabar la segunda guerra mundial. En otras ocasiones hemos analizado este precio, quizás inevitable en el momento de la transición que ha creado una debilidad estructural de la democracia en España.³ Parece que ha llegado hora de acabar con esta peligrosa anomalía.

No hay que insistir en un argumento claro: construir la memoria democrática no consiste en perseguir y juzgar a los represores, tarea por otro lado difícilmente posible aunque fuera solo por el paso del tiempo. Tampoco quiere decir asumir o justificar los actos criminales que se produjeron en las zonas republicanas durante la guerra civil, que nunca fueron “política de la república”. El comportamiento pacífico y las ideas respetuosas de los derechos humanos de los movimientos y de los partidos durante la larga dictadura es una prueba más que suficiente para demostrar el rechazo a estos actos, así como la adhesión radical a las formas democráticas y al Estado de derecho.

Construir la memoria democrática quiere decir analizar y denunciar el carácter perverso de la dictadura franquista expresado en la violencia social, cultural, política y jurídica que se ejerció en todos los ámbitos sobre la vida pública y privada de los ciudadanos. Y sobre todo la memoria democrática significa el reconocimiento y la difusión de las múltiples formas de resis-

3 Borja, J. (2005). Conferencia en las Jornadas Cataluña-Chile organizadas por el Instituto Ramon Llull y artículo en *El País*, “Memoria y silencios”, diciembre 2005.

cia social y cultural, la lucha democrática y de rechazo de la dictadura que fueron determinantes para evitar su continuidad durante la transición.

El reconocimiento, como anular los juicios, compensar las víctimas, descubrir las fosas, difundir los actos de resistencia y sus protagonistas, no es solamente un derecho de los que lucharon por la democracia, es sobre todo un deber que tiene el Estado consigo mismo y con el conjunto de la sociedad española y catalana. El deber o la responsabilidad que tienen los Gobiernos elegidos de servir a la democracia impone deslegitimar el franquismo y los neofranquismos que todavía permanecen en la vida pública española, en el ámbito estrictamente político, en aparatos del Estado (judicial especialmente, incluso más visible que en el militar), en algunos medios de comunicación, en la iglesia católica y en ciertos círculos económicos y profesionales.

Como muy bien dice Joaquim Sempere,⁴ los resistentes al franquismo no necesitan recibir ningún reconocimiento honorífico del Estado, pues ya lo tienen de sus compañeros y de aquella opinión pública que ha interiorizado los valores democráticos. Pero el Estado debe dar este reconocimiento para dejar claro que el camino iniciado hacia la democracia es un camino sin retorno. El Estado democrático no puede ser neutro entre resistentes y represores.

El test de la democracia que todavía tenemos que pasar es el Relato principal que hay que construir y socializar para entender los casi cuarenta años de la dictadura terrorista. No hay democracia arraigada en el país si no se deslegitima radicalmente la violencia del poder dictatorial y de su discurso, un discurso de guerra permanente contar un enemigo fantasmal, un absurdo amalgama de masones y comunistas, liberales y nacionalistas, republicanos y monárquicos, izquierdas europeas y cualquier otro potencial opositor o crítico. Un discurso que finalmente consideraba sospechoso a todo un pueblo, pues todos los que no se sometían a la dictadura eran considerados la anti-España. Las leyes en que se fundamentó jurídicamente el franquismo, desde la Ley de responsabilidades políticas o Ley de represión de la masonería y el comunismo, hasta las que crearon los tribu-

4 Sempere, J. (2006). "¿Memoria histórica?" Artículo publicado en *El País*, 31-1-07.

nales de espionaje u otras actividades o el tribunal de orden público, ya en los años sesenta deben ser conocidas y condenadas. No sé si la mejor manera de construir y socializar este Relato puede hacerse por medio de una nueva materia como Educación para la Ciudadanía, pero el Relato democrático debe estar presente en todo el sistema educativo, así como en la vida cultural y en el espacio público, no solo en el espacio de las instituciones, sino en el espacio cotidiano de la ciudadanía.

Los tiempos y los espacios de la memoria

Marc Bloch, uno de los historiadores más influyentes del siglo pasado, escribe en los años cuarenta en la Francia ocupada: “nuestra civilización occidental siempre ha esperado mucho de la memoria”.⁵ Y más adelante añade: “La historia no reconstruye el pasado, es la búsqueda”, y cita a Leibnitz “del origen de lo que sucede en el presente”. “La historia estudia”, dice Bloch, “los hombres en el tiempo...” siempre se hace historia del presente, para entender e intervenir en el presente. Y volvemos a Halbwachs, y su libro sobre la Memoria, también póstumo, como el de Bloch.

Ya hemos dicho que la memoria individual y también la colectiva son caóticas, dispersas. Halbwachs cita a Stendhal cuando nos dice que cuando intenta recordar los hechos vividos rememora imágenes, situaciones, actos fragmentados. Tiene que acudir a una hemeroteca o a un libro de historia contemporánea para entenderlo. Y también explica que hay una dialéctica permanente entre la conciencia individual y la colectiva, que las memorias individuales se construyen en el marco de ambientes familiares, sociales, culturales y territoriales. Son famosas sus reflexiones sobre la memoria inscrita en los muros de las ciudades, en los ambientes de plazas y calles, en los lugares que por una u otra razón dan sentido a nuestras vivencias. Una reflexión sociológica que nos recuerda la literaria o filosófica de Baudelaire y de Walter Benjamin y que después encontraremos en algunos como el Breton de Nadja o el Gracq de *La forme d'une ville*.

El historiador y el sociólogo se reencuentran en sus escritos, hechos bajo la ocupación y la resistencia. Los dos morirán poco después, Bloch fusilado en Lyon por los alemanes en junio de 1944 y Halbwachs en el campo de Buchenwald a finales del mismo año.⁶ Su maestro, Durkheim, nos dice que las memorias, individuales y colectivas, más fuertes se construyen en “marcos sociales efervescentes”. Las épocas históricas más agitadas y ruidosas, las más trágicas, han favorecido las culturas de la memoria. Pensemos en el periodo entre las dos guerras mundiales, cómo la memoria marca la literatura y la filosofía: Proust, Bergson, Svevo, Henry James, Conrad, Joyce... y el proyecto racionalizador de Freud.

La guerra civil y la larga dictadura han sido una tragedia. Una tragedia que no se puede reparar ni perdonar, pero que hemos de entender, con su horror y su miseria, un sistema brutal basado en el menosprecio, así como en la violencia física y moral sobre los ciudadanos.

Hoy, en nuestra época —llena de incertidumbres sobre el futuro individual y colectivo, cuando nuestro país intenta consolidar una democracia y una personalidad propia todavía precarias y mal aceptadas por una derecha postfranquista pero no antifranquista—, tenemos necesidad de entender de dónde venimos, entender nuestro entorno, qué nos han hecho y qué hemos hecho y, de este modo, situarnos en el tiempo y en los espacios de las memorias para afrontar los retos del futuro.

En esta nota proponemos unos apuntes orientados a la comprensión y a acción, es decir hacia las políticas públicas. Y nos centramos en sus relaciones pasadas y presentes entre los espacios públicos, sus formas y su concepción, espacios donde se produce y se manifiesta tanto la voluntad represiva de la dictadura, destinada a impedir cualquier manifestación colectiva no sometida incondicionalmente al poder, como las acciones democráticas de defensa y de conquista de un espacio en el que se puedan expresar intereses, opiniones o valores colectivos. Este hilo conductor, el espacio público, lo entendemos tanto en su sentido físico como político y cultural. Se

6 Semprun, J. (2001). El autor, que ha tratado el tema de la Memoria en diversos libros y artículos, la mayoría en relación a los campos de exterminio nazis, entre otras en una obra excepcional, *L'Écriture ou la vie* (1994), relata en *Le mort qu'il faut*, les últimas semanas de vida de Halbwachs en el campo de Buchenwald. Obras editadas per Gallimard, Paris.

ha dicho que la concepción democrática de la ciudad considera equivalentes ciudad y espacio público, como dice Oriol Bohigas en el prólogo de un libro dedicado al espacio público (citado en la referencia 14).

El concepto de espacio público es “moderno” y está vinculado al desarrollo de la sociedad industrial y urbana capitalista europea. En sentido físico (urbanística) se empieza a utilizar en la segunda mitad del siglo XIX. Los catastros fijan la parcelación privada de la ciudad y la legislación urbanística tiene que establecer y preservar los espacios para el uso colectivo (o las reservas del suelo). El espacio público se utiliza principalmente para referirse a espacios especializados (plazas, parques, zonas verdes) y a menudo “monumentalizados”. A veces se distinguen y otras se confunden el espacio circulatorio y el público, ambos de uso colectivo, pero ambos especializados. En estos casos se produce una reducción del concepto de espacio público, que hoy todavía persiste tanto en la normativa como en la opinión pública.

Este espacio físico es también un espacio de ejercicio del poder y de desarrollo de la ciudadanía, es decir de ejercicio de los derechos individuales y colectivos. Es un espacio en el que la historia se expresa y se realiza. En todas las épocas se ha expresado una tensión en relación al espacio público, el orden y el desorden, la libertad y la represión, la confrontación de intereses y de valores, la expresión de comportamientos tradicionales y innovadores.

El espacio público, en un sentido político-cultural, tiene un precedente antiguo en el ágora, aunque también reduce el espacio público a ciertos lugares donde se manifiesta la vida comunitaria con una intensidad especial. Es más propio también de la modernidad vincular el concepto de espacio público al espacio democrático, el espacio donde la sociedad se representa a sí misma, el de la convivencia entre gente diferente pero igual en derechos y deberes, es decir el espacio de la ciudadanía.

Estos dos niveles del “espacio público” no acostumbran ser tratados conjuntamente en su relación dialéctica y normalmente se apoyan en los sentidos reductivos que han prevalecido cuando se ha hablado de espacio público. Ver la gran obra (tres volúmenes) dirigida por Pierre Nora, *Les lieux de la mémoire*, muy centrada en el patrimonio monumental y en su

simbolismo más explícito. Más interesante respecto al tema de este texto es la obra de Françoise Choay, *L'allégorie du patrimoine* (Nora 1984, 1987 y 1994). Y no deja de ser curiosa la dificultad que encuentran los estudiosos de espacio público en tratarlo en su contemporaneidad y en vincular el espacio público físico, el ordenador de la ciudad, el que relaciona sus elementos construidos, con el espacio político-cultural, el de la socialización y el de la participación en los asuntos colectivos.

La ciudad democrática es toda ella “espacio público”, es la regla (Borja 2003). La excepción es el espacio privado, importante cuantitativamente, pero no definidor de la ciudad. La expresión de la democracia no se limita a unas ágoras monumentales que supuestamente concentran todo el simbolismo de la vida colectiva, el espacio público de la democracia es el conjunto de la vida social e institucional, y las relaciones entre ellas, si seguimos el razonamiento de Habermas (1997). Pero, dado que el funcionamiento político de la democracia representativa es una realidad abstracta, racional y frígida, según Dahrendorf (1992), hace falta el complemento de la ciudad, concreta, sensual y cálida, concebida como diálogo permanente entre espacio público físico y espacio público político y cultural.

Por lo tanto, la concepción teórica y la práctica política en relación al espacio público nos puede servir de test sobre la democracia, su cualidad y sus déficits. O su negación, como en el caso del franquismo.

La negación del espacio público

En el año 1972, la revista Ejército —que como su nombre indica correspondía al Ministerio del mismo nombre— publicó un extenso informe sobre Urbanismo y Seguridad en forma de artículos que ocuparon una parte importante de cuatro números de la revista. La idea principal de dicho informe era considerar el espacio físico potencialmente público como una amenaza latente. En consecuencia, hacía propuestas que se añadían a las normas bastante conocidas relativas a impedir el uso no autorizado del espacio público para manifestar opiniones, a la necesidad de pedir permiso para reuniones con más de veinte personas, el derecho de la auto-

ridad a impedir grupos de más de tres personas en la calle, la voluntad explícita de no establecer ningún local ni espacio para facilitar la relación entre los vecinos, por mencionar algunos ejemplos. Desde sus inicios, la dictadura estableció “jurídicamente” su monopolio sobre el espacio público. Se apropió del espacio de la ciudadanía al mismo tiempo que —mediante normas represivas— suprimía los derechos de los ciudadanos, es decir los convertía en súbditos. Como se dijo a los catalanes que se les permitía usar su idioma “en el seno del hogar”, también se les permitía libertad de movimientos y de expresión encerrados en su casa.

Entre otras propuestas que se hacían en la revista *Ejército*, me llamaron la atención unas de carácter estrictamente urbanístico, como la conveniencia de que los polígonos o barrios destinados a las clases trabajadoras fueran separados del tejido compacto de la ciudad, así como que tuvieran pocos, aunque relativamente amplios accesos, para facilitar la acción policial o militar. Otra propuesta era la de limitar los espacios de los bares para evitar que la gente se reuniera alrededor de las mesas, autorizando solo locales largos y estrechos donde se tenía que estar de pie. La ordenación de los espacios vacíos entre bloques estaba concebida de tal manera que no hacía calles, con bajos comerciales que favorecieran la animación. Los barrios populares modificados o creados por la dictadura no creaban espacios hospitalarios de paso y de encuentro, aceras acogedoras o plazas donde uno podía estar.

La segregación social se convirtió en un objetivo explícito. Los polígonos de vivienda “social” o protegida se hacían lejos de la ciudad compacta, densa y diversa, separados por calles-carretera, y a menudo más que la distancia física se creaba una distancia de percepción social donde se combinaba la ruptura de la continuidad construida y la falta de transporte público, así como de equipamientos con la no visibilidad de una zona donde los ciudadanos instalados en la ciudad compacta no veían ni necesitaban, donde la ciudad perdía su nombre (título de la novela que dio a conocer a Francisco Candel). Ahí vivía una población “forastera”, tan extraña y marcada en la percepción social como hoy la inmigración no comunitaria. Incluso cuando se realizaban polígonos sobre la trama de la ciudad formal (la trama Cerdà en Barcelona, por ejemplo) la deficitaria

urbanización servía para mantener la imagen y la realidad de la segregación. Y si hacía falta se tapaban con muros las zonas más degradadas como las de “barracas” para que los visitantes o los vecinos “de bien” no las vieran.⁷

Resumiendo, se manifestaba una ideología sobre el espacio público muy explícita: evitar que fuera un espacio de uso colectivo, un espacio libre donde se expresaran memorias y aspiraciones diversas, donde los ciudadanos pudieran convivir y relacionarse. Como decía Tocqueville, los tiranos no dan importancia a si los ciudadanos los quieren o no, lo que les importa es que no se quieran entre ellos.

Esta negación del espacio público como espacio propio de la ciudad, de uso colectivo, libre y polivalente no solamente se manifestaba en medidas represivas como las citadas, también se reflejaba en el urbanismo, por acción y por omisión. El espacio público se convirtió en espacio de expresión y enaltecimiento de la un régimen dictatorial, “facistode” y nacionalcatólico. Los nombres de calles, de barrios o pueblos, placas, monumentos, conmemoraciones, desfiles, procesiones, entre otros, eran exaltación de la dictadura franquista, del poder militar, de la Iglesia cómplice activa. Un espacio público pervertido como lugar de expresión de los valores y de los personajes. Un espacio público negador de sí mismo por su carácter excluyente. El espacio público se convirtió en un monopolio absoluto de un poder que quería ser absoluto. Y así fue hasta que progresivamente este monopolio fue cuestionado y finalmente vencido. Cuando el poder perdió este monopolio, la dictadura empezó a ser vencida por la democracia.

Pero el urbanismo antidemocrático y negatorio del espacio público ciudadano del franquismo tenía manifestaciones mucho más generales, a menudo ejecutadas por profesionales que no eran necesariamente franquistas y que se pensaban que solamente proponían soluciones técnicas y acep-

7 El Congreso Eucarístico celebrado en Barcelona en 1952 fue el primer acontecimiento internacional de una cierta importancia celebrado en España desde el final de la guerra civil. El régimen franquista inició su ingreso formal en las relaciones internacionales occidentales de la mano del Vaticano. También sirvió para derrumbar algunas barracas y hacer barrios-ghetto teóricamente provisionales pero que han durado hasta la democracia, como las casas del “Gobernador” en Nou Barris. En otros casos se hicieron muros que impidieran la visión de las barracas y aumentarían la marginación de sus habitantes.

tables por la autoridad. Un ejemplo: la complicidad inicial con el barraquismo y después la recuperación de unas áreas urbanas que se convirtieron en valiosas expulsando a los residentes y recluyéndolos en *ghettos*, hoy todavía está presente en nuestras ciudades. Ya hemos citado las motivaciones políticas que pretendían orientar, a menudo con éxito, la creación de polígonos de vivienda social, hechos de tal modo que fueran poco accesibles y faltantes de espacio público acogedor. Los mismos criterios se aplicaban, con voluntad marginadora, en el crecimiento anárquico de los barrios periféricos en nuestras ciudades (por ejemplo los barrios del Sur de Madrid, o Nou Barris y Besós en Barcelona, Bellavista y Torreforta en Tarragona, los polígonos en la periferia de Sevilla, por mencionar algunos).

En el marco de “desarrollismo de los años sesenta, caracterizado por el *boom* de la construcción rápida y de la circulación mecánica, se impuso una política urbana destructora de calles y plazas que concentraban la memoria popular y el uso colectivo más intenso y creador de sentido. En parte se aplicó y muchas “calles y plazas mayores” de los barrios populares, centrales o periféricos, fueron semidestrozados en beneficio de conjuntos inmobiliarios de baja cualidad y de vías seudo rápidas para los coches. Algunos de estos proyectos no se pudieron realizar debido a la oposición de los emergentes movimientos ciudadanos o vecinales, así como de sectores profesionales democráticos. Entre los proyectos más enloquecidos del tardo-franquismo destacó en Barcelona la Vía O de Gracia, la conversión de la Gran Vía en autopista (suprimiendo la construcción existente entre la avenida y las calles Sepúlveda y Caspe) o la conversión de la Rambla en vía rápida.⁸

La memoria democrática no debe olvidar estos precedentes, no solamente porque ilustran la naturaleza del franquismo y la colusión entre el sistema represivo y los intereses capitalistas más brutales, sino para evitar que se repitan, o por lo menos criticarlo de forma fundamentada y oponerse con fuerza, en el marco de nuestra joven y todavía débil democracia. Pues puede ocurrir y ocurre.

8 En el año 1971 trabajaba en el Ayuntamiento de Barcelona y uno de los principales responsables del urbanismo municipal me comentó estos proyectos. Le dije que me parecían estúpidos; se sorprendió, pues esperaba una reacción crítica y yo añadí: cuando los ciudadanos de Barcelona sepan que pretendéis hacer desaparecer la Rambla, haremos la revolución.

El espacio público en la ciudad democrática cumple diversas funciones diferentes y articuladas. Es un espacio funcional que ordena cada parte de la ciudad y establece vínculos físicos en sentido amplio (circulación, percepción sensorial, visibilidad) entre cada una de las partes. Es un espacio polivalente: “en la ciudad la calle no es una carretera” escribió Cerdà (1859)⁹. La trama física ha permitido generar ejes que unen (material y también sensorial y simbólicamente) cruces y plazas que se convierten en centros de uso y sentido más intensos. Es un espacio evolutivo que tiene que permitir y facilitar los cambios de los comportamientos y la adaptación física a los mismos. Es un espacio de servicio, en el que los ciudadanos tienen que ver reconocidos sus derechos y ejercer sus deberes. El espacio físico, además de funciones propiamente urbanísticas, cumple funciones sociales, culturales y políticas. Es el espacio de la convivencia, la tolerancia y la diversidad; un espacio libre y abierto a todos, que transmite sentido, refuerza identidades y permite la expresión de intereses y voluntades colectivas. Es un espacio político (Borja y Muxí 2002).¹⁰

Memoria democrática y conquista popular del espacio público

Una dimensión importante, pero difícil de evaluar de la actividad democrática que progresivamente se desarrolló en el país, se manifestó mediante la conquista progresiva del espacio público por medio de prácticas colectivas. No nos referimos solo a las asambleas o reuniones no autoriza-

9 Cerdà, I. (1859). *Teoría General de la Urbanización*. El libro fue escrito como Memoria justificatoria del Plan (el subtítulo es “Reforma y Ensanche de Barcelona”) y este es considerado una de las obras fundacionales del urbanismo. Fue editado en 1867 y reeditado en tres volúmenes por el Instituto de Estudios Fiscales, con las editoriales Ariel y Vicens Vives en 1968, a cargo de Fabià Estapé. El primer volumen, de carácter teórico, todavía hoy día es un texto fundamental del urbanismo moderno.

10 Borja, J. y Z. Muxí, (2002). *Espai públic i Ciutadania*. Prólogo de Oriol Bohigas. Edita Diputació de Barcelona y en castellano Editorial Electa. Sobre el urbanismo de Barcelona y otras grandes ciudades españolas del final de la dictadura y de los veinte primeros años de democracia, ver *El urbanismo de las grandes ciudades*, de mismos autores (editores) y otros (Edicions UPC, 2004).

das, o las manifestaciones y concentraciones reivindicativas; tampoco a la acción propagandística de denuncia de la dictadura mediante la difusión de publicaciones ilegales y de octavillas convocando a actos de protesta o huelgas, colgadas de banderas republicanas o catalanas o de pancartas. Estas acciones en la calle de índole directamente política evidentemente eran formas arriesgadas y valientes por parte de miles de militantes políticos y sociales, pero —por su propia naturaleza— minoritarias y discontinuas, aunque a partir de mediados los años sesenta fueron frecuentes. Permitieron crear una fuerza social con voluntad democrática que, con la muerte del dictador, hizo la continuidad de la dictadura materialmente imposible. Pero hubo otras formas de presencia democrática en el espacio público que contribuyeron también a una conquista —o creación— gradual del espacio público vocacionalmente democrático.

La acción en la calle, de enfrentamiento abierto con la dictadura, se apoyó en una multitud de prácticas sociales, de carácter cultural, social, lúdico, familiar, entre otros, que ni se reducían a los marcos coactivos establecidos por el gobierno franquista, ni tampoco eran una confrontación directa con las pautas legales y policiales que limitaban al mínimo el uso del espacio público. De la ocupación “dominical” de espacios abiertos como La Casa de Campo en Madrid o Les Planes o Torre Baró en Barcelona se pasó a las concentraciones del 1 de mayo. De las sesiones de cine que se celebraban casi clandestinamente en algunas parroquias o entidades culturales se pasó a los cineforums y cineclubs donde el debate se volvía fácilmente político y antifascista (el ministro de Información y turismo declaró en 1960 que “los que van a los cineclubs son maricones o comunistas”). De la recuperación discreta de locales de cultura popular o cooperativas —con poco significado político— para organizar fiestas y excursiones se pasó a conferencias, debates y obras de teatro de contenido social y democrático.

Boletines de asociaciones que habían sobrevivido o renacido en los años cuarenta y cincuenta, o algunas hojas parroquiales rompían diplomáticamente el panorama monótono de la prensa toda controlada por el régimen dictatorial. Y a menudo las famosas *ciclostils* que servían para imprimir el programa (legal) de las actividades de una asociación o de una escuela, se utilizarían después para convocar una asamblea o una huelga

(no legal, delictiva). Actividades formalmente no políticas como las comidas en las afueras, los aplausos en un campo de fútbol, el escoutismo, las discusiones a “la hora del bocadillo” en las fábricas, las tertulias en los bares, las actividades culturales en institutos vinculados a países europeos democráticos (especialmente el francés e italiano) o las entrevistas en catalán, vasco o gallego en un programa radiofónico podían adquirir una clara connotación política. Los ejemplos son infinitos.

Hubo una conquista del espacio público (físico, socio-cultural y político) pacífica, progresiva, tenaz y de raíces democráticas. A menudo no había solución de continuidad entre las actividades “no políticas” descritas, la utilización de los medios legales por parte de las organizaciones opositoras (por ejemplo, participación en las elecciones sindicales “oficiales”, creación de las asociaciones de vecinos, organización de actividades culturales o formativas, entre otros casos) y las iniciativas directamente políticas, de tipo democrático que se planteaban abiertamente en ámbitos públicos (recogida de firmas contra la tortura o la censura, peticiones de amnistía política o laboral, propuestas en favor del catalán y más.). Una iniciativa tan importante como la Asamblea de Cataluña seguramente no hubiera sido posible sin esta conquista multiforme, tranquila, valiente y gradual de los espacios públicos. O tal vez fuera más exacto hablar de creación de espacios públicos físicos y políticos desde la sociedad y en frente de un régimen político que solamente admitía un “espacio público” monopolizado por el mismo.

Dos grandes frentes, más abiertamente políticos, democráticos, opositores, conquistaron una presencia en el espacio público: el frente obrero en fábricas y barrios, así como el universitario y cultural. Se hicieron presentes de forma cada vez más frecuente en el espacio público físico, en calles y plazas, a partir de los años sesenta. Pero también su presencia contribuyó a crear un espacio público cultural y político que se reflejó en sectores de la Iglesia, de los medios de comunicación, de la producción cultural. Es una temática conocida y no es el objeto de este trabajo. Nos referiremos más específicamente a los movimientos “ciudadanos” que se generaron tanto en los barrios periféricos o de carácter popular como en espacios ciudadanos más propios de sectores medios (entidades culturales,

colegios profesionales, por ejemplo). Estos movimientos convergieron en sus actividades y objetivos en lo que podríamos denominar la reivindicación de la ciudad democrática.

La práctica de las AA.VV., de muchas parroquias y otras entidades ciudadanas o barriales nos ofrecen un modelo de conquista política democrática, realizada por actores inicialmente o aparentemente no políticos. A mediados de los años sesenta, la urbanización acelerada de la población —especialmente en las grandes ciudades— ofrecía un panorama bastante contradictorio. Se había consolidado en el mercado de trabajo una extensa capa de trabajadores de cuello azul y de cuello blanco, de gente de ingresos modestos y bajo nivel educativo, a menudo inmigrada de zonas rurales y de otras regiones, pero que tenía un trabajo estable y una familia con hijos destinados a mejorar la condición social. Esta población había densificado los barrios tradicionales, había construido nuevos barrios más o menos informales, u ocupado conjuntos de viviendas “sociales” o “protegidas” de baja cualidad y muy deficiente urbanización. Era inevitable que aparecieran demandas, protestas y reivindicaciones.

También en otros barrios más aposentados, de las clases medias autóctonas, liberales y progresistas, o catalanistas en el caso de Barcelona, se expresaba malestar, ganas de mejorar el entorno, de sentirse ciudadano, es decir propietario de la ciudad y del barrio. Era el tipo de gente que, en muchos casos, de forma prudente había hecho resistencia pasiva, había mantenido el uso del catalán y procuraba informarse yendo a Francia alguna vez o escuchando la BBC en sus programas en castellano.

Unos y otros dieron nueva vida a entidades sociales o culturales diversas, a clubes deportivos, a muchas parroquias, a las asociaciones que la legislación tímidamente aperturista permitía a partir de media década de los sesenta. Se aprovechó esta fisura en el rígido marco jurídico de la dictadura para crear las asociaciones de vecinos en muchos barrios, especialmente en ciudades grandes. Este tercer frente no ha tenido quizás la consideración que se merecía pues ha sido un actor fundamental del proceso democrático y de la conquista del espacio público. Por ejemplo la excelente Exposición sobre la Transición organizada por el Centro de Cultura Con-

temporánea de Barcelona, que focaliza su atención en los cambios y los combates sociales y culturales que crearon las condiciones propicias para el acceso a la democracia y que prácticamente silencian el “frente ciudadano”.

Ahora no es el momento ni el lugar de hacer una historia del movimiento asociativo. Pero sí que es pertinente destacar algunos aspectos. Estas asociaciones integraban casi siempre gente diversa, algunos podían tener un cierto nivel de conciencia política, otras tal vez habían tenido experiencias anteriores a la guerra o en otros ámbitos (en el trabajo o en la Universidad, por ejemplo). En algunas asociaciones la iniciativa correspondía a militantes políticos de izquierda o a personas procedentes de Comisiones Obreras o de los Colegios profesionales más politizados. Pero la gran mayoría de sus miembros eran hombres y mujeres de todas las edades, ciudadanos producto de la dictadura, sin cultura política general y sin experiencia de organizaciones y de lucha social. En muchos casos ni se imaginaban que emprendían en un camino que les llevaría muy pronto a enfrentarse a la dictadura.

Entre finales de los años sesenta y los primeros años setenta, la evolución de estas asociaciones y de las decenas de miles de ciudadanos que formaban parte de éstas, fue espectacular. Desde el inicio hicieron, en mayoría de casos, del espacio público una cuestión principal. Reivindicar plazas y zonas verdes, equipamientos sociales y culturales, zonas de recreo accesibles, transporte público para garantizar el uso de la ciudad, remodelar el barrio para convertirlo en una parte digna y agradable de la ciudad... todo junto formaba parte de la práctica inicial de las asociaciones de vecinos y marcó las políticas urbanas de la transición y de los primeros ayuntamientos democráticos (Capel 2005, Borja y Muxí 2004). En este proceso de maduración cultural y política de los movimientos ciudadanos influyeron también los sectores profesionales que desarrollaron un creciente análisis crítico de la ciudad, así como apoyaron y asesoraron los colectivos vecinales. Los colegios profesionales y sus revistas cumplieron una función de apoyo y de legitimación de las reivindicaciones sociales, también de crítica política y técnica del urbanismo y de sus responsables, tanto de las autoridades políticas como de los sectores económicos y profesionales que se beneficiaban de las políticas urbanas de la dic-

tadura. Una crítica que hay que incluir también en la memoria democrática.¹¹

El espacio público físico se convirtió en espacio político. Se hacían asambleas y concentraciones, pues a la mayoría les parecía normal y no entendían que se pudiera prohibir. Se reclamaba la presencia de una autoridad municipal y aparecía un regidor o un funcionario y los vecinos se preguntaban cómo era posible que no les representara, no lo habían elegido, además no les defendía ni les daba respuestas. Exigir participación en la política municipal fue un paso que la mayoría dio muy pronto. De reclamar la zona verde y los equipamientos a reivindicar el derecho a reunirse, a participar y elegir fue una evolución natural. En Barcelona, al principio de la transición, en las grandes manifestaciones de febrero de 1976, las asociaciones de vecinos eran una fuerza convocante decisiva, en paralelo con la Asamblea de Cataluña.

Políticas públicas y memoria democrática en el espacio público

Espacio público, espacio colectivo, conquista de espacios de libertad. Todo un programa para un memorial democrático, no el único, pero seguramente uno de los principales. Es la memoria de una conquista pacífica y valiente como cantaba Raimon: "Jo vinc d'un silenci antic i molt llarg/de gent que va alçant-se des del fons dels segles... Jo vinc de les places i dels carrers plens... Jo vinc d'un silenci que no es resignat, jo vinc d'un silenci que romprà la gent, jo vinc d'una lluita que es sorda i es constant".

Es indiscutible que un aspecto de las políticas públicas democráticas en relación al espacio público es la supresión de los vestigios más escandalosos o provocadores que expresan el terrorismo del Estado de la dictadura y exaltan sus protagonistas. Recientemente —en la ciudad de Tenerife, gobernada por la Coalición Canaria, donde fui invitado a hacer unas conferencias para el Gobierno canario, también presidido por el mismo partido, de matriz ori-

11 Especialmente destacaron en Barcelona, en esta función crítica y de proximidad a los movimientos sociales, las revistas del Colegio de Aparejadores, CAU y del Colegio de Arquitectos, Quaderns, a lo largo de toda la década de los setenta.

ginal nacionalista y de izquierdas, hoy centrista pero indudablemente democrático— me sorprendió ver que la avenida principal estaba dedicada al General Franco. Un visitante de cualquier país europeo, por poco informado que esté, o se sorprenderá o deducirá que somos una democracia muy curiosa o muy precaria. Ahora bien, estas cuestiones no merecen mucho discurso, piden actuaciones decididas por parte de gobernantes.

Consideramos que ahora hay que dar prioridad a recuperar la “memoria” de las acciones positivas de conquista democrática del espacio público por parte de la ciudadanía. De los hombres y mujeres de todas las edades y condiciones que en su mayoría no eran militantes políticos pero que, como el burgués de Molière hacía prosa, muchos ciudadanos hicieron política democrática sin saberlo. O quizás sí que lo sabían, o lo intuían. El Memorial democrático puede ser un gran proyector que ilumine la negra noche del franquismo con miles de acciones positivas, con las decenas de miles de protagonistas, la mayoría anónimos, que se rebelaron contra el modelo de vida que imponía el franquismo y lucharon a su manera, con acciones inicialmente modestas y prudentes y poco a poco con más fuerza y convicción contra la dictadura. Y entre estas acciones, poco o mal conocidas, las orientadas por la conquista del espacio público no son las menos importantes.

Evidentemente la lucha democrática, sus protagonistas, los hechos más significativos, grandes o pequeños, tienen que tener su presencia entendedora en el espacio público y en las propuestas y los espacios museísticos o de exposición. Pero la conquista democrática del espacio para hacerlo realmente público, colectivo y convivencial, va mucho más allá de los momentos épicos de lucha abierta contra la dictadura.

El memorial democrático no es sólo un recordatorio, lo cual es necesario, lícito y de justicia. Como lo es que se descubran las fosas y se reconozcan y honren a los decenas de miles de republicanos asesinados hasta ahora anónimos o escondidos en fosas comunes. Y es una reivindicación justa que se anulen los juicios de represión política que se produjeron a lo largo de cuatro décadas así como que se reconozcan los derechos y se indemnicen a las víctimas. Pero también un Memorial democrático puede ser factor fundamental para dar un impulso, consolidar y hacer progresar las libertades individuales y colectivas, así como los derechos ciudadanos

conquistados hasta ahora o que aún están pendientes. El espacio público es una de las condiciones y de las expresiones de la vitalidad democrática; es el de la convivencia entre iguales pero diversos; es el de la manifestación de las aspiraciones y reivindicaciones colectivas. Es el espacio de las personas en libertad. Y hoy día hay retrocesos antidemocráticos en nuestro espacio público. Dinámicas urbanísticas generadas por el miedo, el mercado y afán de distinción que sin la grosería de la citada revista *Ejército* generan efectos similares. Comportamientos sociales racistas, xenóforos o simplemente clasistas que limitan o niegan los derechos de muchos ciudadanos. Políticas públicas represivas en nombre de la seguridad o del “derecho a no ver aquello que no gusta” que excluyen a los colectivos más vulnerables del espacio público. La conquista de los espacios de libertad es historia, es memoria democrática, y es también un reto actual y una esperanza de futuro.¹²

Las libertades democráticas se conquistaron principalmente en las ciudades. Y en las ciudades las hemos de defender y hacer que progresen.

Nota Introductoria.

España, desde los inicios del siglo XX, emprende un proceso relativamente lento pero progresivo de urbanización. Las migraciones campo-ciudad tienden a acelerarse a lo largo del primer tercio del siglo, emergen dos potentes capitales millonarias —Madrid y Barcelona— y dos regiones —País Vasco y Cataluña— que concentran gran parte de la industria y devienen rápidamente dos territorios altamente urbanizados.

12 Sobre la crítica del urbanismo actual y la relación urbanismo y espacio público, ver Capel (2005), Borja y Muxi (2004) y de Borja los artículos “Urbanismo y Ciudadanía” (*Revista Barcelona*), “Metropolis mediterrània” (monográfico nº 6, 2006), “Inseguretat Ciutadana a la Societat de risc”, (*Revista Catalana de Seguretat Pública*, nº 16, 2006), y “Revolución y contrarrevolución en la ciudad global”, Introducción al *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura* de David Harvey y Neil Smith (MACBA-Universitat Autònoma Barcelona, 2005).

Paralelamente a este proceso urbanizador se desarrolla una cultura política que hace del ciudadano sujeto principal de la vida pública. Una cultura que se produce y apoya en sectores sociales específicamente ciudadanos: universitarios y maestros, profesionales, intelectuales y artistas, a los que se añaden algunos comerciantes, pequeños o medianos empresarios y artesanos cultivados. El de ciudadano, sujeto de derechos y deberes, es el estatus unificador de la democracia. Lo que distingue al ciudadano no es solo el ser el sujeto poseedor de plenos derechos civiles y políticos, si no que vive en un contexto en el que todos tienen los mismos derechos, es decir en un país que suprime los privilegios y las exclusiones. Es la cultura republicana.

Esta cultura, urbana y democrática, se desarrolla lentamente en la sociedad española a lo largo del siglo XIX. La batalla cultural, en términos gramscianos, confronta —a lo largo de todo el siglo y primer tercio del siguiente— a las vanguardias culturales y sociales, así como a las minorías políticas democráticas a las fuerzas dominantes en el Estado. Se trata de los poderes políticos, económicos, eclesiales y militares que defienden durante este largo período un modelo de sociedad que hace de la desigualdad social, la intolerancia cultural y el autoritarismo político sus principios rectores.

La emergencia de la ciudadanía en la sociedad moderna

El siglo XX en España empieza con la emergencia intelectual y política del ciudadano. Evidentemente el movimiento viene de lejos, para simplificar, de las Cortes de Cádiz. A lo largo del siglo XIX el pensamiento liberal se hace, en sus sectores más avanzados, democrático, lo cual se manifiesta en las demandas de superar el carácter censitario del sufragio y en la reivindicación del derecho a la organización (“asociación o muerte”) así como en la educación (véanse los objetivos y los contenidos de la Institución libre de Enseñanza).

La consideración de los españoles como ciudadanos parte de unas bases que son comunes con los otros países europeos:

- Todos los que viven y conviven en un territorio son sujetos con igualdad de derechos y deberes.
- Estos derechos incluyen derechos civiles, políticos y sociales que se hacen operativos mediante políticas públicas.
- Las instituciones que establecen las leyes y administraciones encargadas de ejecutar estas políticas deben tener un origen representativo, es decir proceder del voto de todos los ciudadanos.

En la “sociedad civil” —clasista, casi de castas— del siglo XIX, la cultura política ciudadana se difundió trabajosamente en vida civil, entre las capas medias urbanas, entre sus sectores más educados, los profesionales muy especialmente y en núcleos muy minoritarios de la “sociedad política”, como se comprobó durante el breve periodo de la primera República. Pero a finales de siglo empezaron a desarrollarse y a arraigarse en el tejido social los partidos y organizaciones cívicas de cultura “democrática” en un sentido moderno. Es decir no elitista en sus propuestas de “representación”. Un siglo después asumían los valores de las revoluciones francesa y americana. Además, aunque fuera confusamente, articulaban las libertades políticas con algunas políticas sociales (difusión de la enseñanza, reforma agraria, derechos de los trabajadores, por mencionar algunas) y con temáticas cívicas y políticas nuevas, como la igualdad hombre-mujer y el reconocimiento de la diversidad territorial o cultural del país.

Entre las nuevas alineaciones políticas y sociales que emergen a finales del siglo XIX están las organizaciones obreras, partidos y sindicatos. En ellos se encuentra una reivindicación de ciudadanía, que incluye derechos colectivos básicos que les son negados, como el de organizar sindicatos en los lugares de trabajo, de huelga, de negociación colectiva, entre otros, y también derechos sociales y políticos generales, cuya ausencia confiere a las clases trabajadoras un status “subciudadano”: derechos de voto, a jornadas laborales de no más de nueve horas, a pensiones de vejez, a limitar el trabajo de los niños, por ejemplo.

La rigidez excluyente es, sin embargo, ampliamente mayoritaria en la clase política conservadora gobernante que se resiste a aceptar el sufragio universal y solo amplía lentamente el censo de electores, y lo es también

en la clase empresarial, que al desarrollo del movimiento obrero responde con la violencia del “pistolismo” patronal y la represión política. En este marco una parte del movimiento de los trabajadores rechazó de hecho la lucha por la ciudadanía en un marco democrático para confrontarse, incluso mediante la violencia, a las exclusiones que sufre, reivindicando un escenario ideal de sociedad igualitaria y de democracia de base, a la que solo se puede llegar mediante una revolución proletaria. Una posición ideológica que fue común a amplios sectores del socialismo con el anarco-sindicalismo, aunque solo un sector de estos últimos lo asumió hasta sus consecuencias más radicales, es decir la violencia para acabar con el sistema capitalista, incluidos sus representantes principales.

La alternativa republicana: una democracia de ciudadanos

Las ambivalencias están presentes a lo largo del primer tercio del siglo XX. Por una parte, en los sectores políticos e intelectuales de las grandes ciudades los ideales republicanos están cada vez más presentes y oscilan entre la acción antimonárquica y la desmoralización post 1898. Por otra parte los movimientos de crisis política y de reacción conservadora se deben a las explosiones sociales obreras y —en menor grado— autonomistas, que a su vez son reacciones a la incapacidad del sistema político de ofrecer marcos de representación y diálogo. El agitado período que sigue a la crisis del 1898, con puntas de violencia como la Semana trágica de Barcelona y las huelgas generales de 1917, termina provisionalmente con la anacrónica dictadura de Primo de Rivera.

Entre tanto la alternativa política republicana se ha ido consolidando en la España urbana. En ella convergen progresivamente una parte de la derecha política liberal, los partidos o movimientos que tienen su base en las clases medias y populares urbanas (el “radicalismo” o republicanismismo de centro-izquierda en sus diversas facetas), sectores intelectuales que se habían mostrado hasta entonces remisos a la acción política (los “intelectuales al servicio de la república”) y dos fenómenos políticos nuevos: los representantes del autonomismo territorial (catalanes y vascos especial-

mente) y los del movimiento obrero y socialista. Este conjunto de fuerzas converge en el Pacto de San Sebastián que anuncia el establecimiento de la República. Fueron precisamente los resultados de unas elecciones municipales en las cuales las fuerzas republicanas ganan en las ciudades las que iniciaron el periodo republicano.

El voto urbano fue suficiente para que la Monarquía se derrumbara. Lo que no deja de ser significativo. Por lo tanto parece oportuno analizar las relaciones entre los movimientos sociales, profesionales y culturales vinculados a la ciudad con la evolución del marco institucional urbano (o regional) y el contenido de las políticas públicas territoriales. Unas relaciones que evolucionan espectacularmente entre los inicios del siglo y el periodo republicano hasta la guerra civil.

La República es el momento de afirmación de la ciudadanía. Y aunque el estatus ciudadano no es obviamente un derecho real o latente exclusivo de los habitantes de las ciudades, es en las ciudades donde más se ha afirmado. Y también será en ellas en las que la complejidad de derechos, políticas públicas e instituciones que configuran el estatus ciudadano se manifestarán con más rotundidad a lo largo de los años republicanos.

En este breve texto nos centraremos especialmente en las grandes ciudades, en Madrid y en Catalunya, que merecen una especial atención. La claridad del proceso que se da en el primer tercio de siglo parece una síntesis cinematográfica de una interpretación basada en el materialismo histórico. Un proceso que expresa la reacción a la crisis del '98 con la emergencia de una política burguesa modernizadora en Barcelona a partir de las elecciones municipales de 1901 y que se generaliza luego en todo el territorio con la Mancomunitat (1914). Al cual sucedió el urbanismo reformista o socialdemócrata del inicio del periodo republicano, que a su vez fue prontamente superado por una política de transformación social revolucionaria durante la guerra civil. Téngase en cuenta que Barcelona, a diferencia de Madrid, no fue frente militar hasta mediados de la contienda.

Otra razón de interés es que en Catalunya la evolución política y social, en lo que se refiere a políticas del territorio, es paralela a la creciente demanda de autonomía y de voluntad de construir un país moderno (el "Catalunya-ciutat" orsiano) que comparten grupos burgueses "nacio-

nalistas" (la Lliga de Prat de la Riba, el arquitecto y sucesor de Prat en la presidencia de la Mancomunitat Puig i Cadafalch y el millonario Cambó) con importantes sectores medios, de base profesional urbana. También se da un paralelismo entre la radicalización social y política del país y la evolución cultural y profesional de las vanguardias intelectuales, influidas tanto por el contexto internacional como por el compromiso social, sin las cuales difícilmente se hubiera dado un proceso tan acabado. Aunque, como todos los otros procesos republicanos, terminara mal.

Urbanismo y ciudadanía

Desde los inicios del siglo XX el creciente proceso de urbanización y de concentración de la población en grandes ciudades planteó la necesidad de dar respuestas públicas urbanizadoras, es decir establecimiento de redes viarias y de servicios públicos, lo cual a su vez ofrecía interesantes expectativas de negocio inmobiliario. Por otro lado, una parte de la población, en general procedente de la inmigración, requería una política de vivienda específica que —excepto en casos muy aislados— no se cubrió o dio lugar a operaciones de "urgencia" en los márgenes de la ciudad.

El desarrollo urbano siguió en algunas grandes ciudades la pauta de los ensanches iniciados en el siglo anterior, como fue el caso de Madrid, Barcelona y Bilbao, aunque la mayoría son desarrollos específicos del siglo XX. Los ensanches favorecen —en teoría— un desarrollo urbano formal e ilimitado, lo cual se expresa especialmente en el caso barcelonés (Cerdà lo consideraba un "urbanismo igualitario"). Pero en la mayoría de los casos, la Administración pública delimitaba las actuaciones de ensanche a un territorio específico. En la práctica, los ensanches daban una respuesta a las demandas solventes de la población instalada y generaban importantes plusvalías urbanas.

Esta política era aún más evidente en las operaciones de reforma interior basada en la apertura "quirúrgica" de amplias vías en el tejido central de la ciudad, como la Gran Vía (Barcelona 1908, Madrid 1910). Se trata de una política socialmente ambigua, por una parte se generaban espacios públicos integradores de la ciudadanía, por otra se generaban oportunida-

des de negocio y se dejaba fuera de la oferta de vivienda o locales de actividad a los amplios sectores de más bajos ingresos.

Las operaciones periféricas en general fueron de pequeña escala, con la excepción del original proyecto de "Ciudad lineal" de Arturo Soria, el único proyecto de gran escala que junto al del Ensanche barcelonés de Cerdà, pretendía dar una respuesta global ciudadana. El mercado del suelo y la falta de apoyo oficial limitaron tanto la escala como la composición social del proyecto de Soria, que quedó reducido a un interesante ejemplo de barrio de clases medias. Las urbanizaciones tipo "ciudad jardín" fueron numerosas, de pequeña escala y casi siempre para una demanda solvente. El hábitat popular producido por las iniciativas públicas se redujo a operaciones de "casas baratas" (ley de 1908), de pequeña escala y en suelos marginales al tejido urbano.

Es resumen, las políticas públicas en la práctica promovieron un urbanismo poco ciudadano, si exceptuamos la creación de algunos ejes o espacios públicos integradores. Los barrios populares o eran dejados de lado, abandonados a un proceso de degradación, o eran objeto de algunas operaciones especulativas de reforma interior. Los ensanches incluían a sectores medios y algunos sectores populares integrados, pero no a la creciente población que fluía a las grandes ciudades. Y en las periferias además de las escasas operaciones de casas baratas proliferaban zonas de autoconstrucción. La urgencia de la oferta de vivienda para las clases trabajadoras iba a ser el gran desafío al que se debería confrontar la República si quería ser fiel a su compromiso ideal con la ciudadanía.

La acumulación de cultura urbanística

De la misma forma que las ideas políticas que ordenaron el diseño del sistema republicano se forjaron a lo largo de las décadas anteriores, ocurrió con las políticas sociales y urbanísticas. El aspecto más interesante, aunque inicialmente fuera de una eficacia limitada, fue la aparición de la cultura del planeamiento urbano, como expone muy bien Fernando de Terán en sus obras sobre Historia del Urbanismo en España). Así como

la intervención sobre el tejido urbano debía mucho a la experiencia francesa (Haussmann), el planeamiento del territorio circundante sobre el cual se iba a dar el desarrollo urbano se inspiraba en la cultura de planeamiento alemana (zoning) y británica (regional planning). En Madrid hubo diversos intentos fallidos mediante leyes (1896, 1903, 1910) que promulgaban la necesidad de planificar la urbanización de todo el término municipal. Finalmente el Ayuntamiento elaboró un Proyecto para la urbanización del Extrarradio (1907), aprobado por el municipio en 1911, suponía importantes expropiaciones para la realización del viario y otros espacios públicos, e incluía una municipalización parcial del suelo. El proyecto de ley no fue aprobado ni en 1916 ni en 1918, en las dos ocasiones en que se debatió.

El Estatuto municipal promovido por Calvo Sotelo (1923) imponía la obligación a las grandes ciudades de elaborar un plan general que ordenase su crecimiento. Esta norma, *a priori* interesante, quedó desnaturalizada por el contexto autoritario y clasista del sistema político que excluía a los sectores populares, e incluso medios de mecanismos para hacer valer sus intereses y por la impotencia técnica y administrativa de la gran mayoría de los ayuntamientos.

En Barcelona coinciden tres líneas de actuación que convergen en un planeamiento de la ciudad que la integre en su región. La Mancomunitat (precedente de la futura Generalitat) que se establece en 1914 (mediante la federación de las cuatro diputaciones) inicia una cierta planificación del territorio mediante los Planes de obras y servicios. Es un inicio de materialización del citado ideal de Catalunya-ciutat, emblema del Noucentisme. Un complemento de esta actividad fue la influencia de las ideas que Cebrià de Montoliu importó de Alemania e Inglaterra a través de Sociedad Cívica La Ciudad Jardín, que integraba el desarrollo de la ciudad con el tejido urbano-rural del territorio.

En segundo lugar cabe destacar el nuevo Plan barcelonés destinado a completar el Plan de Cerdà, el llamado Plan Jaussely que se convirtió posteriormente en Plan de Enlaces (1917), un ambicioso proyecto que articulaba la ciudad del ensanche con los pueblos del llano (una parte de los cuales fueron integrados a Barcelona entre 1897 y 1921). Por pri-

mera vez se propone un modelo de ciudad en desarrollo que articula centralidades, espacios públicos y viarios y usos residenciales y de actividades. El plan contiene una estructura de ciudad para toda la aglomeración que es excepcional en el contexto español de la época.

Finalmente, cabe citar la eclosión de dos generaciones de arquitectos y urbanistas que representan en este campo a las vanguardias culturales, los cuales emergen en la vida europea en el primer cuarto de siglo y los ha estudiado Oriol Bohigas (ver bibliografía). El primer grupo, que se inicia en los años de la primera guerra, ambivalente entre el monumentalismo oficialista y el gusto "clásico" burgués, así como el cosmopolitismo racionalista europeo contiene nombres importantes como Nicolás Rubió i Tuduri (luego autor del *Regional Planning de Catalunya* en el periodo republicano y paisajista de prestigio internacional) o el influyente y progresista crítico Rafael Benet (director de la revista de la *Associació d'Arquitectes La Ciutat i la Casa*). El segundo grupo, que se inicia en la década siguiente, será más influyente, puesto que liderará la presencia en España del Movimiento moderno representado por la Carta de Atenas y la figura de Le Corbusier. Es el grupo fundador del *Gatcpac* (*Grup d'Artistes i Tècnics Catalans per el Progrés de l'Arquitectura Contemporània*) que tendrá una expresión en el resto de España como *Gatepac*.

Con la proclamación de la República, este capital cultural acumulado tendrá la ocasión de dar sus frutos: las vanguardias culturales se integrarán, por lo menos en parte, en el proceso de transformación política y social.

El Urbanismo republicano: de la reforma a la revolución

El urbanismo republicano hereda una triple herencia o tres bases que lo sustentan. Primero un objetivo social, la conciencia de la prioridad a la vivienda popular, o dicho en lenguaje de la época: a la vivienda obrera. Así lo plantean Torres Clavé y Sert a Le Corbusier cuando éste les visita en Barcelona, poco antes de la proclamación de la República. Hay que

tener en cuenta que en menos de veinte años, desde los inicios de la primera guerra mundial hasta la proclamación de la República, la población barcelonesa casi duplica su población (de 600.000 a 1.100.000 habitantes) y los inmigrantes ocupan también barrios degradados o autoconstruidos de la primera corona (Badalona, Hospitalet, entre otros).

En segundo lugar debe citarse la herencia relativamente importante de la cultura del planeamiento, es decir la concepción del “hacer ciudad” como una operación compleja, que supone intervenir a la vez en el tejido existente y en la ordenación del desarrollo futuro, atribuyendo tanta importancia a los usos y construcciones que los posibilitan como a las relaciones entre actividades y personas, es decir a la movilidad. La respuesta a la crisis de 1929 contribuye decisivamente a promover y legitimar la cultura del planeamiento, especialmente en los países anglosajones, en los cuales ya había emergido en las primeras décadas del siglo (gobierno laborista británico en los años veinte, *new deal* rooseveltiano, post 29). Y es el momento histórico de prestigio de los planes quinquenales del gobierno revolucionario soviético.

Y la tercera base propiamente política es el rol que el pensamiento democrático atribuye a la ciudad en hacer real la ciudadanía, las libertades de las personas en sus movimientos y en su privacidad, el derecho por igual de los habitantes al acceso a la vivienda y a los servicios, el espacio público como ámbito de convivencia y expresión de la colectividad y como entorno sano y agradable. Es el encuentro de dos culturas democráticas, la que pone el énfasis en la libertad del individuo, que caracteriza a la cultura republicana desde el siglo anterior, y la que lo pone en la igualdad, propia de la cultura “socialista” de las organizaciones de base obrera. Una expresión sintética que hizo fortuna fue el “soy socialista a fuer de liberal” del dirigente del PSOE Indalecio Prieto, futuro ministro de Obras Públicas. Paralelamente corrientes republicanas, de tradición cultural liberal-democrática, simpatizaron con la revolución rusa y en los años treinta, ante la resistencia al cambio de las fuerzas conservadoras, optaron por políticas socializantes.

No es posible ahora reseñar la ingente actividad reformadora del periodo republicano. En Madrid finalmente se aprueba el Plan de Exten-

sión (1933) que establece un planeamiento integral de la ciudad. El mismo Gabinete técnico de Accesos y Extrarradio, dirigido por el arquitecto Zuazo, elabora en 1932 un plan regional que incluye un territorio mucho más extenso que la ciudad y su periferia. El delegado del GATEPAC en Madrid, García Mercadal gana la plaza de director de la Oficina de Urbanismo de la ciudad y elabora el Proyecto de Ciudad Verde del Jarama. El impulso a las obras públicas urbanas del Ministerio de Prieto se concreta en Madrid con una gran operación de centralidad según las directrices del plan Zuazo, la prolongación de la Castellana y los Nuevos Ministerios.

En Catalunya el dinamismo de la política territorial progresista es espectacular. Los proyectos, grandes proyectos urbanos los llamaríamos ahora, se desarrollan a la vez que el planeamiento. La *Ciutat del repòs* y de *les vacances* nació como proyecto de los profesionales del GATEPAC en 1929 y queda listo para su ejecución en 1934. El bienio negro primero y la guerra civil luego no lo hacen posible y se pierde la posibilidad de una Ciudad del esparcimiento para los trabajadores que hubiera sido un referente mundial. En 1932 se inicia el proyecto de viviendas obreras a partir de una realización experimental, la Casa-bloc en el barrio de Sant Andreu. Se trata de un encargo del Institut del Atur forçós (del desempleo forzoso) que ejecuta el Comisariado de la Casa Obrera de la Generalitat. Se termina en 1936 la Casa y también el conjunto del proyecto, debido a la guerra civil. También es obra de los líderes del GATEPAC (Sert, Torres Clavé y Subirana) el Dispensario Central Antituberculoso, un proyecto iniciado en 1934 y que en este caso puede terminarse, en plena guerra civil. Cabe también citar el ambicioso programa de construcciones escolares (27.000 escuelas) impulsado por el Ministerio de Instrucción pública y que en Catalunya da lugar a algunos grupos escolares modélicos. Y no es posible olvidar un proyecto muy especial: el Pabellón de la República de la Exposición de París (1937), obra de Sert, que deviene un icono del Movimiento moderno, en el que se expone el *Guernica* de Picasso y la escultura móvil de Calder, dedicada a la República.

En paralelo se desarrolla una actividad planificadora y de reorganización territorial considerable. En 1932 se inicia la elaboración del Pla Macià o Plan Le Corbusier que está terminado en 1934. Sigue los principios de la Carta de Atenas, integra los proyectos citados con como el proyecto de una ciudad empresarial o de “negocios” cerca del puerto, manzanas de 400x400 metros (tipo la supermanzana de Brasilia), el saneamiento y esponjamiento de la ciudad antigua (incluye rascacielos), el cinturón litoral, entre otros. En los mismos años, 1932-34, se elabora y se aprueba el llamado usualmente *Regional Planning*, o “Pla de Distribució de zones del territori”, obra dirigida por los hermanos Rubió i Tuduri. Es una nueva concreción, como planificación económica y urbanística del territorio del ideal racionalista de la “Catalunya-ciutat”. Y, paralelamente, una Ponencia técnica dirigida por el geógrafo Pau Vila elabora una nueva división territorial de Catalunya, que crea nueve regiones y 38 comarcas. Una división por cierto que recupera la actual Generalitat.

Estos planes y proyectos —como se ve— afectan solo indirectamente a la lógica del mercado, a la desigualdad social y a la especulación urbana (aunque hay unas ordenanzas fiscales que se aplican al Ensanche barcelonés interesantes). Por lo tanto, hay conciencia de que los efectos de los planes y proyectos citados serán limitados si no se incide decisivamente en las distorsiones que se derivan de la propiedad privada del suelo, así como en la lógica de maximización del beneficio de la promoción inmobiliaria.

La guerra civil y la existencia en Catalunya de un gobierno con fuerte presencia de las fuerzas políticas y sindicales de la izquierda (socialistas, anarcosindicalistas y comunistas forman alianza con el partido hegemónico, Esquerra Republicana) radicalizan las políticas urbanas. A partir de un proyecto de Colectivización del ramo de la Construcción elaborado por la CNT, el sector queda de hecho bajo el poder republicano. Se congela primero y se suspende más tarde el pago de los alquileres. Y, finalmente, se aprueba en 1937 el Decreto de Municipalización de las fincas urbanas, expuesto por sus principales autores, el comunista Grijalbo y el anarcosindicalista Fábregas en su libro *Municipalització de la propietat urbana*. Un texto que hoy podría ser objeto de culto.

Esta radicalización provoca rupturas en el GATEPAC, pero la mayoría de sus principales líderes colaboran activamente con el proceso revolucionario, empezando por el aristócrata socialista Sert hasta el comunista Torres Clavé. Sert se exilará más tarde y se convertirá en uno de los arquitectos y urbanistas emblemáticos del movimiento moderno. Torres Clavé morirá combatiendo en el frente. Muchos se exilan, otros permanecen en España y se acomodan discretamente en la nueva situación. Ningún nombre significativo se convierte en defensor del nuevo régimen.

Conclusión

No parece necesario, ni el espacio lo permite, comparar esta década prodigiosa, de finales de los veinte hasta la guerra civil con el siniestro periodo que se inicia con la victoria de la sublevación militar. Hasta bien entrada la década de los cincuenta, transcurren veinte años en los que parece que el país y las ciudades han retrocedido un siglo. La cultura urbanística y de planeamiento de la ciudad desaparece —literalmente— de la Administración y de la enseñanza. En las Escuelas de Arquitectura solo hay una materia denominada “Urbanología” que se reduce a una visión “literaria” de la ciudad. En las facultades de Derecho, el urbanismo se cita superficialmente en un capítulo del Derecho Administrativo. Desaparecen obviamente los programas de vivienda destinados a los trabajadores. La arquitectura de vanguardia queda satanizada y todo lo que se derive del Movimiento moderno es considerado subversivo. El triste eslogan “ni un hogar sin lumbré ni un español sin pan” parece llegado directamente de la Edad Media.

La miserable cultura oficial criminaliza la ciudad. Una de las pocas películas interesantes de la época es *Surcos* (1951), de un director considerado “falangista social”, Nieves Conde. En ella la ciudad es fuente de todas las desgracias, vicios y delitos; la única salida positiva que se ofrece es la redención en el convento, la cárcel o la vuelta al campo. Sin embargo, la población rural fluye, cada año más que el anterior, a las grandes

ciudades y especialmente en los años cincuenta y sesenta el proceso anuncia un país que muy pronto tendrá a las tres cuartas partes de su población viviendo en las ciudades o, con más frecuencia, en sus suburbios. Esta población es urbana pero no es ciudadana. Una pésima película de aquellos años, *La ciudad no es para mí*, nos ofrece un título que podría simbolizar la situación de los nuevos pobladores urbanos. En realidad la ciudad los acoge para trabajar, pero la ciudadanía no está a su alcance. Como sucedió un siglo antes, nuevamente empezará un largo y trabajoso proceso de conquista de la ciudadanía.

Los valores republicanos, las políticas públicas, las propuestas profesionales y culturales y las reivindicaciones sociales urbanas de los años treinta resultan hoy muy actuales. La prioridad a la vivienda popular y su inclusión en un planeamiento integrador y no excluyente resultan hoy tan necesarios como entonces. Hoy también la ciudad niega lo que promete y el desempleo, la falta de vivienda y la urbanización suburbial crean amplias capas de la población con un status ciudadano sometido a una *capitis diminutio*.

El periodo de acumulación de propuestas culturales y sociales que precedió a la República y la radicalidad de las políticas y de los proyectos de los gobiernos republicanos constituye un patrimonio de experiencias a tener en cuenta. Y pueden contribuir a formular un catálogo de derechos y deberes ciudadanos que no se reduce a aspectos sectoriales de las políticas públicas. No es suficiente hoy con proclamar el derecho a la vivienda, a la educación o al trabajo. Hay que definir políticas que los hagan posible. Y que, sumadas, garanticen un derecho que los engloba: el derecho a la ciudad.

Quinta parte:
La ciudad conquistada

Urbanización y democracia. Una dialéctica inacabada

**Urbanización un fenómeno global,
una realidad local y una confusión mediática¹**

En el año 2008 la población urbana hará su paso del “Ecuador”, representará más de la mitad de la población mundial. Por lo menos así lo proclaman las estadísticas mundiales y lo difunden los grandes medios de comunicación. Un fenómeno global, sí, pero también una confusión total.

- Reflexión uno: La información estadística depende de la organización administrativa, y ésta es muy diferente según los países, incluso entre regiones de un mismo país. Es imposible sacar conclusiones generales. En unos casos, si el municipio o entidad de base es muy extenso, se contabiliza una población dispersa que podría considerarse rural. Y en otros, más frecuentes actualmente, no se contabiliza población que vive en regiones urbanizadas que han seguido pautas difusas de ocupación del territorio.
- Reflexión dos (consecuencia de lo anterior): La distinción entre población urbana y rural no es hoy la más significativa. La población llamada

1 Estas reflexiones iniciales se apoyan en dos obras del autor: *Local y Global* (en colaboración con Manuel Castells, reeditado por Taurus, edición de bolsillo en 2005) y *La ciudad conquistada* (Alianza Editorial, 2004).

urbana puede ser población que vive en ciudades en condiciones formales (lo cual incluye esa visibilidad estadística) o puede ser población suburbana que vive en periferias que en unos casos se contabiliza como rural (punto anterior), en otros casos como urbana (pero no lo es en las mismas condiciones que la “ciudadana”) y otros no se contabiliza. La población rural puede estar inserta en regiones urbanas y –sus condiciones de vida y sus comportamientos sociales– puede considerarse incluso más urbana que poblaciones suburbanas más o menos marginales.

- Reflexión tres: La distinción importante, si queremos utilizar estadísticas globales, es –a nuestro parecer– entre población urbano-ciudadana y población suburbana, que a su vez puede ser integrada a la vida ciudadana o informal (marginal, excluida, no reconocida). Si las sumamos la población urbana resultante seguramente alcanzará los dos tercios de la población mundial (especialmente si tenemos en cuenta la urbanización acelerada de la China y la India). Y si consideramos únicamente la población “ciudadana” formal, no superaremos un tercio, siendo el otro tercio “suburbano”.
- Reflexión cuatro: Es de muy poca utilidad analítica presentar unas cifras relativas a un fenómeno global que solo se puede entender localmente. La urbanización, si lo prefieren, es una oportunidad global pero que se concreta de formas muy diversas como desafío local. Es una oportunidad de progreso, pero requiere diagnósticos y respuestas muy distintas según los territorios.
- Reflexión cinco: ¿Para qué sirve presentar pues un panorama de la urbanización a escala global? Tiene efecto mediático y, suponemos, que los organismos internacionales que elaboran estos diagnósticos esperan así que se tome conciencia de los grandes retos a los que se debe enfrentarse el mundo urbanizado: concentración de pobreza, insostenibilidad ambiental, amenaza de catástrofe, poblaciones sin techo, por mencionar algunos ejemplos.
- Reflexión seis: Los informes mundiales y su repercusión mediática acostumbran a enfatizar las dimensiones negativas de la urbanización. Y en la medida que les respuestas políticas solo pueden ser locales o nacionales no pueden proponer soluciones o respuestas concretas.

Cabe preguntarse si la visión catastrófica de los procesos de urbanización contribuye a promover reacciones positivas de las instituciones públicas y de los actores sociales y económicos.

- Reflexión siete: Los grandes medios de comunicación tienden a focalizar la atención pública en la concentración de la población en grandes ciudades, las ciudades o aglomeraciones millonarias, en algunos casos de más de 10, incluso de 20 millones de habitantes. Ciudades que se presentan como anti-humanas, “Hell is the City” titulaba hace unos años *The Economist*. Ciudades pavorosas para el ojo humano que no alcanza a concebirlas, “La ville sans limite” anunciaba el *Courier International* hace unos meses. Más recientemente el magazine de *La Vanguardia* añadía una dosis mayor de catastrofismo, con grandes letras calificaba las grandes urbes de “Ciudades insaciables”. Hace unos años encontré otro titular sorprendente el *El País*: “Ciudades asesinas”. ¿Corresponde a la realidad esta visión? ¿Son los calificativos más adecuados para caracterizar a las grandes ciudades?
- Reflexión ocho: Hay dos argumentos poderosos para cuestionar esta cualificación negativa. Las migraciones hacia las ciudades y hacia las grandes ciudades son una constante de la historia, se han acentuado a lo largo del siglo XX y el conocimiento empírico nos dice que —a pesar de todo— la mayoría de las poblaciones urbanas inmigrantes mejoran sus condiciones de vida en la ciudad. ¿Es imaginable que “¿tantos se han equivocado tantas veces emigrando a la ciudad?” (parafraseando a Lincoln que decía que uno se puede equivocar muchas veces, algunos se pueden equivocar algunas veces pero muchos no se pueden equivocar muchas veces). El otro argumento procede de la mayoría de expertos: en la ciudad no solo se obtienen unos recursos y unos servicios superiores a los de las regiones rurales de origen, sino que también existen unos potenciales de desarrollo más poderosos debido a la diversidad de habilidades y de medios, a las posibilidades de aprendizajes y de “inventar” actividades y a las redes de cooperación y de movilización social que pueden articularse. “La ciudad no es el problema, es la solución” es la sintética y rotunda fórmula de Jaime Lerner (el que fue Prefeito de Curitiba y presidente de la Unión Internacional de Arquitectos).

- Reflexión nueve: Con independencia de las buenas intenciones que puede haber en esta forma de presentar las realidades urbanas, enfatizando sus dimensiones negativas, nos parece que presenta dos graves inconvenientes. En primer lugar puede convertirse en una denuncia “tribunicia”, se señalan los males, se exigen soluciones radicales, pero el carácter genérico de la denuncia resulta inoperante. Y puede incluso resultar desmoralizante para las poblaciones urbanas. En segundo lugar, la visión unilateral en crítica negativa puede derivar en políticas antiurbanas que en vez de resolver los problemas, los agravarán.
- Reflexión diez: Como argumenta el profesor George Martine, autor del “Informe sobre el estado de la población mundial” (UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2007) el problema no es la urbanización, menos aún su rapidez. En forma provocadora y estimulante Martine nos dice: el problema es que la urbanización es demasiado lenta. O si me permiten lo formularía de otra manera menos expresiva pero que nos permite desarrollar la misma idea. La urbanización no genera ciudad para una parte importante de la población, ni confiere automáticamente el estatuto de ciudadano.²

Revolución urbana: entre la frustración y la esperanza³

Las revoluciones, sean políticas, sociales, económicas, científicas, culturales o tecnológicas generan procesos (o por lo menos expectativas) que para simplificar podemos calificar de “democráticos” o socializadores del

2 Además del *Informe sobre el estado de la población mundial*. Liberar el potencial del crecimiento urbano, UNFPA, 2007, debe citarse el último informe UN-Habitat, *State of the World's Cities 2006-7*, que añade al diagnóstico crítico ejemplos de “buenas prácticas” y propuestas reformadoras. Lo mismo puede apreciarse en el último Informe del The Worldwatch Institute, *La situación del mundo, Nuestro futuro urbano* (2007). Una visión muy documentada y crítica se encuentra en la obra de Mike Davis *Planet of Slums* (Verso, Nueva York-Londres, 2006).

3 Ver. Borja (2007).

progreso. En el caso de la revolución urbana de nuestra época, ampliamente descrita, se enfatiza la mayor autonomía de los individuos, la diversidad de ofertas (de empleo, formación, ocio, cultura, por mencionar algunas) que se encuentran en los extensos espacios urbano-regionales, las nuevas posibilidades de participación en las políticas públicas de las instituciones de proximidad y a partir de la socialización de las nuevas tecnologías, las mayores posibilidades de elegir residencia, actividad o tipo de movilidad, por ejemplo.

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

Estos efectos perversos de la revolución urbana no son una fatalidad sino que resultan de un conjunto de mecanismos económicos, de comportamientos sociales y de políticas públicas como son: el carácter determinante de la renta urbana en la definición de usos del territorio y los precios especulativos del suelo urbano o urbanizable, la mercantilización del suelo y de la vivienda en un mercado formal excluyente mientras que el 50% de la población urbana-suburbana produce su vivienda al margen de este mercado y del Estado, las alianzas “impías” entre promotores y autoridades locales, el afán de distinción y de separación de importantes sectores medios y altos, los miedos múltiples y acumulativos que actúan sobre una población de cohesión débil, la fragmentación de los territorios urbanos extensos y difusos, la homogeneización de pautas culturales en los que la “imitación global” estandariza los modelos de vida urbana propios de las clases medias y se convierte en obstáculo a la integración local, las reacciones localistas/identitarias que se utilizan como instrumentos de

exclusión y agresión hacia los recién urbanizados, por mencionar algunos aspectos. Todo lo cual configura que vivimos no solo tiempos de revolución, también son tiempos de contrarrevolución (urbanas, obviamente).

Tanto en los países más desarrollados como en los países emergentes, la contrarrevolución urbana se manifiesta hoy en la dimensión territorial, social y política. La “explosión de las ciudades” es la expresión territorial de los efectos combinados de la globalización económica y cultural, debido —sobre todo— a la integración de los mercados financieros y de la nueva sociedad informacional generada por la revolución, las tecnologías de información y comunicación.⁴

El resultado ha sido la obsolescencia de gran parte del capital fijo urbano resultante de un largo proceso histórico, la crisis de las actividades tradicionales, el carácter efímero o precario de las inversiones vinculadas a nuevas actividades, la aceleración de las migraciones y las formas de desarrollo urbano discontinuas, fragmentadas y segregadoras. Los gobiernos territoriales resultan relativamente impotentes para regular las nuevas dinámicas, puesto que ni sus competencias, ni sus recursos, ni sus ámbitos territoriales les permiten ejercer efectivamente sus funciones tradicionales de “reproducción social” (vivienda, servicios urbanos y personales básicos). Y menos aún las funciones de “producción social” (infraestructuras para la producción y el intercambio) que es competencia de los Estados, pero que ejercen a distancia y a destiempo, a partir de intervenciones sectoriales y con sometimiento estricto a las leyes del mercado.

Territorialmente se produce un efecto de escala. Aumentan las distancias físicas entre poblaciones y actividades fragmentadas. Socialmente la

- 4 Catálogo de la Exposición *The explosion of the City*, dirigida por Nuno Portas, Antonio Font y Francesco Indovina, celebrada en Lisboa, Barcelona y Venecia (2004). Sobre la nueva ciudad postmetropolitana ver la obra ya clásica de François Ascher, *La Metapolis* (Odile Jacob, París 1995) y *Los nuevos principios del urbanismo* (Alianza Editorial, 2003). De Manuel Castells, ver especialmente “La ciudad cambiante en la era de la Información”, tercera parte del libro antológico editado por Ida Susser (La sociología urbana de Manuel Castells, Alianza Editorial 2001). Y de Giandomenico Amándola, *La ciudad postmoderna* (Celeste Ediciones, Madrid 2000).

segregación permite visualizar una desigualdad social creciente, mayor que en el pasado. Políticamente se produce una crisis de gobernabilidad en estos territorios cuyas autoridades sufren a la vez un déficit de representación y un déficit funcional.

La incertidumbre respecto a las políticas públicas, el malestar por las desiguales y precarias condiciones de vida, así como la inseguridad por la difícil convivencia entre colectivos sociales con pautas distintas y en competencia generan una conflictividad difusa o latente.

Las contradicciones urbanas crean tanto las condiciones para la rebelión social como para la emergencia de un “fascismo urbano” que imponga un orden represivo, como argumenta Saskia Sassen.⁵ La autora de *La ciudad global* advierte que en muchas ciudades la rebelión social, que tenderá a expresarse en las periferias marginadas, tendrá como probable respuesta un “autoritarismo” que acentuará la exclusión de las poblaciones pobres, inmigradas y minorías diversas. La otra cara posible y deseable se puede dar en las ciudades o territorios metropolitanos relativamente integrados. En ellas el conflicto se simetriza, se constituyen poderes locales fuertes y las demandas sociales pueden agregarse y llegar a generar una sociedad política que exprese valores y reivindicaciones de ciudadanía.

El urbanismo no garantiza la integración ciudadana plena, que depende también del empleo, el acceso a la educación y la cultura, el reconocimiento de derechos iguales para todos los habitantes, entre otros factores; pero el urbanismo sí crea condiciones que facilitan considerablemente la integración ciudadana o, al contrario, son factores de marginación.

5 Saskia Sassen utiliza este término para referirse a los comportamientos de agentes públicos y colectivos civiles que imponen la exclusión mediante formas violentas y anuncia rebeliones sociales de los excluidos. Ver “I senza potere protagonista del futuro” (en la obra colectiva *Atlante di un'altra economia*, Manifestolibri, 2005).

El urbanismo como estrategia de hacer ciudad

Las dinámicas territoriales generadoras de la dispersión y la fragmentación de las regiones urbanizadas no son únicamente producto de la lógica del mercado y de la iniciativa privada. Las políticas públicas, por omisión y en muchos casos por acción, contribuyen a ello. El ejemplo de los programas públicos de vivienda considerados más exitosos en América Latina, incluye a México y Chile, países en los que se han creado extensas periferias urbanas, verdaderos guetos de poblaciones de ingresos bajos o medio bajos, en zonas aisladas, sin continuidad con la ciudad compacta. El suelo vacante en la ciudad formal permitiría construir el mismo número de viviendas al interior de este tejido equipado, pero se busca suelo de bajo precio y se opta por evitar que poblaciones de niveles sociales distintos se mezclen (Rodríguez y Sugranyes 2006). Otras políticas son posibles. Políticas de suelo que regulen el precio básico del mismo (o recuperen las plusvalías urbanas), programas de viviendas vinculados a la oferta de suelo urbano equipado, exigencia para que los nuevos desarrollos concertados con el sector público estén conectados con la ciudad compacta e incorporen tipologías de vivienda distintas.

El urbanismo no puede por sí mismo transformar la sociedad y resolver las desigualdades existentes, pero históricamente se ha vinculado a programas de reforma social y los programas urbanísticos pueden ser un medio de redistribución social mediante distintas formas de “salario indirecto”: equipamientos colectivos, espacio público, transporte subvencionado, comedores escolares, mercados populares, centros de información, por ejemplo.

La consecución de la mixtura social en cada zona urbana requiere una decisión política, así como un marco legal que se traduzca luego en el planeamiento público y en los proyectos de desarrollo urbano. Aunque este objetivo informa algunas políticas públicas en Europa (con una eficacia bastante limitada), en el resto del mundo no es así. Tanto en los países más desarrollados como en los emergentes los agentes privados y también los públicos apuestan por la “reproducción ampliada” de la segregación social.⁶

Existen dinámicas de sentido contrario que encuentran también su expresión en el urbanismo actual. No tanto en el *new urbanism* que crea sucedáneos de “ciudad europea compacta”, sino en el urbanismo “ciudadano” presente en grados diversos en las políticas de muchas ciudades europeas y americanas. Es el urbanismo del “espacio público” y de la ciudad densa, de construcción de centralidades, de mixtura social y funcional. La ciudad de Barcelona ha sido considerada casi como emblema o portavoz de este urbanismo, lo cual es excesivo, puesto que este modelo ha orientado muchas de las políticas públicas urbanas de la ciudad europea. En la realidad es frecuente que ambas tendencias se mezclen y confronten en la misma ciudad. Los dos “modelos”, el disperso y segregador, así como el compacto e inclusivo, actúan casi siempre a la vez, o más exactamente, ayudan a interpretar ambos las políticas urbanas y el desarrollo contradictorio de la ciudad.⁷

La arquitectura banalizada y estandarizada caracteriza al urbanismo “globalizado”, lo mismo que el uso y el abuso de las arquitecturas ostentosas y “no reproducibles” para marcar simbólicamente las zonas de excelencia. El urbanismo “ciudadano” apuesta por el perfil identitario de lo urbano, atendiendo a la morfología del lugar, a la calidad del entorno y a la integración de los elementos arquitectónicos excepcionales o emblemáticos. Ambas tendencias pueden encontrarse en el mismo período y en las mismas ciudades, pero conviene conocer qué fuerzas y qué actores empujan cada una y cuál tiende a imponer su lógica. Incluso, como analiza Harvey, el “buen urbanismo ciudadano” puede ser la antesala de “gentrificación” de la ciudad compacta. Sin embargo, no parece razonable renunciar a este buen urbanismo, más bien se trata de integrar en el mismo mecanismos preventivos o correctivos de las dinámicas excluyentes (Harvey y Smith 2005).

7 Sobre el “modelo Barcelona” se ha escrito mucho. Ver el planteamiento en: Bohigas, Oriol (1985). *La Reconstrucción de Barcelona*. Edicions 62. Y un balance en: Capel, Horacio (2005). *El modelo Barcelona, un examen crítico*. Ediciones del Serbal. Sobre las experiencias europeas de “hacer ciudad” a partir del Espacio público: Catálogo de la Exposición “La reconquista de Europa”, dirigido por García Espuche, A. y Navas, T. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, 1999.

La transferencia de estos modelos europeos-desarrollados a las grandes ciudades emergentes de países en vías de desarrollo puede ser nefasta, puesto que en muchos casos supone un despilfarro público y un aprovechamiento privado que acentúa las desigualdades en el territorio. Se usa el urbanismo de la ciudad compacta para fabricar enclaves, en la misma o en la periferia, que reproduzcan el “ambiente urbano” para uso de clases medio-altas, así como el discurso regional-metropolitano para justificar el desarrollo de extensas periferias donde se impone la segregación y domina la pobreza (ver *Planet of Sums* de Mark Davis, citado anteriormente).

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

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

De la gobernabilidad a los derechos ciudadanos⁸

El discurso de la gobernabilidad (o gobernanza, términos que a veces se distinguen y otras se confunden) es sospechoso. Se exporta un discurso occidental destinado a demostrar las buenas intenciones democráticas de los países dominadores mediante un modelo conceptual supuestamente uni-

8 Ver de Borja, J. (2004). “Documento de trabajo nº 51: Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad”, Fundación Alternativas, Madrid. Y, del mismo autor, (2005). *La ciudad conquistada*, Alianza Editorial.

versal y suficientemente confuso como para que parezca adaptable a todas las formas posibles. La gobernabilidad omite habitualmente la cuestión fundamental: los derechos de los ciudadanos para que “sean y se desarrollen realmente libres e iguales” según los viejos principios de la *Déclaration des droits de l’homme* de 1789. Los derechos reconocidos son la condición previa para la existencia de instituciones representativas legitimadas y obligadas a promover políticas públicas que permitan ejercer estos derechos.

El actual momento histórico que para simplificar denominamos “globalización” requiere establecer un marco de derechos ciudadanos universales que sean asumidos por los organismos internacionales y orienten sus políticas. Unos derechos que denominamos “ciudadanos” no solo por ser propios de sociedades predominantemente urbanas o urbanizadas, también para distinguirlos de los derechos humanos, pues la calificación de ciudadanos supone que tienen por vocación su exigibilidad.

En este texto nos referiremos primero a aquellos derechos universales que tienen que ver con población y territorio, luego expondremos más concretamente lo que se puede entender actualmente por derecho a la ciudad.

Resumimos a continuación algunos **derechos universales** y las políticas públicas correspondientes que requieren reconocimiento internacional:

- Los bienes “naturales” y básicos para la vida, como son el Agua, el Aire, la Tierra y la Energía, no pueden ser objeto de apropiación privada y menos aún ser objeto mercantil que se distribuye según las demandas solventes. Todas las personas deben tener garantizado el acceso a estos bienes. Lo cual supone la socialización del suelo (en especial el urbano y urbanizable); la propiedad pública del agua y su gestión por parte de agencias internacionales responsables ante las instituciones internacionales; la protección de la calidad del aire y lo prohibición del comercio con el supuesto “derecho a contaminar”; y –finalmente– la socialización o control social sobre todas las empresas productoras y distribuidoras de energía.
- El derecho a la justicia, a la seguridad y a la paz es para todos los pueblos e individuos. Facilitar el acceso universal de personas y comunidades a los tribunales internacionales. Garantizar la existencia de la justicia de proximidad.

- La protección de los derechos individuales y colectivos es básica. La formalización jurídica de los valores universales podrá permitir que se discrimine lo que son diferencias culturales de comportamientos atentatorios a los derechos humanos de los individuos o comunidades. La globalización y las migraciones correspondientes concentran poblaciones diversas en el mismo territorio. Se deben garantizar los derechos individuales y colectivos de todos los habitantes por igual, tanto los culturales como los políticos, incluido el autogobierno. En ningún caso en nombre de la unidad histórica de un Estado se puede negar la identidad cultural o política de una comunidad. Y tampoco se pueden menoscabar los derechos humanos básicos de los individuos en nombre de su adscripción étnica, religiosa o cultural a una comunidad.
- Los territorios y colectividades humanas que los habitan tienen derecho al desarrollo, a permanecer en el lugar en el que han nacido o han elegido vivir, donde comparten memoria, familia y cultura, vínculos y proyectos de vida. La comunidad o comunidades que viven en un territorio tienen derecho a la seguridad alimenticia, a la protección de sus recursos propios y al intercambio con todos los otros países.
- Las personas tienen derecho a definir un proyecto de vida y un lugar de residencia. Los capitales, las mercancías, los servicios y las informaciones se han globalizado; las personas tienen –por lo menos– el mismo derecho. Las migraciones se pueden regular, no se pueden impedir. Los países emisores tienen todo el interés en preservar su población, especialmente joven y adulta, pero ésta tiene el derecho a migrar. Los países receptores, que comercian con todo el mundo, no pueden cerrarse a las personas que optan por inmigrar; al contrario, deben establecer políticas públicas que les permitan acceder a la ciudadanía real.
- El reconocimiento de los derechos de las personas debe partir de la imprescindible igualdad político-jurídica de todas las personas que conviven en un mismo territorio, lo cual supone un estatus que otorgue a todos por igual los mismos derechos políticos, civiles y sociales. La igualdad entre los residentes en un país, con indepen-

dencia de su nacionalidad originaria, debe ser regulada, protegida y exigida por parte de los organismos internacionales. En el mundo globalizado, la nacionalidad no puede ser un estatus otorgado por cada Estado. La ciudadanía debe adquirirse por residencia, sin perjuicio de que se conserve un estatus complementario vinculado a la nacionalidad de origen.

- La igualdad hombre-mujer es hoy un derecho con valor universal, sean cuales sean las limitaciones, discriminaciones y tratos degradantes que justifican o legalizan religiones, gobiernos o costumbres. Las legislaciones y los organismos internacionales deben velar por el reconocimiento y la protección de estos derechos y por que se apliquen las políticas públicas que haga efectivo este derecho.
- El bienestar de las personas y la condición para que ejerzan de ciudadanos depende en gran parte de su formación, de disponer un empleo o estatuto remunerado y de tener garantizado su estado de salud y asistencia sanitaria. La formación continuada, el salario ciudadano o la renta básica para complementar o suplir las remuneraciones de los empleos precarios o la desocupación y el acceso a los medicamentos por parte de toda la población son derechos básicos que requieren protección internacional. Se trata de materias muy dependientes de los niveles de desarrollo económico y político pero que pueden formar parte de las políticas de cooperación y de las reglamentaciones supra-estatales. Y en algunos casos, como el de la industria farmacéutica o las transacciones financieras, requieren la acción política global.
- La protección del medio ambiente y del patrimonio histórico-cultural se justifica como objeto de protección por parte de la comunidad internacional por la dificultad de que en el ámbito local o nacional se puedan tomar las medidas necesarias para evitar el uso depredador o la destrucción de bienes de interés para la humanidad presente y futura. Obviamente esta protección no puede significar una merma en las condiciones de vida de la población afectada.
- El derecho a la información es un derecho básico y que condiciona el ejercicio de todos los otros. Este derecho supone –entre otros– la alfabetización informática, el acceso universal a las tecnologías de infor-

mación y comunicación, el programario libre, la posibilidad para las organizaciones sociales de todo tipo de acceder a las informaciones económicas, financieras, políticas, jurídicas y culturales, sean de fuente pública o privada si son de interés general.

El derecho a la ciudad es un concepto antiguo y una exigencia social nueva.⁹ En los textos constitucionales, y en los foros internacionales a lo largo de todo el siglo XX se ha reconocido el derecho a la vivienda, como un derecho programático (es decir que no se puede exigir legalmente su cumplimiento). En las legislaciones urbanísticas de cada país se han precisado algunas condiciones que completan relativamente este derecho: servicios básicos (agua, alcantarillado, alumbrado, entre otros), transportes y accesibilidad, zonas verdes, por ejemplo. Pero el derecho a la ciudad como concepto integrador se ha planteado muy recientemente por parte de ONGs internacionales y ha empezado a ser planteado en algunos Foros de Naciones Unidas. A continuación exponemos los principales derechos que se pueden incluir en el derecho a la ciudad.

- **Derecho a la vivienda y al lugar.** Los habitantes de la ciudad tienen derecho a ocupar una vivienda suficiente en función de las condiciones de vida considerada dignas en la región. Los habitantes tienen derecho a permanecer en el lugar de residencia elegido, en el lugar de sus relaciones sociales, de su memoria, de sus entornos significantes. Si por razones de fuerza mayor deben ser desplazados, tienen derecho a recibir una vivienda asequible en la misma zona.

9 El derecho a la ciudad fue propuesto en un plano teórico-filosófico por Henri Lefebvre en los años sesenta. En la conferencia de Habitat-Naciones Unidas (Estambul, 1996) fue planteada muy informalmente por algunas organizaciones sociales y expertos. En los últimos años han aparecido diversas alternativas promovidas por las organizaciones sociales, como la Carta del Derecho a la ciudad por parte de Habitat International Coalition. Y también por gobiernos locales como la Carta de los derechos ciudadanos en la ciudad promovida por Porto Alegre, Saint Denis (Francia) y Barcelona.

- Derecho al espacio público y a la monumentalidad. Todas las zonas de la ciudad deben estar articuladas por un sistema de espacios públicos que den cualidad al entorno y dotadas de elementos de monumentalidad que les den cualidad e identidad diferenciadas. El mantenimiento y reutilización del patrimonio físico y cultural es tan necesario para dotar a la ciudad de un perfil propio como para dar sentido a los espacios de la vida ciudadana.
- Derecho a la belleza. El lujo del espacio público y de los equipamientos colectivos no es despilfarro, es justicia. Los programas públicos de vivienda, infraestructuras y servicios deben incorporar la dimensión estética como prueba de calidad urbana y de justicia social.
- Derecho a la identidad colectiva en la ciudad. La organización interna del espacio urbano debe facilitar la cohesión sociocultural y la vida asociativa de las comunidades (barriales, de grupos de edad, étnicos, entre otros).
- Derecho a la movilidad y accesibilidad. Es un derecho fundamental en las actuales regiones urbanizadas. El urbanismo y la organización de los sistemas de transporte colectivo deben tender a igualar las condiciones de acceso al conjunto del territorio desde cada zona de la ciudad metropolitana. La accesibilidad y la movilidad son indispensables para existir para los otros.
- Derecho a la centralidad. Todas las áreas de la ciudad metropolitana deben poseer lugares con valor de centralidad y todos los habitantes deberían poder acceder con igual facilidad a los centros urbanos o metropolitanos.
- Derecho a la visibilidad y al reconocimiento social. Ser visto y reconocido por los otros es una condición de ciudadanía. Los colectivos que sufren alguna discriminación, como los colectivos inmigrantes, deben ser objeto de políticas públicas de acción positiva para ejercer su plena condición de ciudadanos. Con frecuencia, las políticas y los servicios públicos actúan en sentido contrario.
- Derecho a la conversión de la ciudad marginal o ilegal en ciudad formal e integradora. Las políticas públicas deben desarrollar políticas ciudadanas en los márgenes, legalizar y equipar los asentamientos, in-

roducir en ellos la calidad urbana y la mixtura social, promover formas originales de participación ciudadana.

- Derecho a la ciudad como refugio. La ciudad debe asumir áreas de refugio para aquellos que por razones legales, culturales o personales necesiten sobrevivir en situaciones de a-legalidad en tanto que las instituciones democráticas no son capaces de protegerlos o integrarlos.¹⁰
- Derecho al gobierno de proximidad y metropolitano. Los ciudadanos tienen derecho, por razones de participación y de eficacia de la gestión pública, a un gobierno de proximidad y a la descentralización de los gobiernos locales. En las regiones urbanizadas, el gobierno local debe a su vez tener una dimensión plurimunicipal o metropolitana.

Nota de conclusión

El ejercicio de estos derechos supone que se den unas condiciones de cultura política que permitan plantearse un tipo de derechos que en general no están recogidos explícitamente en la legislación. Proponemos siete elementos de cultura política a promover desde las instituciones políticas y de las organizaciones sociales:

- 10 La importancia adquirida por las migraciones debidas tanto a factores de expulsión en los países emisores (guerras o violencia, pobreza extrema, gobiernos dictatoriales, como casos más comunes), como factores de atracción de los países de recepción (oportunidades de empleo, reagrupamiento familiar, imagen de opulencia, entre otras) ha dado lugar a que en las ciudades y en sus periferias se concentren importantes contingentes de población inmigrante. Esta población, por una parte, tiene la necesidad legítima de insertarse en el mercado de trabajo y de consumo, así como —obviamente— de sobrevivir y de que sea reconocido su derecho al acceso a la ciudadanía. Por otra parte las, legislaciones y las prácticas administrativas de los países receptores las criminalizan, como muestra la directiva de la Unión Europea (mayo 2008) y la nueva ley italiana que tipifica como delito la no tenencia de documentos legales de residencia. Como ha ocurrido históricamente, las ciudades tienden por vocación ser refugio y lugar donde se realiza el proceso histórico de conversión de lo ilegal legítimo en legal.

- La concepción de la democracia como representativa, deliberante y participativa.
- La promoción de un urbanismo con objetivos de posibilitar la mixtura social en todas las áreas de las regiones urbanas.
- La asunción por parte de la población, por diversa que sea, de un conjunto mínimo de pautas comunes de comportamiento que facilite la convivencia entre gentes diversas y con derecho a serlo.
- El principio irrenunciable de la igualdad político-jurídica de todos los residentes en el territorio sea cual sea su nacionalidad originaria.
- La creación de un ambiente de seguridad, objetiva y subjetiva, por parte de todos los actores urbanos, que se apoye en un buen uso colectivo de los espacios públicos.
- La apuesta por la ciudad compacta como la más adecuada para hacer viable el ejercicio de estos derechos y de estas condiciones.

La construcción de un proyecto de ciudad o de región entre los actores públicos y sociales que proponga un horizonte deseable y un conjunto de programas y proyectos para hacerlo posible.

14 La izquierda errante en busca de la ciudad futura

Izquierda y ciudad

Solo encontramos si sabemos lo que buscamos. Un principio epistemológico elemental. O no tanto. Bachelard nos dice que investigar es buscar lo que está escondido, pero mientras lo buscamos difícilmente podemos precisar de qué se trata. Para algunos que nos ocupamos de la ciudad, lo que nos atrae especialmente de ésta es que es el lugar de la libertad y de la aventura posible, la multiplicación de los encuentros imprevistos, de los azares insospechados. La ciudad puede sorprendernos en cada esquina (Breton) y allí queremos vivir “per si hi ha una gesta” (Salvat Papasseit).

La ciudad es vivencia personal y acción colectiva a la vez. Sus plazas y calles, sus edificios emblemáticos son el lugar donde la historia se hace: el muro de Berlín, la plaza Wenceslav de Praga, el Zócalo mexicano, la plaza Tienanmen... y —si miramos a un pasado más lejano— el palacio de Petrogrado y las escaleras del Potemkine o la Bastille y el salón del Jeu de Paume junto a la Concorde del París revolucionario. Precisamente en este salón se proclamaron *Les droits de l'homme*: “los hombres nacen y se desarrollan libres e iguales”. El mito originario de la ciudad es la Torre de Babel, gentes distintas pero iguales, juntas construyendo su “ciudad” como desafío al poder de los dioses, como afirmación de independencia. Ciudadanos son los que conviven, libres e iguales, en un territorio dotado de identidad y que posee una cierta capacidad de autogobierno.

A una pregunta televisiva, imprevista y en directo, sobre cómo definiría el “socialismo”, Mitterrand respondió escuetamente: “es la justicia, es la ciudad”. La ciudad pues es una metáfora de la izquierda, en su doble dimensión individual y social, lírica y épica. La ciudad es cálida y es el contrapeso a la democracia que es frígida (Dahrendorf). La ciudad, como el socialismo, tiene por vocación maximizar la libertad individual en un marco de vida colectiva que minimice las desigualdades. La ciudad humaniza el ideal socialista abstracto, introduce el placer de los sentidos a la racionalidad sistemática, los deseos íntimos de cada uno modulan los proyectos colectivos. En la ciudad el héroe es el personaje de Chandler, duro y tierno: “si no fuera duro, señora, no estaría vivo, y si no pudiera ser tierno no merecería estarlo”.

La ciudad como metáfora de la izquierda nos interesa especialmente, pues permite enfatizar algo que es común o necesario a ambas: la dimensión sentimental y sensual, cordial y amorosa, individualizadora y cooperativa, plural y homogeneizadora, protectora y securizante, incierta y sorprendente, transgresora y misteriosa. Y también nos interesa porque vivimos una época en que no es casual que ciudad e izquierda se nos pierdan a la vez, parece como si se disolvieran en el espacio público, en sentido físico y político.

Si la ciudad es el ámbito generador de la innovación y del cambio es —en consecuencia— el humus en el que la izquierda vive y se desarrolla, en tanto que representa fuerza con vocación de crear futuros posibles y de promover acciones presentes. La ciudad es a la vez pasado, presente y futuro de la izquierda. No tener un proyecto y una acción constante de construcción de la ciudad, que se nos hace y se nos deshace cada día, es un lento suicidio.

La disolución paralela de la ciudad y de la izquierda

La revolución urbana que vivimos es una de las principales expresiones de nuestra época. No nos extenderemos sobre una temática ampliamente tratada, incluso por el autor de esta nota (Borja 2003). Las nuevas regiones metropolitanas cuestionan nuestra idea de ciudad: son vastos territo-

rios de urbanización discontinua, fragmentada en unos casos, difusa en otros, sin límites precisos, con escasos referentes físicos y simbólicos que marquen el territorio, de espacios públicos pobres y sometidos a potentes dinámicas privatizadoras, caracterizados por la segregación social, la especialización funcional a gran escala y por centralidades “gentrificadas” (clasisistas) o “museificadas”, convertidas en parques temáticos o estratificadas por las ofertas de consumo. Esta ciudad, o “no ciudad” (como diría Marc Augé) es a la vez expresión y reproducción de una sociedad a la vez heterogénea y compartimentada (o “guetizada”), es decir mal cohesionada.

Las promesas que conlleva la revolución urbana, la maximización de la autonomía individual especialmente, está solamente al alcance de una minoría. La multiplicación de las ofertas de trabajo, residencia, cultura, formación, ocio, entre otras, requiere un relativo alto nivel de ingresos y de información, así como disponer de un efectivo derecho a la movilidad y a la inserción en redes telemáticas. Las relaciones sociales para una minoría se extienden y son menos dependientes del trabajo y de la residencia, pero para una mayoría se han empobrecido, debido a la precarización del trabajo y el tiempo gastado en la movilidad cotidiana.

Esta nueva sociedad urbana no está estructurada en grandes grupos sociales como los que caracterizaban a la sociedad industrial. Es una sociedad individualizada, segmentada, fracturada entre los que temen perder sus rentas de posición, mediocres privilegios y seguridades vulnerables y los que viven en estado precario, en sus trabajos y en sus derechos, sin otro horizonte vital que el de la incertidumbre, sin otra garantía que la de no poder alcanzar el nivel de sus expectativas. Es una sociedad que necesita del Estado del bienestar, pero precisamente éste no llega, o no lo suficiente, a los que más lo necesitan.

El muy loable propósito de defender el Estado del bienestar como “nuestro Estado de derecho” (Ridao 2007) olvida que este programa no garantiza el “bienestar”, por insuficiente o inadaptado a las necesidades de hoy, a gran parte de los que más lo necesitan: los mileuristas y los desocupados, los jóvenes que no pueden acceder a la vivienda y los inmigrantes sin derechos reconocidos, los fracasados de la escuela y los excluidos por la fractura digital. Y los que viven en el círculo vicioso de la marginación, en

urbanizaciones periféricas o en barrios degradados, lejos de todo y demasiado cerca de los que viven la misma situación o peor que ellos. En estos espacios urbanos y en estas sociedades atomizadas la izquierda se pierde.

Por medio de una gestión municipal correcta, atenta a sus electores, más reproductora que innovadora (más de lo mismo), mantiene su presencia institucional. Y por medio de la televisión reproduce un apoyo electoral general facilitado por el extremismo reaccionario de la oposición conservadora. Pero hay disolución de su presencia como fuerza social, cultural y política, por falta de arraigo militante en el territorio, especialmente entre los sectores sociales más discriminados en unos casos y más reactivos en otros. Y, sobre todo, hay disolución de su discurso. Si hay crisis de la ciudad (riesgo de degeneración y oportunidad de re-creación a una escala mayor), la izquierda debiera proponernos en el presente un proyecto de ciudad futura.

Es indudable que los gobiernos locales progresistas han sabido desarrollar políticas positivas en la ciudad compacta heredada, especialmente de reconstrucción de los espacios públicos y de mantenimiento relativo de la mixtura social y funcional. Pero la izquierda, desde los gobiernos o desde la oposición, no es capaz de proponernos políticas de resistencia y alternativa a los efectos perversos de la globalización que se manifiestan especialmente en los territorios donde se está desarrollando la ciudad futura, los vastos espacios urbanizados sin calidad de ciudad. Al contrario, mediante políticas sectoriales y cortoplacistas, acaba sometiéndose a la lógica segregadora y excluyente del mercado y contribuye —en muchos casos— a la disolución de lo ciudadano, a lo que gobernantes (derechas e izquierdas confundidas) y grandes empresas añaden en nombre de la competitividad y del marketing urbano, la ostentación arquitectónica, el “neomonumentalismo” de exportación, que banalizan la ciudad y alienan a los ciudadanos, puesto que en muchos casos esta arquitectura de autor parece destinada a provocar sentimientos de expropiación en vez de la identificación o la emoción integradoras.

Las cúpulas políticas, en especial las de izquierdas, periódicamente declaran que hace falta construir una gobernabilidad metropolitana para construir la ciudad del futuro. Pero cuando gobiernan evitan hacerlo, pues

parece que a la mayoría ya le va bien la fragmentación y la superposición de organismos actuales. Solo nos proponen proyectos de arquitectura institucional sin otra lógica que la burocrática (o la personal) de los que las defienden. Véase el lamentable espectáculo que nos ofrece la política catalana incapaz de proponer soluciones avanzadas sobre la organización del territorio, la gobernabilidad metropolitana, la legislación electoral, la participación ciudadana y la racionalización administrativa.

La cultura estatista y partidocrática es común a los que proceden de la tradición social-demócrata como a los que han adherido al social-liberalismo. Sus líderes políticos e intelectuales se mueven entre las abstracciones del Estado, de la economía global y de las encuestas de opinión. La ciudad de carne y hueso, de gentes con deseos y necesidades que se entremezclan en cada uno de ellos y que demandan respuestas integradas y próximas les queda muy lejos. Cerca, en el mejor de los casos, están los gestores locales del día a día, inevitablemente conservadores de lo único que tienen, la proximidad, que no es suficiente para enfrentarse con las dinámicas actuales que reducen las libertades urbanas y acrecientan las desigualdades en el territorio.

Conflictividad en el territorio y asimetría política

Es casi un lugar común en Europa la idea de que la contradicción propia a nuestras sociedades se ha trasladado del ámbito de la empresa al del territorio, es decir de la contradicción capital-trabajo a la de las políticas públicas (por acción u omisión) frente a las condiciones de vida (reproducción social). Sin embargo, esta contradicción aparece confusa por la multifor-midad de los objetos o materias que la expresan, tan dispares como la vivienda y la seguridad, el trabajo precario y la inmigración, la protección del medio ambiente o el patrimonio y la movilidad. Una confusión que dificulta la construcción de proyectos simétricos oponibles.

A esta asimetría se añade la derivada de la diversidad de sujetos, con intereses a su vez contradictorios y que difícilmente son capaces de definir un escenario compartido en el que negociar el conflicto (solamente si

el conflicto se agudiza y en casos puntuales). Denominamos esta conflictividad como asimétrica cuando los actores en confrontación no pueden definir objetivos negociables o no están en medida de asumir responsabilidades. Un caso extremo de conflictividad es cuando se da una rebelión “anómica” (como las protestas de los *banlieusards* de París). Y un ejemplo de conflictividad sin contraparte que asuma responsabilidades es cuando hay una diversidad confusa de actores, como ocurre actualmente con el conflicto de las infraestructuras en Catalunya.

Se puede argumentar que esta problemática afecta a la izquierda, que se encuentra con frecuencia entre y en las distintas partes en conflicto, pero que difícilmente puede evitar esta situación puesto que lógicamente está en las instituciones y también representa a la ciudadanía implicada. Pero la cuestión que interesa en este caso no es la complejidad del conflicto sino la debilidad de las políticas de la izquierda institucional en estos casos. Una debilidad que se deriva más de la inconsistencia teórica y la laxitud de los valores morales que del carácter de las personas o las opciones coyunturales de los partidos; una debilidad de los principios y de los valores que conduce al oportunismo electoral y a la gestión rutinaria. Veamos un conjunto de cuestiones conflictivas, que se expresan en ámbitos territoriales de proximidad. Temas que pueden servir como test para evaluar si la izquierda es portadora de un proyecto de futuro más democrático o es simplemente una gestora del presente, con sus progresos adquiridos y sus contradicciones y retrocesos permanentes.

- *La precariedad del trabajo.* La evolución de la economía de mercado ha “naturalizado” la precariedad del trabajo asalariado, la consecuente desvalorización del puesto de trabajo y del proceso adquisitivo de la cualificación profesional. La izquierda gobernante ha implementado medidas correctoras de los efectos más negativos de la precariedad (seguro de desempleo, programas de formación continuada, duración mínima de los contratos de trabajo, reducción de la jornada, son algunos de los medios utilizados para este fin), pero no es portadora de un proyecto global valorizador del trabajo y de la profesionalidad de todas las actividades como han planteado algunas corrientes sindicales (por ejemplo Trentin, ex se-

cretario general de la CGIL, la confederación italiana). Por otra parte, si tenemos en cuenta la entrada tardía en el mercado de trabajo, los casi inevitables periodos de desocupación que acechan a gran parte de la población activa y la jubilación de personas cuando aún disponen de dos o más décadas de esperanza de vida, plantea la cuestión de la necesidad de unos ingresos mínimos garantizados. Actualmente, las desigualdades y las incertidumbres caracterizan los sistemas de pensiones. La propuesta de una renta básica universal es seguramente discutible en su concepción y de difícil implementación, pero indica la existencia de un problema que requiere una solución global.

- *La vivienda y el suelo.* La vivienda es un derecho básico recogido en los textos constitucionales y en las cartas de derechos humanos, pero solamente es un principio orientador de las políticas públicas, es decir se trata de un “derecho programático”, no garantizado por el Estado de “derecho”. Hoy se ha convertido en uno de los grandes problemas sociales para amplios sectores de la población y —al mismo tiempo— una de las principales fuentes de beneficios especulativos, tanto del capitalismo financiero como de un extenso y variopinto mundo de propietarios de suelo, promotores y constructores. La urbanización, la construcción de viviendas y las obras civiles son seguramente el principal factor de corrupción política y social. En España, bajo gobiernos de izquierda y de derecha, se ha destruido por igual el paisaje costero, la urbanización extensiva ha favorecido la mayor especulación del suelo de nuestra historia, se han construido centenares de miles de viviendas que no tienen comprador o localizadas tan lejos de los centros de trabajo y de servicios que generan altos costes sociales y ambientales.

La izquierda ha abandonado sus objetivos clásicos: propiedad pública del suelo urbanizable y urbano, prioridad a las viviendas de alquiler (que no debiera superar el 10% de los ingresos familiares), continuidad y mixtura de los tejidos urbanos, por mencionar algunos. Y cuando se proponen medidas correctoras, como la reciente legislación sobre las plusvalías urbanas, son de una timidez increíble (recuperación por parte del sector público del 15% de estas plusvalías, ¿por qué no del 90 o del 100%?). La reciente

ley catalana sobre el “derecho a la vivienda”, cuyo proyecto no iba más allá de otras leyes similares vigentes en los países occidentales, ha sido desnaturalizada tanto en el debate parlamentario como en la negociación social. En estos casos, la mayoría de los representantes de la izquierda, tanto aquí como en Madrid, han demostrado convicciones muy débiles frente a los intereses privados. No encontramos hoy en la izquierda una comprensión clara sobre “el derecho a la vivienda” y menos aún sobre “el derecho a la ciudad”, una cuestión de la que depende nuestro futuro como izquierda.

– *Las infraestructuras y movilidad de los ciudadanos.* El actual debate sobre las infraestructuras parece centrarse en una disputa sobre el nivel institucional al que corresponde la principal responsabilidad de gestión. Sin duda es un tema importante, además parece probable que una gestión de proximidad de las redes ferroviaria y viaria, de los puertos y de los aeropuertos, sería más eficaz al estar más sometida al control social. Pero no es un debate derecha-izquierda y sorprende que ambas coincidan en las mismas propuestas “incrementalistas”, a pesar de que en muchos casos suponen costes sociales y ambientales difícilmente sostenibles. Parecería lógico que la base de partida de la izquierda fuera el reconocimiento del “derecho a la movilidad”, hoy fundamental, que debe considerarse un derecho universal, para todos, para cada día y a todas las escalas. En consecuencia, debería priorizarse la movilidad más masiva y más cotidiana, como son las redes de cercanías, lo cual no sucede ahora. Las infraestructuras son también el principal motor de la urbanización y corresponde especialmente a la izquierda favorecer los desarrollos urbanos apoyados en la compacidad de los tejidos urbanos. No es así, los ejemplos en España y en Catalunya indican que no se asume ni el derecho a la movilidad ni el buen uso de las infraestructuras para hacer ciudad. En España se mantienen los modelos radiocéntricos y la política del “caballo grande, ande o no ande”. Y en Catalunya es suficiente analizar los programas viarios para constatar que sirven más a la especulación inmobiliaria que al derecho a la ciudad.

- *La seguridad ciudadana*. De nuevo nos encontramos con discursos y prácticas que se caracterizan por las ambivalencias, las contradicciones y finalmente la sumisión a valores y comportamientos más propios de una derecha conservadora y excluyente, que excita los estados de opinión más primarios. La creación de ambientes seguros es un derecho fundamental para el conjunto de la población y es una obligación de las políticas públicas garantizarlo, especialmente para los colectivos que por razones diversas son más vulnerables, sufren discriminaciones y demandan protección. Pero la inseguridad procede de muchas causas: desocupación o precariedad del trabajo, entorno urbano inhóspito, pobreza, presencia de colectivos culturalmente distintos y percibidos como potencialmente “peligrosos”, debilidad del tejido social, entre otros. Por otra parte vivimos en una época en que la política del “miedo” se ha convertido en un instrumento manipulador de la opinión pública por parte de los gobernantes más reaccionarios. Lamentablemente esta política ha contaminado a las izquierdas gobernantes que –en muchos casos– han asumido el discurso securitario y la práctica de la represión preventiva en contra muchas veces de los colectivos más vulnerables. El ejemplo más próximo y más escandaloso es el de las Ordenanzas para la convivencia aprobadas por el Ayuntamiento de Barcelona, en las que se criminaliza a colectivos sociales enteros (vendedores ambulantes, prostitutas, mendigos, limpiacristales, sin techo, entre otros) y se imponen sanciones tan exageradas como inaplicables (Borja 2006) todo ello en nombre del “ciudadano normal” que tiene derecho “a no ver aquello que le disgusta”. Unas ordenanzas que la dirección del PSOE ha declarado que deberán servir de modelo a todos los ayuntamientos de España en los que participe el gobierno. Incluso han sido bien recibidas por otros gobernantes de la izquierda europea como el alcalde de Bolonia, durante décadas considerada la ciudad modelo de la gestión progresista.

Entendámonos: no se trata de defender una política permisiva, todo lo contrario, creemos que la policía de proximidad, la justicia local rápida, la sanción inmediata de los comportamientos incívicos, entre otros ejemplos, forman parte de unas políticas públicas que deben ser propias de la izquierda, pues afectan a la gran mayoría de los ciudadanos. Pero la base de partida debe ser la consideración de todos los ciudadanos por igual, la

protección de los más débiles y la construcción de unos ámbitos de convivencia que promuevan el conocimiento mutuo, la cooperación entre los ciudadanos y la solidaridad con los más débiles o discriminados. Curiosamente las “ordenanzas” citadas, si bien proclaman al inicio su intención de sancionar los comportamientos racistas o xenófobos, luego se olvidan de concretar esta buena intención en el articulado.

El derecho a la seguridad no parece que por ahora esté elaborado y asumido por la izquierda gobernante como propio, simplemente se apunta a la ideología y a las prácticas más conservadoras. Una ideología y unas prácticas que criminalizan a los pobres, a los jóvenes sin horizontes de los sectores populares y a los inmigrantes.

– *La escuela pública y la religión.* La escuela pública, obligatoria y laica ha sido históricamente una de las grandes conquistas de la izquierda, en su triple objetivo. Garantizar una formación básica para todos los ciudadanos como medio de promover un desarrollo económico y social más justo y más eficaz. Crear un mecanismo de movilidad social ascendente al alcance de los sectores populares y de los colectivos que sufren discriminación y exclusión. Y, por último, formar ciudadanos para la democracia, mediante una educación que no imponga creencias que pretendan monopolizar la verdad y que signifiquen menosprecio para otras de signo diferente.

Actualmente la combinación entre los afanes de distinción de los sectores sociales acomodados por una parte y el acceso al sistema educativo de los sectores populares, incluidos los procedentes de la inmigración, ha provocado una fuerte fractura en el sistema educativo. A ello ha contribuido el nefasto comportamiento de una parte importante de la Iglesia Católica, defensora de privilegios heredados de la dictadura y convertida en gran empresa que ha hecho de la enseñanza un negocio y una fuente de poder y de influencia. La izquierda institucional ha entrado en este juego, políticamente y también personalmente. Envía a sus hijos a la escuela privada, incluso religiosa, y admite que las escuelas concertadas practiquen la discriminación (por ejemplo respecto a la población inmigrante) y hasta incluyan en sus enseñanzas obligatorias la religión. Esta debilidad ha traído consigo un retroceso progresivo del laicismo y ha per-

mitido que incluso se admita la enseñanza de la religión (no la historia de las religiones) en la escuela pública. El resultado es que ninguno de los tres objetivos de la escuela pública, obligatoria y laica se cumplen.

– *Los servicios públicos urbanos y la sanidad: las multinacionales contra la democracia.* Lo sabe todo el mundo y es profecía: existen unas relaciones oscuras, importantes nichos de corrupción pública y posiciones privilegiadas de grandes empresas de servicios que generan enormes beneficios privados que pesan sobre los contribuyentes y sobre la calidad de las prestaciones. Es indiscutible que uno de los principales avances promovidos por la izquierda y su proyecto, hoy ya histórico, del “estado del bienestar”, ha sido el establecimiento de un sistema de servicios públicos “universales” o de interés general. Este sistema está hoy afectado de un proceso de deterioro creciente debido principalmente a dos factores. Primero la relativa inadecuación de la oferta a las nuevas realidades urbanas caracterizadas por la difusión del hábitat y la mayor escala de la segregación social. Las poblaciones menos solventes estarán peor servidas tanto en transporte público como en equipamientos socio-culturales y también en acceso a las actuales tecnologías de información y comunicación (la “fractura digital”). Y segundo: las situaciones de monopolio de facto garantizan una impunidad que permite que los déficits de inversión y de mantenimiento fragilicen las prestaciones como ocurre ahora en agua y energía. Y no deja de ser una escandalosa paradoja que estas mismas empresas de servicios utilicen las políticas públicas de cooperación para instalarse en países menos desarrollados en los que fuerzan contratos leoninos y transfieren tecnologías costosas y poco adecuadas.

La cultura de izquierda debiera recuperar algo tan elemental y que forma parte de su razón de ser como es la propiedad colectiva de bienes básicos de la humanidad, por lo menos de los cuatro bienes clásicos: el agua, el aire, el suelo y el fuego (la energía en términos actuales). No es posible que estos bienes sean objeto de apropiación privada y –en consecuencia– de lucro para unos y de exclusión para otros. La gestión del agua es privada y una parte importante de la población del mundo no tiene agua potable por no poder pagarla. Se compra el derecho a contaminar y

los países dominantes contaminan así a las poblaciones más pobres. La propiedad privada del suelo es uno de los principales factores generadores de marginación social, de especulación privada y de corrupción pública. Y las mayores fortunas se generan en los sectores energéticos y se distribuyen según los niveles de solvencia de las demandas, con la paradoja que en muchos casos las poblaciones y los territorios productores de fuentes energéticas no pueden acceder a las mismas.

La sanidad pública merece una reflexión específica. Una de las conquistas del estado del bienestar es que garantiza la atención a toda la población (incluida la que no tiene reconocida la ciudadanía). Este sistema sufre hoy de un evidente agotamiento, por sus altos costes de mantenimiento y por su organización administrativa poco adecuada, pues se caracteriza por una oferta dirigida a demandas masivas y no siempre adaptada al tratamiento de situaciones locales y poblaciones heterogéneas. Se ha producido un considerable aumento de la demanda debido a la tendencia a la medicalización de cualquier malestar y por los progresos de la atención médica, así como por el debilitamiento de la estructura familiar y el acceso de la mujer al trabajo fuera de casa. Ante esta crisis se ha tendido a dar respuestas economicistas y gestoras, basadas en la privatización de la atención y en la autonomía de los centros. Sin entrar ahora a discutir estas tendencias, nos llama la atención una omisión: la negativa influencia de las multinacionales de la industria farmacéutica que estimulan la “hipermedicalización”, excluyen a las demandas menos solventes del acceso a muchos medicamentos y multiplican sus beneficios a costa precisamente de los contribuyentes que alimentan los fondos públicos y privados asistenciales.

La cuestión de las multinacionales es más general, pero el caso de la industria farmacéutica es probablemente de los más escandalosos y tiene una dimensión vinculada a la cotidianidad y a un derecho tan básico como la salud. Sería lógico esperar que la izquierda, tanto en la escala local como en la global, tuviera una posición de denuncia y confrontación con estas multinacionales, promoviendo *urbi et orbi* los medicamentos genéricos, difundiendo las fórmulas para que éstos llegaran a todos los países más pobres, imponiendo condiciones a la producción y distribución de medicamentos fabricados por el sector privado, creando redes

locales de distribución alternativa y priorizando la investigación en los centros públicos. Y, en general, que se nos evitara la vergüenza de ver tratar a las empresas multinacionales (las financieras, las de servicios, las energéticas, por mencionar algunas) como representantes del interés nacional por el hecho de tener su origen en el país (como actúan ahora, gobierno, partidos políticos y medios de comunicación en relación a las nuevas políticas que emergen en América Latina).

- *La inmigración.* El discurso y la práctica de la izquierda institucional son, en este caso, de una ambigüedad que va más allá de la inevitable consideración de los límites que tanto los marcos económico y legal (nacionales y europeos) como el estado de la opinión pública imponen a una política de la inmigración. Se practica la contradicción o el doble discurso entre los principios que se proclaman y las normas que se imponen. Véase si no la ley de extranjería que promovió el gobierno socialista en los años ochenta: en la exposición de motivos se decía que el objetivo era reconocer y proteger los derechos de los inmigrantes mientras que el texto articulado era un compendio de limitaciones al ejercicio de derechos básicos. Se hacen declaraciones oportunistas e hipócritas negando la regularización de los “ilegales” cuando todos sabemos que es inevitable que la población establecida en el país, que trabaja y paga impuestos, acabe siendo regularizada, lo cual deberá hacerse periódicamente. Se omiten los injustos costes sociales que debe asumir este ejército de reserva de mano de obra que trabaja en precario mientras espera que, al cabo de unos años, sea regularizado. Se ponen trabas a derechos tan básicos como el reagrupamiento familiar o el ejercicio de los derechos sindicales.

No reclamamos que la izquierda practique una política de puertas abiertas en permanencia, pero sí que admita el derecho de los habitantes del mundo a tener un proyecto de vida propio y establezca cauces regulares, así como dignos para recibir una población que igualmente llega a nuestros países desarrollados. También aquí faltan principios claros y los más importantes son los que se refieren a los derechos de los inmigrantes. El derecho a la dignidad, al reconocimiento de su identidad, el trato basado en la “acción positiva” para facilitar su proceso integrador, la sanción al maltrato —proven-

ga de la sociedad civil o de los funcionarios públicos—, la difusión de sus valores y de sus aportes al país al que llegan. Por ejemplo: los datos nos dicen que el nivel medio educativo de los inmigrantes es superior al de los españoles, y que la tasa delictiva (si excluimos la irregularidad legal) es igual al del resto de la población. La cuestión fundamental desde una cultura democrática es reconocer a los inmigrantes instalados en el país de acogida como ciudadanos de plenos derechos. No hay argumentos admisibles que puedan negar este principio. Para la izquierda es un test ineludible. La población de origen no comunitario con residencia legal debe ser sujeto de los mismos derechos que los nacionales, incluidos todos los derechos políticos.

Sobre la reconstrucción de una cultura de izquierdas. Tres reflexiones breves y generales

En este texto no pretendemos, ni mucho menos, analizar todos los nuevos desafíos que debe afrontar la izquierda. Solamente indicamos algunos temas vinculados, y no todos, al territorio de proximidad, el marco de vida habitual de los ciudadanos. La idea central de esta nota es que la izquierda, si quiere ser fiel a sus objetivos históricos de libertad e igualdad, a su vocación internacionalista y de estar al lado de los que son a la vez víctimas necesarias y resistentes potenciales de un sistema basado en el despilfarro global y el lucro personal, debe reconstruir sus bases teóricas y sus valores morales.

Una línea de trabajo que promete ser productiva es repensar los derechos ciudadanos correspondientes a nuestra época (Borja 2004). Uno de ellos puede ser el “derecho a la ciudad”, que integra los derechos que hemos citado anteriormente: a la vivienda, al espacio público, al acceso a la centralidad, a la movilidad, a la visibilidad en el tejido urbano, a la identidad del lugar, entre otros. En otras dimensiones de la vida social, económica y política es preciso reelaborar y precisar “nuevos derechos” que se distinguirán por su mayor complejidad respecto a los tradicionales que sirvieron de emblema a las revoluciones democráticas y a las reformas sociales de la vieja sociedad industrial.

Optamos por conceptualizar estos derechos como ciudadanos y no “humanos” por considerar que forman parte del estatuto de ciudadanía, es reconocer a la persona como sujeto de derechos y deberes que le hacen libre en el territorio en el que ha elegido vivir e igual a todos los que conviven en este territorio.

Una segunda línea de reflexión es la de repensar el **proyecto de sociedad** hacia el que se aspira, como un horizonte ideal, más que como un modelo armado (tan especulativo como peligroso). El proyecto de sociedad no se inventa, nace de tres fuentes: la memoria histórica democrática, la crítica teórica y práctica de la sociedad existente, así como de las aspiraciones y objetivos que emergen de los conflictos sociales en los que se expresan valores de libertad y de igualdad.

La izquierda, después del fracaso y del justo rechazo de los modelos de tipo “soviético” y del agotamiento del “estado del bienestar” tradicional tiene miedo de pensar un “otro mundo posible”. Sin embargo, tanto los ideales históricos del socialismo y del comunismo como las prácticas de los movimientos de los trabajadores y en defensa de la democracia, así como las realizaciones del *welfare state*, no solo representan un patrimonio positivo sino que son también unas bases para repensar el futuro. Causa vértigo el vacío cultural de la izquierda, que no quiere mirar hacia atrás ni se atreve a imaginar hacia delante. Y esto sucede en España especialmente. La izquierda institucional teme el debate sobre la memoria histórica y evita la reflexión que cuestione el modelo capitalista despilfarrador que caracteriza nuestro modo de vida.

Y, finalmente, una tercera línea de trabajo requiere vincular en el pensamiento teórico y en la práctica política lo “local” (o “nacional”) y lo “global” (o internacional). Cuando viajamos a América Latina o a África, forzosamente debemos pensar en términos “globales”, no solo por la inevitable comparación entre las situaciones que percibimos y las que vivimos en nuestro país; es —sobre todo— inmediata la comprensión de que las situaciones que golpean nuestra sensibilidad y nuestra razón en gran parte son debidas a las relaciones pasadas y presentes con nuestro mundo. Y nos resulta ofensivo regresar y leer las declaraciones de los políticos, incluso de la izquierda, y de los medios de comunicación, incluidos los “progresis-

tas”, defendiendo a occidente, sus sistemas y sus empresas, y denunciando bajo el nombre supuestamente infamante de “populismo” cualquier crítica o amenaza a los intereses neocoloniales de gobiernos y empresas. Si contemplamos a “nuestra izquierda” desde el mundo africano o latinoamericano, siento mucho constatar que nos parece que es una derecha, ignorante, insolidaria, arrogante e injusta. Recuperar el “internacionalismo” en el marco de la globalización es una asignatura pendiente de la izquierda occidental.

A modo de epílogo: retorno a la ciudad y elogio del azar

No confío mucho en la disposición a pensar, como se recomienda en el punto anterior, de la izquierda institucional, gestora del día a día y sin otro horizonte que el de las próximas elecciones. Tampoco creo que la política se construya en los laboratorios de investigación y en los seminarios académicos, pues solo nos quedan los movimientos políticos alternativos (globales) como los que combaten la globalización del mundo real en nombre de otro mundo posible y los movimientos sociales y culturales de resistencia (locales) que defienden identidades o intereses colectivos legítimos pero limitados. No nos queda más que esperar que entre la política institucional, los ámbitos de investigación y debate intelectual y los movimientos globales y locales se generen intercambios, así como transferencias que puedan sentar las bases de una izquierda pragmática en su acción y radical en sus objetivos.

Como no se pueden inventar los puentes entre estos actores tan distintos y tan distanciados, solo se me ocurre confiar en el azar. Y en la ciudad. En la *serendipity* de la ciudad. Por si no supieran el origen de esta palabra se lo explico (Ascher 2007): la “inventó” el escritor inglés Horace Walpole a partir de un relato, “Aventuras de los tres príncipes de Serendip”, país que luego se llamó Ceylan y actualmente Sri-Lanka. Los tres príncipes en su viaje descubren, siempre sin buscarlo y por intervención del azar, una multitud de hechos curiosos y muy novedosos para ellos. La *serendipity* puede entenderse como encontrar lo que no

se busca (el Viagra, por ejemplo, es producto de unas investigaciones sobre la hipertensión), o como resultado del azar que establece conexiones imprevistas entre personas o entre éstas y hechos. La *serendipity* obviamente supone una disposición a observar, aprender, relacionar. Y para que el azar actué, es preciso que el medio en el que puede producirse la *serendipity* sea denso y diverso, que genere múltiples contactos imprevistos, que los sujetos perciban hechos que no forman parte de sus trabajos ni de su cotidianidad, que en cualquier esquina pueda aparecer la sorpresa o la aventura (como dice la cita de Breton que aparece al inicio de este texto) (Breton 1964).

La ciudad, real e imaginaria, la ciudad compacta y heterogénea, se caracteriza por la talla de la población y la velocidad de las conexiones que hace posible, es decir que multiplica las interacciones entre actores muy diversos. El peligro puede residir en un exceso de planificación racionalista, de ordenamiento funcional, de programación de las conexiones, de previsibilidad de los comportamientos. Sennett, en una de sus primeras obras, ya alertaba contra los efectos perversos del urbanismo funcionalista y reclamaba una ciudad que fuera lugar de encuentros múltiples entre gentes diferentes. Y el director de urbanismo de la City de Londres exponía en un encuentro internacional que los *pubs* eran el lugar más idóneo para la innovación económica y cultural pues los encuentros informales eran muchas veces los más productivos.¹

No proponemos que los militantes pensantes se distribuyan por las cafeterías y suban y bajen de los tranvías. Pero sí que hagamos del urbanismo una cuestión “política”. Las dinámicas actuales tienden atomizar la ciudad, a segregar grupos sociales y actividades, a reducir los intercambios entre ciudadanos, substituidos por relaciones entre servicios y usuarios, equipamientos y clientes. Como dice Ascher “el urbanismo debe producir lugares, momentos y situaciones favorables a la *serendipity*”.

1 The uses of disorder: Personal Identity and City Life. New York, 1970 (versión castellana, Ediciones Península, 1975). La cita del director de urbanismo del Distrito de la City de Londres se refiere a una intervención en el Seminario de Grandes Ciudades, Centro Cultural San Martín, posteriormente publicado por el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires (1997).

La ciudad es el lugar de la historia, de la innovación cultural y política, es el entorno en el que se puede recrear y desarrollar la izquierda. Hoy hay tendencias disolutorias de la ciudad y de la ciudadanía. Es el doble desafío al que se enfrenta la izquierda: reinventar la ciudad y reinventarse a sí misma en la ciudad.

15 Para reconstruir un discurso ético sobre la ciudad

Entrevista publicada por la Revista *Viejo Topo*, n° 231, 2007

Generalmente se han asociado la libertad, la creatividad, la alteración de costumbres tradicionales, la resistencia a poderes despóticos, a las ciudades y a sus habitantes. ¿Crees que las ciudades siguen siendo un espacio de libertad, de participación y de resistencia a poderes injustos? De hecho, muchos de los nuevos habitantes de las ciudades no viven propiamente en la ciudad sino en sus suburbios y en condiciones extremas. Pienso en Ciudad México, en Bombay, en Caracas, en París y en otros muchos lugares.

En las ciudades encontramos lo peor y lo mejor que ha producido la humanidad. Es tan cierto el discurso épico positivo sobre la ciudad global como el de las ciudades miseria. Pero los que disfrutan de la primera y los que mal sobreviven en la segunda no viven la misma ciudad, aunque se encuentren a pocos centenares de metros de distancia. Siempre han existido estas dos ciudades. La imagen que a veces se quiere transmitir de una ciudad ideal, que supuestamente existió en el pasado, es un mito grosero. Algunos textos del Ajuntament de Barcelona lamentan que ya no estemos en la “sociedad homogénea y tradicional” ¡cómo si alguna vez hubiera existido! Así se expresa la exposición de motivos de la lamentable “ordenanza del civismo” y el mismo argumento se encuentra en algunas declaraciones del anterior alcalde (véase por ejemplo su artículo en el monográfico sobre Civismo de la revista *Barcelona metrópolis mediterránea*, 2005).

Hay muchas situaciones intermedias, pero hay unos que viven en la primera ciudad y otros, muchos más, en la segunda. Aunque el bienestar de los primeros debe mucho al malestar de los segundos. Pero hay algo nuevo en la ciudad actual, hoy se puede hablar de una revolución urbana.

¿En qué sentido? ¿A qué tipo de revolución te refieres?

De entrada a un cambio de escala. Una gran parte de la humanidad, la gran mayoría en Europa o en América, vivimos en regiones intensamente urbanizadas, donde la distinción campo-ciudad pierde sentido. Vivimos en regiones metropolitanas o ciudades de ciudades, discontinuas, de geometría variable. En ellas encontramos grandes y pequeños municipios, zonas densas y otras difusas, centros potentes y urbanizaciones cerradas, enclaves globalizados y barrios marginales, áreas en transformación y suelos expectantes. Esta revolución urbana se vincula a un discurso optimista, está llena de promesas: multiplicidad de las ofertas de trabajo, de cultura, de relaciones sociales; compatibilidad de la vida urbana con la naturaleza; nueva economía limpia vinculada a la ciudad del conocimiento; “e.gobernabilidad” democrática, con su promesa de transparencia y participación generalizada. Esta revolución urbana obviamente no es un simple fenómeno geográfico, es la expresión física de un cambio de los sistemas de producción e intercambio y de las relaciones sociales: la revolución informacional y las fracturas sociales que conlleva; la economía del conocimiento y su otra cara, de los servicios precarios y del desempleo; de la diversidad social, la exaltación de la autonomía del individuo y también de las migraciones y de la exclusión. Una revolución que en esta etapa inicial genera más desarraigos anómicos que alternativas políticas. Políticamente se traduce en tendencias autoritarias basadas en fundamentalismos y en miedos, desde Bush hasta la represión preventiva practicada en las ciudades, incluida Barcelona.

Por ello, más que una revolución parece una contrarrevolución. Incluso en el “primer mundo” aumenta la desigualdad social y la vida de los sectores medios se hace más incierta. La nueva escala territorial multiplica los efectos negativos de la segregación social y el juego perverso del mercado,

los miedos y el afán de distinción de cada grupo respecto a los percibidos como inferiores tiende a “tribalizar” y a privatizar el espacio urbano. El capital global destruye el capital fijo y social acumulado, se debilitan las políticas sociales locales y la precarización fragmenta la fuerza de trabajo. La crisis del espacio público es a la vez un hecho urbanístico (físico), social y político. En estos nuevos territorios urbanos, la gobernabilidad deviene confusa, opaca y tecnocrática, propiciatoria para los actores económicos privados (propietarios, promotores, constructores) y facilitadora de la corrupción. El conflicto social (la lucha de clases) se hace territorial, pero desestructurado, asimétrico, tan disperso como la realidad de los nuevos espacios urbanos. A veces se expresa mediante la violencia, la informalidad, el rechazo de las instituciones y de la política. Y así alimenta los miedos de los sectores más apesentados. Otras veces se hace reivindicativo, organizado incluso; pero no siempre los intereses, los valores y las emociones que lo motivan son conciliables con intereses o valores generales, pueden expresar localismo privilegiado, falta de solidaridad o xenofobia, como el “aquí no”, o como dice la ordenanza citada: el derecho a no ver lo que no gusta.

Las actuales ciudades, las grandes ciudades sobre todo, son más bien aglomeraciones urbanas donde conviven personas de muy diferentes orígenes geográficos. Esta situación crea, puede crear en ocasiones, problemas de comunicación entre los ciudadanos. ¿Cómo crees que puede conseguirse una buena relación entre personas tan diversas en su lengua, cultura, costumbres o creencias? ¿Estás a favor del multiculturalismo?

El futuro de la ciudad y de la democracia se encuentra en las periferias. En las ciudades centrales, densas, compactas, en las que se mantiene una cierta diversidad la realidad multicultural es más visible pero también más fácil de gestionar y de convivir. Hay intereses comunes puesto que todos los que comparten el espacio de esta ciudad se necesitan, unos trabajan para otros, están cerca unos de otros, se ven, se reconocen, intercambian. Aquí la conflictividad puede simetrizarse, los colectivos socio-étnicos pueden concentrarse y cohesionarse en un área territorial, les hará más fuertes y también con más capacidad de integrarse en la sociedad urbana y de expresar y negociar sus derechos.

En las periferias es otra cosa. La segregación social con frecuencia va unida a distintas formas de exclusión, precariedad en el trabajo, rechazo socio-cultural, miedos mutuos entre colectivos que no se conocen. La explosión de las *banlieus* francesas a finales de 2005 fue un grito de exigencia de visibilidad, de reconocimiento por parte de los “otros”, las instituciones, la “opinión pública”, los ciudadanos plenos, los de la primera ciudad.

Estas periferias, cuando están ocupadas por sectores pobres, inmigrantes, marginales, son vistas como “la horda” (recuerden la novela de Blasco Ibáñez), como las “clases peligrosas” (como cuenta Louis Chevallier se percibía a los trabajadores hace un siglo). En ellas se adivina la potencial rebelión social, de tanto en tanto aparece la violencia gratuita, pero en muchos casos se las criminaliza injustamente, puesto que la delincuencia acostumbra a reducirse a un sector muy minoritario de la población.

Pero hay otras periferias más peligrosas, las de las casas ajardinadas o adosadas *ad infinitum*, las de los “barrios cerrados”, las de los municipios más exclusivos y excluyentes. Aquí los miedos y los prejuicios unidos al afán de mantener sus posiciones de privilegios —grandes o pequeños, en un marco de gobernabilidad débil y escasamente democrática— puede conducir a la emergencia de un fascismo civil que sea la base de apoyo de un autoritarismo urbano (como el que representa Sarkozy en Francia) que consolide una realidad política urbana de castas.

¿Cómo puede surgir entonces la ciudad democrática del siglo XXI? Mike Davis ha apuntado que los suburbios de las ciudades del tercer mundo son el nuevo escenario geopolítico por excelencia, que incluso el Pentágono tiene su punto de mira en ellas.

La ciudad democrática del siglo XXI se construirá desde las periferias. Con ello no queremos decir que el papel de las ciudades centrales sea irrelevante, puesto que en ellas hay los sectores sociales e intelectuales más estructurados y pueden contribuir a elaborar un proyecto de ciudad metropolitana. Sin embargo, el escenario de construcción de ésta ciudad serán principalmente las periferias populares, sus gentes, sus representantes locales a veces, sus luchas sociales y sus propuestas. Hoy nos fijamos

solamente en las expresiones primarias de violencia, es posible incluso que surjan “senderos luminosos” que lleven la violencia a niveles más altos que los que conocemos ahora. Pero es aún más probable que en las periferias, en algunas de ellas, se desarrollen prácticas positivas de integración interna y externa, de participación en proyectos políticos metropolitanos. Son los que más los necesitan. A veces la periferia teme el poder de la ciudad central, una respuesta asimétrica al miedo del centro respecto a las periferias populares. La respuesta no es encerrarse en su *ghetto* sino conquistar una cuota de poder en el territorio metropolitano. En Barcelona, por ejemplo, es necesario un gobierno metropolitano democrático, elegido directamente, la influencia de la periferia sería determinante puesto que fuera cual fuera la definición del territorio la población metropolitana igualaría por lo menos a la de la ciudad central (algo más de un millón y medio cada una, si tomamos los límites de la antigua Corporación), y si se elige el ámbito de la región entonces ésta duplicaría a la ciudad central. En este caso, especialmente, debería crearse un organismo conjunto entre Ayuntamientos y la Generalitat.

¿Crees que es posible una vía democrática real para el control ciudadano de las ciudades? Si crees que es posible, ¿qué medidas sugerirías? ¿Qué opinión le merecen experiencias de democracia participativa cómo las que se dan o se han dado en Porto Alegre y en otras ciudades?

El ámbito local es el que facilita la innovación política, tanto en lo que se refiere a la representación (sistema electoral, control de los electos y demás) como a la democracia directa (consultas vinculantes, autogestión de equipamientos o programas, por mencionar algunos ejemplos). La democracia participativa supone la existencia de un espacio de relación entre instituciones de gobierno y ciudadanía (por medio de asociaciones, colectivos de facto, ciudadanos individuales, entre otros). No me parece que el mejor método sean los “consejos ciudadanos” definidos por sorteo u otro sistema aleatorio como propone ahora Segolène Royal (los *nips* de origen alemán, que también se han aplicado en algunos municipios del País Vasco y en Catalunya, por ejemplo en Rubí). En cualquier caso lo que

importa es la materia sobre la que se debate y se negocia, el momento en el que se hace y la influencia que la ciudadanía tenga sobre la decisión o la gestión posterior.

El presupuesto participativo debiera ser “de obligado cumplimiento” en cualquier democracia, pero tiene sus límites. La experiencia de Porto Alegre y otras ciudades latinoamericanas se ha demostrado eficaz en barrios populares, relativamente homogéneos y bastante organizados, además ha contribuido mucho a establecer prioridades tanto de ciudad como en cada barrio y a conseguir un consenso activo, cooperador, de la población implicada. No creo que sea suficiente para debatir los proyectos urbanos pesados o las opciones de política económica o cultural para el conjunto de la ciudad. El planeamiento estratégico podría ser también un instrumento interesante a este nivel mayor, pero en muchos casos ha sido “superestructural” y retórico, aunque siempre contribuye a crear un ambiente favorable al debate ciudadano que —en general— ha sido poco aprovechado por las organizaciones populares y por los sectores intelectuales críticos.

¿Y de dónde crees que pueden surgir las energías necesarias para renovación política en este ámbito?

La respuesta política a las dinámicas metropolitanas y a los efectos perversos de la revolución urbana requiere una innovación política mucho más radical que difícilmente nacerá del actual ámbito institucional y de su clase política, con intereses muy a corto plazo e interesados en mantener la fragmentación política y la democracia reducida a las elecciones y al clientelismo. Solamente la suma de la presión social y de la elaboración intelectual conseguirá que algunos sectores del sistema político formal asuman propuestas innovadoras. Por ahora hay más revolución urbana que revolucionarios y —por lo tanto— dominan los efectos perversos de la revolución urbana.

Un fenómeno que preocupa a muchos sectores sociales, y de manera creciente, es el precio de la vivienda en las grandes o medianas ciudades y en sus alrededores. ¿Crees que los poderes públicos pueden hacer algo en este ámbito? ¿Qué medidas podrían tomar a favor de los sectores más desfavorecidos?

La vivienda es seguramente el mejor ejemplo de las contradicciones del actual desarrollo urbano y de la impotencia y de la complicidad de las políticas públicas respecto a los actores privados que se benefician del mismo. En países como el nuestro, la industria de la construcción tiene capacidad de edificar tantas viviendas como sean necesarias y las infraestructuras y los medios de comunicación permiten todo tipo de formas de crecimiento, compacto o no. Incluso existe un nivel de solvencia suficiente en el 85% de las familias para cubrir los costes de la construcción y una tasa de beneficio razonable (es decir, similar a otros sectores de la economía) para promotores y constructores. Existen los factores para que la gran mayoría pueda acceder a una vivienda, como puede acceder a un auto por ejemplo. Y, sin embargo, la vivienda es hoy un reclamo general, no solo del 15% que requiere vivienda pública social. Se construyen viviendas, pero una parte importante van destinadas a segunda residencia, al turismo, o simplemente es ahorro especulativo en piedra. Las viviendas protegidas en cambio alcanzan aproximadamente a un 10% de la demanda, lo mismo que las "sociales". Y lo que es peor, se utiliza la política de infraestructuras para facilitar la urbanización extensiva, crear expectativas especulativas y posibilitar promociones de vivienda alejadas de los tejidos urbanos equipados. Es decir, que la población demandante de rentas medias o bajas parece destinada a vivir en esta tierra de nadie, ni campo ni ciudad, de las periferias difusas, suponiendo que lo puedan pagar y que puedan luego asumir los costes y los tiempos del transporte.

¿Y qué opinión le merece el movimiento Okupa? ¿Son tan indóciles, como a menudo se afirma desde instancias públicas, los miembros de este colectivo?

Evidentemente los jóvenes, los inmigrantes y aquellos que no poseen ahorro o patrimonio y —en general— los que reciben bajos ingresos tienden a ser expulsados de la ciudad. El movimiento *okupa*, que en general expresa motivaciones políticas, es una forma primaria, en el sentido de inicial de rebelión contra esta situación. Y además plantea una crítica interesante a la ciudad que se está haciendo: se debilitan los espacios públicos y se despilfarran espacios construidos vacíos. Al ocupar éstos edificios, no utiliza-

dos, no solo reclama vivienda, también les da muchas veces un uso social, cultural, con lo cual la referencia a la Constitución es doble: recuerda el derecho a la vivienda para todos y establece la función social de la propiedad. Sobre estas bases hay incluso sentencias judiciales que exculpan a los *okupas*. Una vez más la Consellera de Justicia ha hablado demasiado cuando declara que no hay *okupas* buenos y malos, que todos son perseguibles por la ley.

Los gobiernos —pienso en el británico, por ejemplo— están tomando cada vez más medidas de control y de vigilancia. Piensan que el anonimato de la gran urbe posibilita el terrorismo y la lucha antisistema. ¿Esas medidas no pueden acotar en exceso la libertad ciudadana? ¿No se está cayendo en la histeria de la seguridad post 11-S?

El miedo hoy es uno de los motores de las dinámicas urbanas. Es un miedo en parte generado por las condiciones de vida actuales, las incertidumbres sobre el estado del mundo que hoy vivimos en tiempo real, sobre el temor a lo desconocido que se nos hace tan presente, es la angustia derivada de lo precario del trabajo, lo incierto del futuro, es el desarraigo de vivir en zonas urbanas sin cohesión ni identidad, sin límites y sin historia. El miedo va mucho más allá de la delincuencia urbana o del eventual malestar de la proximidad de los colectivos inmigrantes. Es un miedo manipulado por gobernantes mundiales —como Bush— que nos presentan un mundo, el nuestro, acechado por enemigos irracionales, crueles y casi invisibles, a los que se identifica con países, con “razas”, con religiones, y que —de hecho— estimulan la acción violenta de minorías desesperadas o fanáticas. Es un miedo agresivo que se apoya en tres fundamentalismos, el patriótico, el religioso y el económico (el capitalismo puro y duro naturalizado como única economía posible y compatible con la democracia). Y es un miedo que luego se traslada al ámbito local, por parte de ideólogos y políticos conservadores, medios de comunicación sensacionalistas e incluso gobiernos locales democráticos. Como es el caso de Barcelona con la ordenanza sobre el civismo.

Sobre esto quería preguntarte. Tú has trabajado en el ayuntamiento de Barcelona, ¿qué opinión te merece el decreto de urbanismo aprobado por el consistorio de la ciudad, que está formado por una mayoría de izquierdas?

La ordenanza de Barcelona, que ya hemos citado anteriormente, se dirige a los ciudadanos aposentados y les dice que les va a proteger de todo aquello que les pueda incomodar, y cómo la legislación existente ya define y sanciona una gran diversidad de conductas (la pequeña delincuencia urbana, el deterioro del mobiliario urbano, los ruidos molestos, por ejemplo), define también el derecho a “no estar inmerso en un escenario visual no deseado”. A partir de aquí se establece un amalgama de comportamientos sancionables muy heterogéneos, pero que tienen algo en común: sirven para “criminalizar” a colectivos sociales determinados: pobres, jóvenes, inmigrantes, prostitutas... La lista parece absurda y las sanciones también: patinadores y “graffiteros”, los que beben en la calle y los “top manta”, los que aparentan negociar el precio de un servicio sexual y los que colocan pancartas, los mendigos y los que duermen en un banco, por mencionar algo. A todos ellos se les imponen multas que casi ninguno podrá pagar. De hecho, el 90% de las denuncias no tienen consecuencias prácticas. Pero lo más grave no es el ridículo de estas ordenanzas sino su objetivo, su intención política, su sustrato ideológico: se declara a una parte de los ciudadanos como no deseables, los inmigrantes buenos serán los que denuncien a otros inmigrantes, los pobres que se vayan a otra parte y los jóvenes que se queden en casa. Es un populismo reaccionario que parece increíble que se haya aprobado en Barcelona. Un mal signo de los tiempos.

Pero, entonces, en tu opinión, ¿no hay diferencias entre un gobierno municipal de izquierdas y uno de derechas?

Una posición política realista y eficaz no puede basarse en que todos los que no son como uno quisiera, son nuestros adversarios y son igual de malos. Hay que distinguir y especialmente en España, donde hay una derecha primaria con la que es difícil incluso dialogar. Los gobiernos municipales y autonómicos que denominamos de izquierda no creo que ten-

gan un proyecto de transformación de la sociedad que se traduzca en su práctica, pero por sus valores básicos, por sus intereses electorales y por sensibilidad hacia los sectores populares han practicado políticas que en algunos aspectos pueden considerarse progresistas, como la importancia del espacio público, los programas sociales y culturales, la acción rehabilitadora en los barrios más deficitarios, las experiencias participativas, entre otros. En urbanismo y vivienda creo que en los últimos años el pensamiento y la acción de estos gobiernos se han debilitado, con excepciones como el proyecto de ley de derecho a la vivienda y el plan de barrios, iniciativas del gobierno de la Generalitat. Pero, en líneas generales, predomina la hegemonía de los actores privados y los modelos de desarrollo urbano más próximos de un capitalismo desenfrenado que de una política socialdemócrata. Y en algunos casos la izquierda institucional ha adoptado el discurso de la derecha, en seguridad, inmigración, procesos de toma de decisión, por ejemplo la sumisión a los promotores inmobiliarios y al capital financiero que los sostiene, etc.

¿Por qué crees que los casos de corrupción urbanística se han multiplicado tanto en estos últimos años?

La corrupción es un paradigma de estos modelos. Es evidente que hay corrupción porque hay corruptos y corruptores y que son delincuentes ambos. Pero también hay un sistema perverso que lo facilita, lo estimula. Un cambio de calificación del uso del suelo puede multiplicar su valor por mil o más. Los propietarios del suelo o los promotores solamente deben entregar al municipio el 10% del suelo o su valor, para destinarlo a vivienda social. Las plusvalías urbanas, solamente en una mínima parte, revierten al sector público: en el proyecto de ley del suelo del actual gobierno español se establece que será el 15%. Debería ser al revés, el 80 o el 90% de una valorización debida al desarrollo urbano en su conjunto y a la decisión política debería revertir al sector público. Es un sistema perverso que parece destinado a favorecer la especulación y la corrupción, tanto de los actores económicos como de los políticos.

¿Cómo concibes una ciudad ideal, más justa, más armoniosa, o si me permites el uso del término, cómo piensas la ciudad socialista del futuro?

Creo que hay una crisis político-cultural del urbanismo. Es una disciplina que nació orientada por valores de transformación social, orientada incluso por utopías urbanas. Cerdà planteó un proyecto de ciudad que se ha llamado de “ciudad igualitaria” y Arturo Soria propuso un modelo de “ciudad lineal” que se proponía compatibilizar lo que hoy se proclame pero no se hace: la integración social, la vivienda, la actividad económica, el transporte y calidad de vida. Ahora los discursos sobre la sostenibilidad, la mezcla social, la competitividad y la gobernabilidad nos parecen retóricos puesto que en las ciudades aumenta la desigualdad, son cada día más insostenibles, y la gestión política aparece más opaca y más vinculada a intereses particulares. El desafío quizás más importante es reconstruir el discurso ético o moral sobre la ciudad futura, la ciudad deseada.

Bibliografía

- Amendola, Giandomenico (2001). *La ciudad postmoderna*. Madrid: Celeste Editorial.
- Ascher, François (2007). *La ville c'est les autres*. París: CCI-Centre Pompidou.
- Ascher, François (2003). *Nuevos principios de urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ascher, François (1995). *La Metapolis*. Paris: Odile Jacob.
- Ascher, François. (2007). *Examen clinique, journal d'un hypermoderne*. Editions de l'Aube.
- Augé, Marc (1994). *Los "no lugares". Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Barcellona, Pietro (1992). *Postmodernidad y comunidad. El regreso de la vinculación social*. Madrid: Ed. Trotta.
- Batista, Amtoni (2002). *Okupas: La mobilització sorprenent*. Barcelona: Plaza Janes Editores.
- Baudrillard, Jean y Jean Nouvel (2000). *Les objets singuliers, architecture et philosophie*. París: Calmann - Levy.
- Bohigas, Oriol (1985). *La reconstrucció de Barcelona*. Barcelona: Edicions 62.
- Bohigas, Oriol (2005). *Contra la incontinencia urbana. Reconsideración moral de la arquitectura y la ciudad*. Ed.G.Gili, Barcelona
- Bloch, Marc (1949). *Apologie pour l'histoire ou Métier d'historien*. Reedición Armand Colin (2002). Paris

- Borja, Jordi (2010) *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona*. Ed. UOC. Barcelona.
- Borja, Jordi (2009). Urbanización y democracia. En "Población y desarrollo en el Mediterráneo" Fondo de Población de Naciones Unidas y Instituto Europeo del Mediterráneo. Ed. Icaria. Barcelona.
- Borja, Jordi (2007). *Revolución y contrarrevolución en la ciudad global*. Revista *Eure* N° 100. Santiago de Chile.
- Borja, Jordi (2006). "Inseguretat Ciutadana a la Societat de risc", *Revista Catalana de Seguretat Pública*, N° 16.
- Borja, Jordi (2006). "Urbanisme i Ciutadania", *Revista Barcelona Metròpolis Mediterrànea*. Ajuntament de Barcelona.
- Borja, Jordi (2005) Introducción al libro de Harvey David y Neil Smith. *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*. Barcelona: MACBA-Universitat Autònoma.
- Borja, Jordi (2004). "Documento de trabajo n° 51: Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad". Madrid: Fundación Alternativas.
- Borja, Jordi (2004). "Informe sobre la gobernabilidad metropolitana de las Áreas metropolitanas en el mundo actual", pp.29-88. En *Desafío metropolitano*. México D. F.: PUEC.
- Borja, Jordi (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Borja, Jordi (2002). "Barcelona, ciutat mediterrània, compacta i complexa. Una visió de futur més sostenible". En *Barcelona Ecologia*. Barcelona: Agenda21 - Ayuntamiento de Barcelona.
- Borja, Jordi (2001). "Informe sobre la gestión de la urbanización en América Latina". Rosario, Argentina: Programa de la Unión Europea Urb-Al, Red 7.
- Borja, Jordi (ed.) (1987). *Manual de Gestión Municipal Democrática*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL).
- Borja, Jordi (1987). *Descentralización y Participación ciudadana*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL).
- Borja, Jordi (1986). *Por unos municipios democráticos*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL).
- Borja, Jordi (1976). *Qué son las Asociaciones de Vecinos*. Barcelona: Gaya Ciencia.

- Borja, Jordi (1977). *Por una política municipal democrática*. Barcelona: CEU-Editorial Avance.
- Borja, Jordi, G. Dourthe, Veronique Kleck y V. Peugeot (2001). *La ciudadanía europea*. Barcelona: Editorial Península.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Editorial Taurus.
- Borja, Jordi, M. Castells y Quintana (1990). *Las grandes ciudades en la década de los 90*. Madrid: Ed. Sistema.
- Borja, Jordi, Manuel Herce, Mirela Fiori y Arturo de Mier y Terán (2005). *Informe sobre el Desarrollo Metropolitano*. Gobierno del Estado de Nuevo León, México.
- Borja, Jordi y Zaida Muxí (eds.) (2004). *Urbanismo del siglo XXI, las grandes ciudades españolas*. Barcelona: Ediciones UPC.
- Borja, Jordi y Zaida Muxí (2002). *Espacio público: ciudad y ciudadanía*. Ed. Electa.
- Borja, Jordi y Zaida Muxí (2000). *L'espai públic: Ciutat i ciutadania*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Breton, André (1964). *Nadja*. Paris: Gallimard.
- Busquets, Joan (2004). *Barcelona, la construcción urbanística de una ciudad compacta*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Capel, Horacio (2005). *El modelo Barcelona, un examen crítico*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Capel, Horacio (2002) *La morfología de las ciudades (dos vols)*, Barcelona, Ed. del Serbal.
- Castells, Manuel (1997). *La era de la información. El poder de la identidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, Manuel (2001). "La ciudad cambiante en la era de la Información". En Susser, Ida. *La sociología urbana de Manuel Castells*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, Manuel y Hall, Peter (1994) *Las tecnópolis del mundo* Madrid, Alianza Editorial.
- Catenazzi, Andrea y Eduardo Reese (2000). *Control y Gestión de las ciudades medias de la Argentina*. Rosario: Red 7.
- Choay, Françoise (1999). *L'allégorie du patrimoine*. Paris, Seuil.

- Choay, Françoise (1994). "Le règne de l'urbain et la mort de la ville". En *La Ville, art et architecture*. París: Centre Pompidou.
- Cohen, M. (con Ruble, Tulchin y Garland) (1996). *Preparing for the Urban Future*. Washington D. C.: Wilson Center – Smithsonian Institute.
- Cerdà, I. (1859). *Teoría General de la Urbanización*. Editado en 1867. Reeditado en 1968 por el Instituto de Estudios fiscales y las editoriales Ariel y Vicens Vives, a cargo de Fabián Estapé.
- Dahrendorf, R. (1992). *La democrazia in Europa*. Diálogo con Geremek, B y Furet, F, a cargo de Caracciolo, L. Roma ¿subtítulo? Ed. Laterza.
- Davis, Mike (2006). *Planet of Slums*. New York-London, Ed. Verso.
- Delarue, Jacques (1991). *Banlieus en difficulté: la rélegation*. Ed Seuil. París
- arcía Espuche, Albert y Teresa Navas, (1999). *La reconquista de Europa, 1980-1999: espacio público urbano*. Barcelona: Diputación Provincial de Barcelona, Instituto de Ediciones.
- Garreau, Joel (1991). *The Edge City*, Anchor Books, New York.
- Habermas, Jürgen (1997). *Droit et démocratie*. París: Gallimard y Après l'Etat-nation, Fayard.
- Habermas, Jürgen (1993). *The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into Category of a Bourgeois Society*. Massachusetts: MIT Press, Cambridge.
- Halbwachs, Maurice (1950). *La mémoire collective*. La edición más accesible es la digitalizada por la Universitat de Quebec, colección Classiques des Sciences Sociales.
- Hannigan, J. (1998). *Fantasy City, Pleasure and Profit in the Postmodern Metropolis*. Londres – Nueva York: Routledge.
- Harvey, David (2003). *Espacios de Esperanza*. Madrid. Ediciones Akal.
- Harvey, David y Neil Smith (2005). *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*. Barcelona: MACBA y Universitat Autònoma de Barcelona.
- Herce, Manuel (2000). "Instrumentos de transformación del espacio urbano; presencia y operatividad en América Latina". Conferencia. Quito, Ecuador.
- Herce, Manuel (2004). "La ciudad metropolitana de Barcelona: tendencias de transformación". En Borja J. y Z. Muxí (Eds.). *Urbanismo en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones UPC.

- Herce, Manuel (2010). *Sobre la movilidad en la ciudad*. Ed. Reverte, Barcelona.
- Herce, Manuel y F. Magrinya (2002). *La ingeniería en la evolución de la urbanística*. Barcelona: UPC.
- Ingersoll, R. (1996). *Tres tesis sobre la ciudad*. *Revista de Occidente*, nº 185. Madrid.
- Jacobs, Allan (1995). *Great Streets*. Massachusetts: MIT Press, Cambridge.
- Koolhaas, R. (1997). *La ciudad genérica*. Milán: Domus 791.
- Lefebvre, Henry (1968). *Le droit à la ville*. París: Anthropos.
- Llardi, M. (1988) (1989). "Identità in movimento". En *Il Manifesto*, 28 de junio.
- Lees, L. (1998). "Urban Renaissance and the Street: spaces of control and contestation". En Fyfe, N. R. (ed.). *Images of the Street: planning, identity and control in public space*. Londres: Routledge.
- Martinotti, G. (1993). *Metropoli. Nuova morfologia sociale della città*. Milano: Il Mulino.
- Montaner, Josep M^a. (2004). "La evolución del modelo Barcelona", en *Urbanismo en el siglo XXI*. Borja, J. y Z. Muxí (Eds). Barcelona: Ediciones UPC.
- Muñoz Francesc (2004). *Urbanalització: la producció residencial de baixa densitat a la provincia de Barcelona, 1985-2001* (Tesis doctoral). Barcelona: UAB.
- Muschamp, H. (1995). "Remodelling New York for the Bourgeoisie". *New York Times*, 24 de septiembre.
- Nora, P. (1984, 1987 y 1994). *Les lieux de la mémoire*, 3 vols. Gallimard, Paris
- Navarro Benítez, Bernardo (1992). "Las políticas de transporte urbano en América Latina. El caso de la ciudad de México". En Carrión, Fernando (coord.). *Ciudades y políticas urbanas*. Quito: CODEL.
- Palacios B., Alonso (1992). "Evaluación de políticas urbanas en la ciudad de Medellín". En Carrión, Fernando (coord.). *Ciudades y políticas urbanas*. Quito: CODEL.
- Panerai, Ph. y D. Mangin (1999). *Projet Urbain*. Paris. Editions Parenthèses.
- Ridao, José M^a. "La izquierda sin crisis", *El País*, 25-11-2007.

- Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester (1997). "Fuerzas globales, expresiones locales". En *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Rodríguez, Alfredo; Teo Saavedra y Ana Sugranyes (2000). *Las ciudades en Chile*. Santiago de Chile: SUR.
- Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (eds.) (2006). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Rueda, Salvador (1999). "Estrategias para competir". En García Espuche, A.; S. Rueda (eds.). *La ciudad sostenible*. Barcelona: CCCB.
- Sassen, Intervención en los *Diálogos sobre la ciudad del siglo 21* (Forum 2004). Ver también su artículo "I "senza potree" protagonisti del futuro" (Il Manifestolibri 2005, Atlante di un'altra economia).
- Schütz, Eike J. (1996). *Ciudades en América Latina. Desarrollo barrial y vivienda*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Sennett, Richard (1975). *Vida urbana e identidad personal*. Barcelona: Ed. Península.
- Sennett, Richard (1992). *La coscienza dell'ocio. Progetto e vita sociale nelle città*. Milán: Ed. Saggi/Feltrinelli.
- Sempere, Joaquim (2010). "Mejor con menos: necesidades, explosión consumista y crisis ecológica". Barcelona: Ed. Icaria.
- Sempere, Joaquim (2006). "¿Memoria histórica?" En *El País*, 31-1-07.
- Semprun, J. (2001). *La mort qu'il faut*. Paris. Ed. Gallimard. El autor, que ha tratado el tema de la Memoria en diversos libros y artículos, la mayoría en relación a los campos de exterminio nazis, entre otras en una obra excepcional, *L'Écriture ou la vie* (1994), relata en *Le mort qu'il faut*, las últimas semanas de vida de Halbwachs en el campo de Buchenwald.
- Silvestri Graciela (2002). "Un sublime atardecer. El comercio simbólico entre arquitectos y filósofos". Revista *Punto de Vista*, diciembre. Buenos Aires.
- Solà-Morales, I. (1984). *L'art del ben establir*. Barcelona: Edicions UPC, Barcelona.
- Solà-Morales M., N. Portas y M. Sumets (2005). En Font, A.; M. Corominas y J. Sabaté (eds.). *Los territorios del urbanista*. Barcelona: Edicions UPC.

- Stren, Richard (1997). "Introducción". *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Stren, Richard (1995). "Latin América". *Urban Reserch in The Developing World*. Toronto: Center for Urban & Community Studies University of Toronto.
- Traverso, E. (2006). *Los usos del pasado*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Vidler, A. (1992). *The Architectural Uncanny*. Massachusetts: MIT Press, Cambridge.
- Wirth, L. (1962). *El urbanismo como modo de vida*. Buenos Aires: Ediciones 3.

Documentos varios:

- Plan Estratégico de Barcelona (publicaciones regulares desde 1988)
- Informes recientes sobre la ciudad en el mundo actual elaborados por organismos de las Naciones Unidas. El primero es del Fondo de Población (UNFPA): "Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial de crecimiento urbano". El otro es de ONU- Habitat: "State of the World's Cities 2006-07". El tercero es el último Informe de Worldwatch Institute: "State of the World 2007. Our Urban Future".
- Congress for "New urbanism Basis", www.cnu.org/newurbanism.html.
- También Duany, A. et al. *The Rise of Sprawl Suburb and the Decline of Nation*. North Point Press, New York 2000.
- "Áreas de nuevas centralidades" (documento del Ajuntament de Barcelo-na, 1986, resumido en la revista *Barcelona Metròpolis Mediterrànea* n°8, 1988).
- Ley de Solidaridad y Renovación Urbana, de 1999
- Informe de la ONU World Urbanization Prospect (2003)
- http://www.un.org/esa/population/publications/wup2003/2003WUP_Highlights.pdf
- Alojar el desarrollo: una tarea para los asentamientos urbanos* (1995). Preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Informe sobre la ciudadanía en Europa*.l Comité de expertos o Comisión Pintasilgo. Comisión Europea (1996)
- Catálogo de la Exposición *The explosion of the City*, dirigida por Nuno Portas, Antonio Font y Francesco Indovina, celebrada en Lisboa, Barcelona y Venecia (2004).
- Ley francesa de Solidaridad y Renovación Urbana* de 1999.

Bibliografía del autor

Libros

Borja, Jordi: (2010): *Los comunistas y la democracia. Los costes de las contradicciones no asumidas*. Viejo Topo, Barcelona.

————— (2010): *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona*. Editorial UOC, Barcelona.

————— (2010): “Espacio público y Derecho a la Ciudad”. En *Espacio público en disputa*. Mexico y DESC – Institut de Drets Humans de Catalunya.

————— (2009): *Llums i ombres de l'urbanisme de Barcelona*, Edicions 62, Barcelona.

————— (2008): “El movimiento ciudadano en busca de la ciudad futura”. En *Memoria ciudadana y movimiento vecinal*. Libros de Catarata, Madrid.

————— (2008): “Gobernabilidad y planeamiento de los territorios metropolitanos”. (pp.135-175). En varios autores *Ciudad, Poder, Gobernanza*. Instituto de Geografía y el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Universidad Católica de Chile

————— (2007): “Para reconstruir un discurso ético sobre la ciudad”, en la revista *El Viejo Topo*, nº 231, abril

————— (2004): *Derecho a la ciudad y derechos ciudadanos*. Documento de trabajo nº 51. Fundación Alternativas, Madrid

- (2004): “Informe sobre la Gobernabilidad de las Áreas Metropolitanas en el Mundo Actual”. (pp-29-88). En varios autores: *Desafío metropolitano*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2003): *La ciudad conquistada*. Alianza Editorial, Madrid
- , y Zaida Muxí (eds.) (2003): *El urbanismo de las ciudades españolas. Una visión crítica*. UPC. Barcelona
- (2003): “Ciutadans i participació”. En *Una aposta de futur*. Segon Congrés de Municipis de Catalunya. Barcelona
- , Herve Hutzinger y Mario Corea (2001): *Gestión y control de la urbanización en América latina – URB-AL*, Red 7 Documento base. Intendencia Municipal de Rosario, Argentina. Comisión Europea, Bruselas (editado en 6 lenguas)
- , y Zaida Muxí (2001): *Espai públic: ciutat i ciutadania*, Diputació de Barcelona. Versión española *Espacio público*. Editorial Electa, Barcelona 2003
- , Genevieve Dourthe y Valerie Peugeot (2001): *Ciudadanía europea*. Península, Barcelona.
- (2001): “El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas” (pp.83-142) en *Instituciones y desarrollo* n° 8-9, mayo. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya
- (2000): *Ciudad y ciudadanía*, Institut de Ciències Polítiques y Socials. Working papers. Universitat Autònoma de Barcelona.
- (2000): “Els desafiaments del territori i els drets de la ciutadania” (pp.45-81). En *L’Espill* n°4, primavera
- (1999): “Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía”. En Varios autores: *Por una ciudad comprometida con la educación*, vol.2. Ajuntament de Barcelona. Institut d’Educació.
- (1998) : « Plans stratégiques et projets métropolitains » en *Le Développement Urbain dans la Méditerranée*. Programme de la Commission Européenne. Area Metropolitana de Barcelona.
- , y Manuel Castells (1997): *Local y Global*. Taurus, Madrid. Edición inglesa de Earthscan, Londres, 1997. Edición italiana *La Città globale*, De Agostini, Milán 2002

- (1997): *Reflexões sobre o planeamento estratégico urbano*. Cadernos de Urbanismo nº1. Lisboa, Camara Municipal
- (ed.) (1995): *Barcelona: un modelo de transformación urbana (1980-1995)*. *An Urban Transformation Model 1980-1995*. PGU.(UNDP-World Bank) Quito. Ecuador.
- , y Mireia Belil (1994 y 1991): *Barcelona in the World*. *Barcelona en el mundo*. Ajuntament de Barcelona.
- (1992): *Un Diálogo posible*. Programa Encuentros Europa-América Latina. Perspectiva 1992. Programa dirigido por Jordi Borja y Angel Serrano. Se incluyen los Encuentros sobre “España-América latina-Estados Unidos”, “El Espacio Iberoamericano en la globalización de los medios de comunicación”, “Los hispanos y la política exterior española” y “La lengua y la cultura española en la globalización”. Encuentros celebrados en Madrid, Mexico, San Antonio (USA) y Barcelona entre 1990 y 1992.
- , y Manuel de Forn (1988-1992): Director y co-autor de la serie de libros de la colección “Barcelona Eurociudad”, editada por el Ajuntament de Barcelona. Citamos los libros en los que tiene una participación principal: (1991) *Las ciudades y las políticas sociales en Europa*. (1991) *Políticas sociales de las ciudades europeas*. (1991) Preside la ponencia redactora y autor de la introducción de *Régimen especial Grandes Ciudades: la Carta Municipal de Barcelona*. (1990) *Ciudad e Innovación. El papel de las ciudades en la innovación tecnológica*.
- (1989) *La Ciudad construye el futuro. Requisitos técnicos y fondos de financiación para las transferencias de tecnología*. (1988) “Políticas para la ciudad europea de hoy” (pp.11-120) en autores varios *Ciudad, Estrategia y Territorio*.
- (1991): Ponencia redactora e introducción en *Régimen especial Grandes Ciudades: la Carta Municipal de Barcelona*, Ajuntament de Barcelona.
- (1991): “Políticas para la ciudad europea de hoy” (pp.11-120) en autores varios *Ciudad, Estrategia y Territorio. Barcelona y el Sistema Urbano Europeo*. Colección Barcelona Eurociutat nº1. Ajuntament de Barcelona.

- , y Manuel Castells (1990). *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Ed. Sistema. Madrid.
- , et al. (eds.). (1990): "Políticas y gobierno en las grandes ciudades" pp.649-722 en *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Editorial Sistema. Madrid.
- , y Angel Serrano (eds.). (1990): *La nueva Europa y el futuro de América Latina* (2 vols.). Sociedad Estatal 5º Centenario. Madrid.
- , Fernando Calderón, María Grossi, Susana Peñalba (1989): *Descentralización y democracia: Gobiernos locales en América latina*. Santiago de Chile. CLACSO.
- (1989): *Estado, Descentralización y Democracia*. Ediciones Foro nacional por Colombia, Bogotá
- (1988): *Estado y Ciudad*. PPU. Barcelona.
- (ed.) (1988) *Cities of the World. Urban Survey*. Institut d'Estudis Metropolitans Barcelona. United Nations Population Foundation.
- (1988): *Democracia Local: Descentralización del Estado, Políticas Económico-Sociales en la Ciudad y Participación Popular*. Ajuntament de Barcelona. Col. Documents d'Autonomia Municipal, Barcelona
- (dirección) (1987): *La ciudad en el mundo. The City in the World*. Corporació Metropolitana de Barcelona.
- (editor) (1987): *Manual Gestión Municipal Democrática*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- , et al. (1987): *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*. FLACSO, Santiago de Chile.
- , et al. (1987): *Organización y Descentralización municipal*. Fondo editorial de la Cooperación. Buenos Aires
- (1986): *Descentralización y Participación Ciudadana*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- (1986): *Por unos Ayuntamientos democráticos*. INAP. Madrid
- (1986): "Transformaciones territoriales e instituciones en Europa". (pp.225-261). En *Revista mexicana de sociología*. n° 4, octubre-noviembre. UNAM.
- (1986): *La economía social: entre la militancia, la empresa y el servicio público*. Centre pel desenvolupament de l'economia social.

-
- (1985): “Sobre la izquierda y la hegemonía en los países de Europa del sur” (pp.149-195). En *Hegemonía y alternativas políticas en América latina* (ed. Julio Labastida Martín). Siglo veintiuno editores, México
- (1985) Crisis y Metropolización en España. El caso de Barcelona y comparación con Madrid. (pags 149-182) en *El reto de las Metrópolis*. Pensamiento Iberoamericano.
- (1984) Gobiernos locales y transición a la democracia, en *Las transiciones a la democracia*, Pensamiento Iberoamericano nº5
- (1983): *Manual de Gestión Municipal*. CEUMT. Barcelona.
- (1983): “Cataluña: urbanización, política y sociedad”(pp.149-188). En *Papers*. Revista de sociología. Universitat Autònoma de Barcelona.
- (1982): *Las dinámicas sociales del territorio. Reconocimiento Territorial de Cataluña*. Ministerio de vivienda y Urbanismo. Barcelona.
- Ricard Boix y Marçal Tarragó (1977): *Por una política municipal democrática*. . Ed. Avance. Barcelona.
- y Carles Prieto y Ricard Boix (1976): *Por una ciudad democrática*, CAU, Barcelona
- , M^a Jose Olivé y Manuel J. Campo (coord.) (1976): *Movimientos urbanos en España*. Nº 77. Colección los suplementos. Editorial cuadernos para el dialogo, Madrid
- (1975): *Asociaciones de Vecinos*. Gaya Ciencia, Barcelona.
- (1975): *Movimientos sociales urbanos*. Programa Editorial de la Sociedad Interamericana de Planificación. Colección SIAP-Planteos. Ediciones Siap-Planteos Distribuidor exclusivo, Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires
- (1975): *Le contraddizioni dello sviluppo urbano*. Liguori editore. Napoli
- (1974): *Estructura urbana y movimientos urbanos*. Nº1 Documentos de analisis urbano. Publicaciones del Departamento de geografía de la Universidad Autònoma de Barcelona, Bellaterra.
- , et al. (1971): *La Gran Barcelona*. CAU y (1973) Ed. Alberto Corazón, Madrid

- , et al. (1968): *La revolució cultural a França*, Ed. Nova Terra, Barcelona.
- , et al. (1967): *Reformismo y revolución ante el neocapitalismo*, en el libro colectivo *Reflexiones ante el neocapitalismo*, Ed. Cultura Popular, 1967.

Participación en libros y revistas

- (2010): “Un cambio de ciclo o un cambio de época” en *La Factoria*, n° 47 marzo-abril 2010 <http://www.revistalafactoria.eu/>
- (2010) “L’error de la Diagonal. Una historia perversa”. *L’Avenç* n° 360, Barcelona.
- (2009): “Renacimiento urbano: procesos de integración de barrios degradados / excluidos”. En varios autores: *Perspectivas urbanas* 3 (pp.15-38), Fundación Arquitectura COAM, Madrid
- (2009): “La ciutat i la memòria democràtica”. En varios autores: *Espai públic i memòria democràtica*. (pp.145-160). Ed.ECOS, Barcelona.
- (2009): “Gobernabilidad y nuevos territorios”. En varios autores: *Políticas urbanas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina. Servicios urbanos e inclusión*. UNITAR – CIFAL. Quito.
- (2009): “A democracia em busca da cidade do futuro”(pp.52-63) en *Jornal Arquitectos* n° 234, enero-marzo, Lisboa.
- (2009): “Urbanización y democracia, una dialéctica inacabada”(pp.247-261). En: varios autores *Población y desarrollo en el Mediterráneo*. Icaria / IEMed.
- (2009): “Espai públic i memòria democràtica”, (pp-77-97) en varios autores *Polítiques públiques de la memòria*, Ed. Eumo editorial, Barcelona.
- (2009): “El urbanismo de las ciudades creativas: entre el azar y la necesidad” (pp.19-25), en varios autores *Ciudades Creativas* (ed. F. Manito), Fundación Kreanta.

- (2009): entrevista “L’exili dels anys 1960” (pp.20-31). En la revista *l’Avenç*, num. 347, junio.
- (2009): entrevista “Conversa sobre polítiques urbanes” (pp.92-97). En la revista *Nous Horitzons, Els barris invisibles*. Num. 195, 2009.
- (2009): “La ciudad como aventura iniciática” (pp.90-93). En la revista *Ciudad sostenible*, num.01, julio-agosto 2009.
- (2009): “La ciutat entre la desposseïció i la reconquesta” (pp.38-52). En la revista *Barcelona Metropolis Mediterrània*, núm. 75, Barcelona, junio.
- (2009): “Una oportunitat (tranvia Diagonal)” en la revista *La Veu del Carrer* nº AA.VV. Barcelona
- (2009): “La ciudad contra el capital” (pp.24-26) en *Posibles* nº3, Buenos Aires.
- (2008): “”Un desafío a la democracia ciudadana” (pp.57-91). En *Floupolis* EU especiales de urbanismo nº4. Encuentro internacional de arquitectura.
- (2008): “Democracias imperfectas” (pp. 18-20) en *Posibles* nº2, Buenos Aires.
- (2008): “Miedos, segregación y mercado en la ciudad globalizada” (pp.25-36) en *Nueva sociedad* nº 213, enero-febrero. Buenos Aires.
- (2008): “Nou Barris, de la marginació a la ciutadania”, epílogo para el libro (ed. R. Pradas) *Vivendes del Governador. Una història urbana*. Ed.INCASOL, Barcelona.
- (2008): “La revolución urbana y globalización”.(pp.16-20). En *BASA, Vivienda y territorio*. Colegio de arquitectos de Canarias.
- (2008): “La ciudad contra el capital”, en la revista *El Carrer*, AA.VV. Barcelona.
- (2008): “Vent de l’est. La gran ciutat del Besòs” (pp.29-37). En autores varios: *Notes i mirades. Deu anys de projectes compartits*. Consorci del Besòs.
- (2008): “Izquierda errante en busca de la ciudad futura”. (pp. En el libro colectivo *L’Esquerra, un instint bàsic*, (coord. Raimon Obiols

- y Toni Comín). Nou Cicle, Pagés Editors, Barcelona y la revista on-line Sinpermiso (www.sinpermiso.info).
- (2008): “Espai públic i memòria democràtica” (pp.35-51) en la publicació *Mirades*, núm. 1, Diputació de Barcelona
- (2008): “La città dello spazio pubblico” en *METRONORD*, publicación del Politecnico di Torino. Istituto Superiore sui Sistemi Territoriali per l’innovazione, Torino .
- (2007): “Revolución y contrarrevolución en la ciudad global” en la Revista *EURE* Vol. XXXXIII, nº 100, (pp. 35-50). Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Universidad Católica de Chile, diciembre. Y en la revista *Metronomie* nº32/33, *Ricerche e studi sul sistema urbano bolognese*, Bologna 2006.
- (2007): “La democratie à la recherche de la cité future”. En *Bulletin 2007*, Bureau International des expositions, Paris.
- (2007): “Descentralización. Una cuestión de método”. En: varios autores *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. (pp.239-258). Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Buenos Aires.
- , y Albert Arias: (2007): “Metropolitan Cities, Territory and Governability. The Spanish Case” en la Revista *Built Environment* nº 33, 2007.
- (2007): “Miedos urbanos y demandas de seguridad” en la *Revista Catalana de Seguretat Pública* nº 16, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006 y en la revista *La Factoría* nº 32, Barcelona.
- (2007): “La ciudad y la revolución...urbana” en la revista *La Veu de El Carrer* nº100, FAVB, Barcelona.
- (2007): “La circulación de ideas en el urbanismo”, entrevista a J. Borja en la *Revista Sociológica*, nº 65, Universidad Autónoma Metropolitana, México DF.
- (2008): *Habitar millor. Converses sobre habitatge*. Libro colectivo. Foment de les Arts i Disseny, Barcelona.
- (2007): “Un consorci Metropolità?” (pp.197-199) y “El nus gordià” (pp-211). En *La ciutat infinita* (ed. Andreu Ullied). Ayuntamiento de Barcelona.

-
- (2006): “Revolución y contrarevolución en la ciudad global. Las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades” (pp.86-112). *Distorsiones urbanas*. Libro colectivo. Basurama / La Casa encendida. Madrid.
- (2006): “Rivoluzione e controrivoluzione nella città globale” en *Metronomie* 32/33. C.L.U.E.B., Bologna.
- (2006) “Ciudad y barrios, los territorios de la vida cotidiana” en la Revista *Quaderns de Carrer* n° 1, FAVB, Barcelona.
- (2006): “La innovación política y los derechos ciudadanos” (pp.49-80). En: Julio Alguacil, *Poder local y participación democrática*. Editorial El Viejo Topo.
- (2006): “Arquitectures per la convivència” (pp.37-58). En varios autores: *Civisme per la convivència*. Icaria, Barcelona.
- (2006): “Xile, 11 de setembre de 1973”. En *Avenç* n° 317, Barcelona.
- (2006): “Pobres o proletarios, exclusión o ciudadanía” (pp.55-62) en *Pobreza, cultura y ciudadanía*.(ed. Gabriel Ferrero y María de los Llanos) Universidad Politècnica de València.
- (2006): “Drets emergents entre l'àmbit global i el local” (pp.47-63). En varios autores *Interacció 04. Vers una agenda 21 de la cultura*. Diputació de Barcelona.
- (2005): “Il dritto alla città” en *Questioni della città contemporanea*, Maurizio Marcelloni. Franco Angeli, Milán.
- (2005): “En Espagne, une situation nuancée” (pp.120-122) en *Régénérer les grands ensembles. Projet Urbain*. Editions de la Villette.
- (2005): “Revolución y contrarrevolución en la ciudad global” en *Geo Crítica* revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales Vol. X, n° 578, 20 de abril de 2005. Universidad de Barcelona.
- (2005): “Un futuro urbano con un corazón antiguo”. Catálogo de la exposición *Quòrum* (com. Rosa Pera), Institut de Cultura de Barcelona. Y en *Geo Crítica* revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales Vol. X, n° 584, 20 de mayo de 2005. Universidad de Barcelona. Y en *Geograficando* revista de estudios geográficos, diciembre 2005 año 1 n°1. Buenos Aires.

- (2005): “Urbanismo y ciudadanía” en la Revista *Barcelona Metropolis Mediterrànea* (número monográfico sobre Civismo), Barcelona.
- (2005): “Els nous drets de la ciutadania” (pp.51-68) En autores varios: *El segle que ve. Reflexions fi de mil·lenni*. (coord. Carles Navales). Ajuntament de Sabadell.
- (2005): “La invenció de la realitat per l’art”. Catálogo de la exposición *Carrer del Xipreret. El temps condensat*. Museu d’Historia de l’Hospitalet.
- (2005): Prólogo y presentación en el libro *De la marginación a la ciudadanía*. Habitat Internacional Coalition / Fòrum Barcelona 2004.
- (2005): Prólogo en el libro *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura* de Harvey y Smith. Universitat Autònoma de Bellaterra, Barcelona .
- (2004): “Espais públics vs. espais d’ús públic” (pp.12-15) en *Transversal* nº23. Ajuntament de Lleida.
- (2004): “Identitat del territori. La dialèctica local-global”. En varios autores: *Història i territori a les comarques de la diòcesi de Tortosa*. (ed. M.A Pradilla). Onada Edicions, Benicarló.
- (2004): “The City, Democracy and Governability: The Case of Barcelona”. (pp.97-111). En *Transforming Barcelona* (ed. T. Marshall), Routledge, London.
- (2005): Prólogo en el libro *La arquitectura de la ciudad global*, Zaida Muxi. Ed. Gustavo Gili, Barcelona .
- (2004): Prólogo en el libro *Los nuevos principios del Urbanismo*, François Ascher. Alianza, Madrid.
- (2004): Prólogo (pp.13-22) En: Enric Argullol Mungadas et al. *Concordia civil en Euskadi: estratègies para la paz*. Volume 42 of Akademeia. Política Akademeia (Icaria). Icaria Editorial.
- y Mirela Fiori (2004): “El cas de La Mina: alguns aspectes de la seva transformació”. (pp.35-46). En: Varios autores, *Urbanisme i barris en dificultats. El cas de La Mina*. Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona.

-
- (2003): “Inmigración y ciudadanía política en Europa” en la revista *L’Avenç*, n° 277, marzo, Barcelona.
- (2003): “Los derechos en la Globalización y el derecho a la ciudad” pp.85-98 En la revista *Mientras tanto* n° 87, Icaria ed. Barcelona
- (2002): “Barcelona, fàbrica de ciutat” (pp.104). en *Saló d’ experiències i propostes urbanes. Barcelona un món d’idees*. Ajuntament de Barcelona.
- (2002): “Ciudadanías y nacionalidades”. En la *Revista de la Fundació Rafael Campalans*, Barcelona.
- (2002): “Ciudadanía y globalización”. (pp.95-116). En la *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*. No. 22, febrero. Caracas.
- (2002): “La ciudad y la nueva ciudadanía”. *La Factoría*, n° 17 febrero-mayo.
- (2002): “La ciudad como oferta y la innovación urbanística”. En *El marketing de ciudades como estrategia de desarrollo metropolitano*. Agencia transfronteriza para el desarrollo de la eurociudad vasca. San Sebastián.
- (2002): “La urbanística para las ciudades de América latina” en *La città inclusiva*. Franco Angeli, Milán. Edición española *La ciudad inclusiva*, (ed.Marcelo Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simoni). CEPAL, Santiago de Chile, 2003.
- (2002): “Políticas públicas frente a la conurbación y marginación urbana” pp.291-296 en *Ciudades humanas*. Gobierno del Estado de México.
- , y Manuel de Forn (2002): “Mirades al debat capital” (pp.89-97) en varios autores: *Barcelona o Madrid?* Colección *Dissidències*. Vol.4. Angle Editorial, Barcelona.
- , y Zaida Muxí (2001): “El urbanismo español” en *Projet urbain* n°23, septiembre. Direction generale de l’urbanisme de l’habitat et de la construction, Paris.
- (2001): “Grandes projetos metropolitanos: mobilidade e centralidade” en *Os Centros das Metrôpoles. Reflexoes e propostas para a cidade democrática do século XXI*. Editora Terceiro Nome, Viva o Centro, Imprensa oficial do Estado, Sao Paulo.

-
- (2001): “Ciutat i ciutadania a Europa” (pp.57-60). En *Mètode*, revista de difusió de la investigació n° 31. Universitat de València.
- (2001): “La ciutat del diseg” (pp.23-29). En varios autores: *Els carrers de la democràcia*. Diputació de Barcelona.
- (2001): “La ciudad del siglo XXI. El desafío del espacio público” (pp.29-54). En varios autores: *Ciudad para la sociedad del siglo XXI*. ICARO. Colegio territorial de arquitectos de Valencia.
- (2001): “The Metropolitan Project: the Management of a Variables Geometry”. En varios autores *The Challenge of Urban Government*. (ed. Mila Freire y Richard Stren). World Bank Studies, Washington D.C.
- , y Max Welch Guerra (2001): “Buenos Aires en perspectiva: Berlín y Barcelona” pp.5-16. en *Punto de vista* n° 71, diciembre. Buenos Aires.
- (1999): “Modas, modismos y modernismo de las políticas urbanas”. En la *Revista de la Sociedad de Arquitectos*. Buenos Aires.
- (1999): “tre euopéen pour devenir espagnol”, en *Transversales* n° 56, marzo-abril.
- (1999): “Documento-resumen del Informe-preopuesta sobre la ciudadanía europea” en *Paper de la fundació* n° 115. Fundació Rafael Campalans, Barcelona.
- , y Roger Sunyer (1999): “Ciutadania europea i nacionalitat estatal” (pp.19-21). En *Àmbits de política i societat* n° 13.
- (1999): “Barcelona, els districtes per organitzar la dialèctica entre el govern de la ciutat i la vitalitat dels barris” (pp. 24-33) en *Els Barris de Barcelona*, Volum I. Enciclopèdia Catalana, Barcelona.
- (1999) “Àrea metropolitana de Barcelona”, en *Enciclopedia Catalana*, Barcelona.
- , Oriol Nel.lo y Josep M.Vallès (1998): *La ciutat del futur, el futur de les ciutats*. Fundació Campelans, Barcelona.
- (1998): “Ciudadanía y espacio público” (pp. 43-58). En autores varios: *Ciutat real, ciutat ideal*. (ed. Pep Subirós). Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.

- (1998): “Ciudadanía y seguridad urbana. Una reflexión europea”. En la Revista *Prevenió* n° 14, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona.
- (1998): “Mieux associer les villes” en *EUROP* n°6, mayo.
- (1998) : »Pour comprendre Barcelone » en la revista *Projet urbain* 14, Ministère de l'Équipement du Logement et des Transports et du Tourisme, Paris.
- (1998) : « La vigencia de los derechos y el papel de la acción ciudadana » (pp.63-67). En varios autores : *Hacia un nuevo contrato social para el siglo XXI*. IV encuentro iberoamericano del tercer sector. Buenos Aires.
- (1998): « Développer un antiracisme préventif » (pp.115-118). En autores varios *L'Europe contre le racisme*. Forum Alternatives Européennes, Paris.
- (1997): “Juventud y Ciudadanía, Causas sin rebeldes”. En la Revista *Prevenió* n° 13, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona.
- , y Albert Serra (1997): “Les services publics en Espagne”. *Un service public pour les européens?* Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Paris.
- (1997): “Planeamiento estratégico y proyectos urbanos: nuevos territorios y nuevas economías”. En varios autores: *Planeamiento y gestión urbana estratégica en América Latina*. Seminario. UNCRD.
- (1997): “Las ciudades como actores políticos” en *América Latina hoy: revista de ciencias sociales* n° 15, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.
- (1997): “Partenariat et concertation: conflit, alibi ou creuset d'un nouvel aménagement?” en *Actes des entretiens de l'aménagement*, Lile 23-24 de enero. Club ville aménagement.
- (1997): “La internacionalización de las ciudades”. Ciudad y desarrollo. N° 9, Córdoba, Argentina.
- (1997) : « Bilan et questions sur l'avenir ». En la revista *Projet urbain*, n° 11, Ministère de l'Équipement du Logement et des Transports et du Tourisme, Paris.

- (1997) : « De l'espai públic a l'espai polític » (pp.195-200). En autores varios : *Memòria de Catalunya*. Taurus, Madrid.
- , y Roger Sunyer (1997): "Vers una ciutadania europea. Els drets cívics i socials: des de la perspectiva dels poders locals". En *Papers d'innovació social* n° 46, Barcelona.
- , y Mireia Belil (1997): "Las ciudades en la escena mundial". *Cidade, cidadania e integração*. Brasil, Instituto da Ação liberal.
- , y Manuel Castells (1996): "As cidades como atores políticos" en *Novos Estudos* n°45, julio (pp.152-166). CEBRAP, Sao Paulo.
- (1996): "La construcción de la ciudad metropolitana. Grandes proyectos: centralidad y movilidad". *Revista Urbana*, n° 19, Venezuela.
- (1996): "The City, Democracy and Governability: the case of Barcelona". En *International Social Science Journal* n° 147, marzo. Blackwell Publishers.
- (1996): "Cities: New Roles and Forms of Governing" en *Preparing for Urban Future* (ed. M.Cohen et al.) (pp.242-263). Woodrow Wilson Center Press, Washington.
- (1996): "Le monde des villes ou les villes hors du monde?" en *Transversales* n° 38, marzo-abril.
- (1996): "A cidade como oportunidade politica". En *Proposta* n° 69, junio (pp.23-27). FASE, Rio de Janeiro.
- , y Manuel de Forn (1996): "Políticas da Europa e dos Estados para as cidades" en *Espaço & Debates* n°39.(pp.32-47). Revista de Estudos Regionais e Urbanos. Sao Paulo.
- (1995): "Las ciudades: relaciones y cooperación internacionales". Ponencia en la Conferencia de Bologna de la Internacional socialista.
- (1995): "La izquierda posible y la izquierda futura". En la revista *Boletín*. Club de cultura socialista José Arco. Buenos Aires.
- (1995): "Le socialisme à visage urbain". *Declaración de Bologna*. Secretariado general de la Internacional socialista, Bolonia, enero. Versión en castellano, inglés y otras lenguas.
- (1995): "Città e cittadinanza". En varios autores: *La terra vista dalla luna*, Roma.

-
- (1995) : « Citoyen de Barcelone. Quels moyens la ville doit-elle offrir pour l'exercice de la citoyenneté? ». *Territoires*, n° 354, Paris.
- (1994): "PSUC: de la clandestinitat a les eleccions municipals" (pp.28-33). En autores varios: *15 són 15. Quinze anys d'iniciatives a favor del progrés local*. Iniciativa per Catalunya, Barcelona.
- (1993) "Past, Present and Future of the City in Latin America". En *Rethinking the Latin America City*, edited by Richard M.Morse y Jorge E.Hardoy, The Wodrow Wilson Center Press, Washington DC.
- (1993): "Réponses européennes". En varios autores *Demain le nouveau monde. Dialogues Amérique latine / Europe*. La Découverte, Paris
- , y Juli Esteban (1993) *La ciutat y el front de mar*. El Far, Centre de treballs del mar.
- , y Manuel de Forn (1992): "Políticas de Europa y de los estados para las ciudades" (pp.14-25). En *Estudios territoriales* n°39. MOPT, Madrid.
- (1992) : *L'educazione alla città*, Linea d'Ombra, Milano.
- (1992): "Promouvoir une ville efficace, ouverte au monde et à ses habitants". En varios autores *Villes et Technologies Nouvelles*. OCDE, Paris.
- , Joan Busquets, Juli Esteban, Manuel Herce y Josep Roig (1991): *Planejament estratègic i actuació urbanística*. Papers Regió Metropolitana de Barcelona, Institut d'estudis metropolitans.
- (1991): "Alcune significative esperienze europee: Spagna" pp.81-86. en *Una metropoli all'altezza della sfida europea*. Sezione italiana del CCRE, Roma.
- (1990): "Barcelone, une démarche exemplaire". En *Territoires* n° 304-305, enero-febrero.
- (1990): "Urbanesimo e cittadinanza" en *MicroMega* n°1 (pp.49-55). Editrice Periodici culturali, Roma.
- (1990): "Políticas en la ciudad: urbanismo, desarrollo económico local, desigualdad social y participación popular". En *La modernización de las ciudades en México*, UNAM.
- (1990): Prólogo en *El pensamiento peronista*. (ed. Aníbal Iturrieta). Instituto de cooperación iberoamericana, Madrid.

- (1989): “La democracia territorial. Descentralización del estado y políticas en la ciudad”. (pp.25-39). En *Ciudad y territorio* n°81-82. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- (1989) “*The Rebirth of the City*” (pp 13-25, con Josep Subirós) en el libro “Eurocities” coordinado por Mireia Belil. Y *Conclusiones de la Conferencia constitutiva de Eurociudades* (pp 57-61) en “Conferencia Eurociudades”, coordinado por M.Belil, editado por Área Metropolitana de Barcelona.
- (1988): “A participação cidadina” (pp.14-25 En *Espaço & Debates* n° 24. Revista de Estudos Regionais e Urbanos. Sao Paulo.
- (1988): entrevista a: *Xavier Valls. L'arquitecte de la solidaritat*. De Eugeni Madueño. Editor CEUMT, Barcelona .
- (1988): “Participación ¿para qué?” (pp.25-44). Y “La ciudad solidaria” (pp.45-53). En *Urbana* n°9, noviembre. Revista del Instituto del urbanismo / Facultad de arquitectura y urbanismo / Universidad central de Venezuela.
- (1988): “Política cultural i participació ciutadana” (pp.4-8) En *Centres cívics. Espais ciutadans*. Ajuntament de Barcelona.
- (1988): “Pasado, presente y futuro de los gobiernos locales” (pp.27-41). En *Repensando la ciudad de America latina*. Grupo editor Latinoamericano. Instituto internacional de medio ambiente y desarrollo, Buenos Aires.
- (1987): “El renacimiento de la ciudad” en *La ciudad en el mundo. The City in the World*. (pp.5-15). Corporació Metropolitana de Barcelona.
- (1987): “Notes sobre societat i territori a Catalunya” (pp.349-366). En autores varios: *Visió de Catalunya*. Diputació de Barcelona.
- (1987): “Debate” (pp.120-125) en *La izquierda y Europa*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid.
- (1987): Entrevista a Jordi Borja en *Unidos*, n° 17, diciembre. Fundación Unidos.
- (1987): “La place de la régionalisation dans les politiques des États en Europe”. En varios autores *Les politiques de développement régional en Méditerranée*. 1er Séminaire international, Montpellier. Syros / Adels.

-
- (1986): “Ricordo dello scrittore Cortázar” en *Veneziani*, nº 1, abril.
- (1986): Entrevista a Jordi Borja en *Quaderns d'alliberament* nº 12. La divisió territorial de Catalunya, Edicions de la Magrana.
- (1986): “Pors i demandes de seguretat a la gran ciutat”. (pp.65-67). En *Saber* nº 9, mayo-junio.
- , y Jaume Galofré (1986): “Orientamenti dell'amministrazione locale spagnola in tema di referendum” pp. 106-110. en *Regione e Governo Locale* nº 3/5, mayo-octubre. Edizioni delle autonomie.
- y Josep Serra (1985): “Urbanización y sociedad en la España actual” (pp.52-60). En *Desarrollo* nº 1. Revista de la sociedad internacional para el desarrollo.
- (1985): “Nuevos enfoques de política urbana y gestión local” pp.39-54 en *Teoría e intervención en la ciudad*. Fundación de investigaciones marxistas, Madrid.
- (1985): “El gobierno metropolitano: Organización institucional y adaptación a la sociedad post-crisis” pp.153-172. En la revista *Estudios territoriales* nº19 septiembre-diciembre. Instituto del territorio y urbanismo. Ministerio de obras públicas y urbanismo.
- (1985): “Transformacions territorials i institucionals a l'Europa actual” en *Treballs de la societat catalana de geografia* nº2 abril (pp.79-94). Institut d'estudis catalans, Barcelona .
- (1985): “Notas sobre las transformaciones territoriales e institucionales en Europa” pp.95-136. En autores varios: *Metropolis Territorio y crisis*. Asamblea de Madrid / Revista Alfoz.
- (1985): “L'esquerra: experimentar noves formes, avançar noves idees”. (pp.43-53). En *Debat*, nº10, mayo. Fundació Rafael Campalans.
- (1985): “Transformacions territorials i institucionals a l'Europa actual” en *Treballs Societat Catalana de Geografia*, vol.I, núm.2.
- , E. Preteceille, F. Ascher, et al. (1985): “Notas sobre políticas respecto a la vivienda: por un voluntario realista”.(pp.116-130) en *Documents d'anàlisi urbana*, nº3, Publicacions de geografia de la Universitat Autònoma de Barcelona. Bellaterra.

-
- (1984): “Descentralización: una cuestión de método” (pp.5-34). En *Revista mexicana de sociología* n° 4 octubre-diciembre. UNAM
- (1984): “La izquierda: nuevas formas e ideas” (pp.7-19) en *Leviatán* n°18.
- (1983): “Partidos políticos y participación popular” en *Quaderns d'estudis socials* n° 4 (pp.9-26). Diputació de Barcelona.
- (1983): “Descentralización urbana y participación ciudadana en la reciente experiencia municipal española 1979-82”. El Colegio de México y BID. México.
- (1983): “La izquierda en España” (pp.95-138). En *Zona Abierta* n° 29, julio-diciembre, Madrid.
- (1983): “Los actores sociales en la construcción de la ciudad” (pp.17-37) en *Ciudad y Territorio* n° 57-58. Madrid.
- (1982): “Política municipal, la izquierda cumplió 1 año” (pp.31-52). En *Revista mexicana de Sociología* n° 1 enero-marzo. UNAM.
- (1981): “Los movimientos sociales urbanos y los poderes locales en España” (pp.46-55). En *Once. Cuadernos de arquitectura y urbanismo* n° 1 julio. UNAM.
- (1981): “1969-1974: Presó, Bandera roja, PSUC”. (pp. 59-62) en *Taula de canvi* n° 3, dedicado a *Alfons Comín*. junio. Barcelona.
- (1981): “Movimientos urbanos y cambio político” (pp.1341-1371) en *Revista mexicana de sociología* n°4 octubre-diciembre. UNAM.
- , y Jordi Solé Tura (1981): “Alfonso Comín y el comunismo” (pp.41-59) en la revista *Leviatán* n°6, Madrid.
- (1980): “Política municipal: la izquierda ha cumplido un año” en *Zona abierta* n° 25, mayo-junio (pp.23-40). Zona Abierta Editores, Madrid.
- (1979): “Sobre la nostra política municipal avui” (pp.29-36) en *Nous horitzons* n° 54, mayo. Bracelona.
- (1978): “Crisis del Estado autoritario y sistema de partidos en España”. (pp.143-173) En *Papers. Revista de Sociología* n° 8. Universidad autónoma de Barcelona.

- (1978): “Poders locals: comunistes i gestió pública” (pp.3-27) en *Nous horitzons* n° 45-46 julio-septiembre, Barcelona.
- (1978): “Democracia y poderes locales: los comunistas y la gestión pública” (pp.39-55) en *Zona abierta* n° 17 noviembre -diciembre. Madrid.
- , J.M. Cullell, J. I. Urenda et al. (1978): “Les grans qüestions municipals avui, a debat” (pp. 63-82). En *Taula de canvi* n° 8/9, Barcelona.
- (1977-78): “Ayuntamiento y movimientos urbanos ante la democracia” en la *Revista de Estudios sociales* n° 21-22 septiembre-diciembre (pp.81-95).
- (1977): “Moviments urbans i democratització de l'Estat” en *Taula de canvi* n° 5, mayo-junio. (pp.62-79) Edicions Taula de canvi, Barcelona.
- (1977): Prologo para el libro *Carta abierta a los socialistas de Maurice Duverger*. Ediciones Martinez Roca, Barcelona.
- (1976): “Socialistes i comunistes davant la democràcia” (pp.35-52) en *Taula de canvi* n° 2, novembre-desembre.
- (1976): “ A esquerda e a democracia” (pp.231-245) en *Que Socialismo? Que Europa?* Coloquio. Diabril, Lisboa.
- (1976): “Les mouvements sociaux urbains en Espagne” en *Espaces et sociétés*, n° 19, diciembre.
- (1976): “Notes sobre partits política per a una Catalunya democràtica” (pp.5-39) en *Els grups polítics a Catalunya. Partits i programes*. Volum I. Ed. l'Avenç. Barcelona.
- , y Ricard Boix (1976): “Movimientos urbanos en Portugal” (pp.47-58) en *Jano Arquitectura* n° 39, julio-agosto.
- (1974): “Movimientos urbanos de las clases populares. Movimiento reivindicativo, movimiento democrático, dualidad de poder” (pp.39-62) en *Papers*. Revista de Sociología n° 3. Universidad autonoma de Barcelona.
- (1973): “Les communistes et la lutte dans les quartiers en Espagne” (pp.37-42) en *Espaces et sociétés* n°8, febrero. (publicado bajo pseudónimo “Bandera roja”).

- (1973) “Planeamiento y crecimiento urbano de Barcelona. 1939-1958)” en *El Fet Urbà a Barcelona*, CAU n° 22.
- (1971): “La confusión sociológica sobre las clases sociales” (pp.5-18) en N.Binhau, M.Fotia, M.Kolinsky, H.Wolpe y R. Stavenhagen: *Las clases sociales en la sociedad capitalista avanzada*. Ediciones Península, Barcelona.
- (1971): “La ciudad y el ocio” (pp.8-11) en *Cuadernos de arquitectura y urbanismo* n° 83, julio-agosto. Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña y Baleares.
- (1971): “La gran Barcelona”. En *CAU* n° 10 nov.-dic. Col·legi d'aparalladors i arquitectes tècnics de Barcelona..
- (1967-68) Artículos para las Enciclopedias Larousse y Planeta sobre América latina y pensamiento político-social.
- (1965) “Los orígenes de la ideología tecnocrática”. Revista Promos, Barcelona.

Biografía del autor

Estudios y diplomas universitarios

- Estudios de Derecho, Universitat de Barcelona (1958-1961), completados en los años 70 (excepto dos materias).
- Estudios de Sociología, Geografía y Urbanismo en la Universidad de Paris-Sorbonne (1962-68).
- Obtención del grado (licenciatura) en Letras y Ciencias Humanas en Paris-Sorbonne (1965).
- Diploma de postgrado de Geografía Humana, Master de Urbanismo y admisión y seguimiento del curso de doctorado en Geografía Urbana dirigido por Pierre George (1965-68).
- Licenciado en Ciencias Políticas/Sociología por convalidación de los estudios de licenciatura en Paris por la Universidad de Madrid-Complutense, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (1984).

Curriculum docente en Catalunya

- Escola Arquitectura Universitat de Barcelona (1967-69).
Materia: Sociología Urbana.
- Universitat de Barcelona (1968-72)
Materia: Introducción a la Sociología
- Universitat Autònoma (1972-84)

Materias: Geografía Urbana e Instituciones y territorio

- Universitat de Barcelona (1999-2004)
Dirección del Master: Ciudad: Planes, Proyectos y Gestión
- Universitat Pompeu Fabra (2001-2002)
Curso abierto a estudiantes de grado y postgrado: La Ciudad.
- Universidad Politécnica de Catalunya (2004-2007)
Dirección del Master: Ciudad: Planes, Proyectos y Gestión.
- Universitat Oberta de Catalunya (2005 hasta hoy)
Dirección del Master Gestión de la Ciudad

Currículo docente en Universidades extranjeras

- Universidad de París, Instituto Francés de Urbanismo y Ecole de Ponts et Chaussées: dictó cursos como profesor invitado de Urbanismo de postgrado en 1996 (3 meses) y en 2002 (1 mes).
- Pratt Institut (New York): curso de un semestre (1999) sobre Políticas urbanas. En este periodo estuvo invitado como investigador asociado en NYU (New York University) en donde dictó también conferencias.
- Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo: codirector del postgrado sobre Proyectos Urbanos (1998-2001).
- Universidad de Buenos Aires, Facultad de Letras, Departamento de Geografía: curso-seminario intensivo sobre Políticas urbanas de un mes de duración (1995).
- Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Autónoma Mexicana: cursos sobre Gestión de la ciudad, gobiernos locales y políticas urbanas (1980 y 1982).
- Universidad Católica de Santiago de Chile: profesor invitado como investigador y para dictar un seminario, un trimestre (1973).
- Algunas de las Universidades donde ha sido invitado a dar conferencias o ponencias: Madrid-Complutense, País Vasco, Valencia, Lisboa, Roma, Venecia, Londres, New York (Columbia, New School y CUNY), Berkeley (California), Bogotá (Los Andes, Nacional,

Javeriana, Rosario, Externado), Rosario y Mar del Plata (Argentina), Puebla y Guadalajara (Mexico), FLACSO (Santiago de Chile, Quito), Caracas, Sao Paulo, Rio de Janeiro, Montevideo, etc.

Actividades profesionales y políticas en el período de formación (1958-1968)

- 1960-61 Difusor y vendedor de libros y publicaciones no autorizadas en la Universidad.
- Entre 1963 y 1965 es ayudante de investigación en el Centre de Sociologie européenne y en el Institut de Géographie de Paris. Trabaja con Michel Coquery, Jean Cuisenier y Pierre Bourdieu.
- Entre 1963 y 1965 es ayudante de investigación en el Centre de Sociologie européenne y en el Institut de Géographie de Paris. Trabaja con Michel Coquery, Jean Cuisenier y Pierre Bourdieu.
- Ingresa en 1960 en el PSUC. Militancia clandestina hasta 1962. Actividad política y sindical en la Universidad y cargo electo en el SEU y en el SUT (Servicio Universitario del trabajo). Trabajo de organización y de formación en la periferia de Barcelona y Badalona (con colectivos cívicos y núcleos militantes en empresas industriales). Campañas políticas. Exilio en Francia en 1962. Prosigue su militancia política en París como responsable de la célula universitaria del PSUC. En 1966 es suspendido temporalmente de militancia por exponer opiniones diferentes a las de la mayoría de la dirección sobre la realidad española. Participa en el Comité contra la Guerra del Vietnam y en el movimiento político-cultural de 1968. Reside en París hasta septiembre de 1968.

Actividad académica, profesional y política

- 1968-71 A partir de septiembre 1968 el autor reside en Barcelona. Artículos sobre pensamiento social y político y sobre América latina para las Enciclopedias Larousse y Salvat. Trabaja como técnico superior en la Comisión Mixta de Coordinación Estadística (hoy Instituto de Estadística) se integra posteriormente, a finales de 1968, en el departamento de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona. A finales de

1971 es cesado cuando se publica "La Gran Barcelona" (informe, dossier de CAU y libro que dirige). Este período coincide con la docencia en la Escuela de Arquitectura y la Facultad de Letras (Sociología)

- 1972-1983 Fundador y miembro del equipo base del CEUMT (CEU en sus primeros años). Trabajo no remunerado. Esta actividad se expresa por medio de artículos (en la revista CEUMT y otras) y libros. Ver publicaciones. En este mismo período es miembro de la dirección de Bandera Roja (desde finales de 1968) y a partir de 1974 del PSUC y de 1980 a 1984 diputado en el Parlament de Catalunya. Este período coincide con la docencia en la Universitat Autònoma de Barcelona (Geografía Urbana e Instituciones y territorio).

El período que se inicia con el retorno a Barcelona (finales de 1968) hasta asumir un cargo de gobierno en el Ajuntament de Barcelona (1983) es de intensa actividad política partidaria y de producción intelectual. Fundador y dirigente de Bandera Roja hasta (1968-1973) y posteriormente del PSUC (1974-82) produce documentos, artículos y sus primeros libros. Inicia las colaboraciones en la prensa, en revistas y en editoriales: colaborador regular de *Tele-Expres*, redactor en *Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo*, fundador y miembro del comité director de *Taula de Canvi*, artículos en *CAU*, *Papers/Revista de Sociología*, *Espaces et Sociétés*, *Zona Abierta*, *Revista Mexicana de Sociología*, *Cuadernos para el diálogo*, *Triunfo*, colaboraciones con *Edicions 62* y *Laia*, etc.

- 1983-1995 Miembro de los órganos de gobierno del Ajuntament de Barcelona. Teniente de alcalde (status que mantiene hasta su cese) y presidente de Descentralización y Participación (1983-87), vicepresidente ejecutivo del Area Metropolitana (1987-91), Ponente de la Carta Municipal (1989-91) y Delegado de Relaciones internacionales y Cooperación (1991-95). Presidente de TUBSA (Tecnologías de Barcelona S.A) de 1991 a 1995 y miembro de la consultora en red *Consultores Europeos Asociados*, integrante de *Tubsa*). Miembro del equipo fundador del Centro para el desarrollo de la economía social. En este período la actividad docente se limita a conferencias y seminarios en Universidades españolas y latinoamericanas.

En 1983 renuncia a los cargos de responsabilidad política partidaria y de facto abandona discretamente la militancia en el PSUC (al que continua representando en el Ajuntament de Barcelona).

- 1995-2006 Fundador y administrador único de Jordi Borja-Urban Technology Consulting (UTC), empresa de consultoría que trabaja principalmente en España y América Latina en elaboración de informes, dirección de estudios y proyectos y asesoría en planeamiento territorial y estratégico, reformas de los gobiernos locales, descentralización, participación ciudadana, promoción económica local, etc. En este período retorna a la Universidad con dedicación parcial (Universitat de Barcelona y Universitat Politècnica de Catalunya).
- A partir del 2006 la dedicación prácticamente exclusiva a la UOC y a la actividad intelectual.
- La actividad política a partir de la década de los 90 se ha desarrollado mediante la actividad intelectual (publicaciones, conferencias, etc) y en la sociedad civil (colaboración con movimientos sociales, participación en campañas como las guerras del Irak, etc).
- Trabajos de investigación, informes, trabajos diversos desde los años de formación hasta el fin de la etapa dedicada a los cargos públicos (1965-1995)
- Estos trabajos corresponden a la actividad universitaria del último período formativo y a los primeros años de docencia y actividades profesionales y políticas diversas (1965-80) y los realizados en el período de dedicación a cargos públicos (1980-95). En consecuencia la casi totalidad de ellos no corresponden a encargos remunerados.
- 1965-66 Institut de Géographie, l'Université de Paris : « Conditions physiques et développement urbain du site de Barcelona » (memoria complementaria para el diploma de postgrado de Geografía Humana)
- 1966 Institut de Géographie et Centre de Recherches d'Urbanisme (Paris): « Les villes moyennes et le développement de la région du sud-ouest de la France » (memoria principal para el diploma de estudios superiores de postgrado en Geografía humana y tesis para el master de urbanismo).

- 1967 Centre d'Etudes Supérieures d'Urbanisme de l'Université de Paris : « L'habitat sousintégré dans le monde : étude sur le lexique dans les villes latinoaméricaines » (memoria del curso de doctorado)
- 1968 Comissió Mixta d'Informació Estadística : estudi sobre "Les unitats territorials elementals de recollida d'informació".
- 1969-70 Ajuntament de Barcelona : "Análisis de les tendencias socio demogràfiques de la població de Barcelona (1950-1970)".
- 1971 Ajuntament de Barcelona: Barcelona 2000. Estudio prospectivo de urbanismo.
- 1971 Col·legi d'Aparalledors: Informe crítico del urbanismo de Barcelona, base para el dossier publicado como "La Gran Barcelona"
- 1972-74 Fundació March: Beca para "Estudio sobre los polígonos de viviendas de Barcelona i entorno".
- 1973 Universidad Católica de Chile: Estudio teórico sobre la relación entre "Movimientos urbanos y estructura urbana y su aplicación al caso de Chile y a América latina (Conferencia inaugural destinada a un congreso que debía celebrarse del 18 al 20 de septiembre 1973, la semana posterior al golpe de Estado.
- 1974 Congreso mundial de Sociología: Comunicación sobre "Los movimientos populares urbanos en España" (no fue posible la participación personal del autor).
- 1976 Seminario internacional en Ciudad de Mexico de investigadores sobre Movimientos urbanos: presentación de una ponencia sobre "La relación entre movimientos urbanos y procesos de cambio político".
- 1976-79 CEUMT (Centro de Estudios Urbanos, Municipales y territoriales): estudios y artículos diversos sobre Las bases de una ley de régimen municipal, sobre La organización territorial de Catalunya y en general sobre La gestión municipal democrática (la mayoría trabajos en equipo con J. Alemany, R. Boix, Ll. Brau, Ll. Casassas, J. Clusa, M. Herce, M. Tarragó, etc). Ver Publicaciones.
- 1977 Congrés de cultura catalana: contribució "Emergencia d'una societat organitzada" (con Marina Subirats). Contribuciones en el Àmbito de Ordenació del Territori mediante textos colectivos

(CEUMT) y participación en el proceso fundacional de la Societat Catalana d'Ordenació del Territori.

- 1981-82 Informes sobre "La sociedad organizada de los setenta" y "La crisis (cambio) de la sociedad catalana de los 80" con la colaboración de la socióloga Roser Grau. Estos informes forman parte del estudio de diagnóstico del MOPU (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo) para Reconocimiento Territorial de Catalunya, coordinado por el CEP y publicado por la Conselleria de Política Territorial de la Generalitat. No fue publicada la investigación de base para estos informes que incluía un estudio empírico sobre la relación entre la presencia de sectores profesionales cualificados y las funciones, reales y potenciales, de centralidad de las ciudades catalanas.
- 1983 PSUC Redacción del Programa Municipal para la ciudad de Barcelona.
- 1983-86 Estudios previos y Programa de Descentralización y Participación ciudadana del Ajuntament de Barcelona. La documentación se encuentra recogida en 7 dossiers preparados bajo la dirección y en parte redactados por el autor. En diversos libros del autor (individuales y colectivos) se expone este proyecto que se ejecutó bajo la dirección del autor.
- 1984 MOPU-CEP Dos Informes: 1) "Formas principales de organización institucional y sistemas de distribución de competencias entre los niveles regional, metropolitano y local". y 2) "Políticas metropolitanas en las principales ciudades de Europa y América". En colaboración con Joan Alemany.
- 1985 Comunidad Autónoma de Madrid "Informe sobre las transformaciones territoriales e institucionales en la Europa actual y estrategias metropolitanas" (conferencia internacional organizada por la revista Alfoz).
- 1985 Conferencia de Grandes Ciudades organizada en Barcelona por el Consejo Mundial de las Ciencias Sociales, que reunió a expertos de los principales países europeos y americanos. Autor del documento final de Conclusiones y recomendaciones" y de un extenso informe-ponencia sobre "Barcelona y el Área metropolitana: análisis socioeconómico y políticas públicas".

- 1986 Conferencia Internacional sobre Población y futuro urbano celebrado en Barcelona y patronizada por el Fondo de Población de NN.UU, Habitat-NN.UU y el Gobierno de España. El autor presidió el Comité Científico y preparó la Declaración final (con la colaboración de Mireia Belil).

Los documentos de estas dos Conferencias fueron publicados por la Corporación Metropolitana de Barcelona en 1987 (La ciudad en el mundo/The City on the World).

- 1986-88 Miembro del equipo de dirección del "Urban Survey Cities of the World" (5 vols), Informe estadístico, administrativo y gráfico sobre las principales áreas urbanas del mundo. La dirección ejecutiva y técnica de Mireia Belil, codirectora general con Oriol Nel·lo, Joan Alemany y el autor. Informe encargado por el Fondo de Población de Naciones Unidas con la colaboración del MOPU y la Corporación Metropolitana de Barcelona. Editado por el Instituto de Estudios Metropolitanos. El programa Cities, dirigido por el autor conjuntamente con la geógrafa Mireia Belil continuó este estudio entre 1988 y 1991.
- 1987-89 Conferencia constituyente de Eurociudades. Preparación del documento base y organización de la Conferencia, con la colaboración de Mireia Belil. El autor asumió la dirección ejecutiva de Eurociudades Presidente conjuntamente con los representantes de Lyon y Birmingham hasta 1989.
- 1986-87 y 1989-91 Carta Municipal. Primera Etapa: Estudios previos. Coordinación, colaboración y supervisión de diez estudios de los cuales 5 se publican en libro. Segunda etapa: Ponencia redactora del anteproyecto de Carta o Ley especial de Barcelona. EL autor preside la ponencia y es co-autor de la redacción del anteproyecto. Ver la publicación en libro de Carta Municipal (1991).
- 1988-1992 Programa Europa-América Latina de la Sociedad Quinto Centenario. Director conjuntamente con Angel Serrano. Se organizaron encuentros con expertos en Madrid, Barcelona, Mexico, San Antonio y Washington. Se publicaron una serie de libros en los que participó el autor (ver Bibliografía).

- 1990-91 Informe sobre el Mediterráneo Occidental conjuntamente con Censis (Italia) por encargo de la Comisión Europea.
- 1990-91 Informe sobre Tecnologías urbanas españolas y potencial exportador. Realizado con el equipo Inits dirigido por Albert Serra.
- 1991-92 Informe para la DG 16 de la Comisión Europea sobre Redes de ciudades y políticas de promoción urbana en Europa. Dirección general, coordinación de 5 equipos: España (Consultores Europeos), Francia (TEN), Italia (CENSIS), Alemania y Reino Unido (Ward) y coautor de la parte española.
- 1992-94 Informe sobre La organización mundial de las ciudades y su relación con los organismos internacionales, en especial con Naciones Unidas. Este informe se hizo en nombre de las 4 principales organizaciones de ciudades. El autor redactó y presentó el informe en una reunión celebrada en las NN.UU (1994).
- 1992 Declaración Río-Barcelona, presentada conjuntamente por el prefeito de Río (César Maia) y por el alcalde de Barcelona (Pasqual Maragall). Mensaje previo a la inauguración de la Conferencia de NNUU sobre Medio Ambiente y Desarrollo y los Juegos Olímpicos. Texto preparado por el autor.
- 1994-96 Conferencia Habitat II (NN.UU.-Istambul 1996). Miembro del Comité internacional asesor y de la Comisión asesora del gobierno español. Representa al Alcalde en el Asamblea Mundial de Alcaldes que precede la Conferencia. Forma parte de la delegación en la conferencia. Se presenta el Informe Global y Local (coautor con Manuel Castells).
- 1994 Estudio para la elaboración de una publicación sobre Barcelona como ejemplo de práctica positiva para las ciudades del mundo. Encargo del Banco Mundial y del PNUD. Posteriormente se edita en inglés y castellano para su publicación por el Programa de Gestión Urbana. El autor coordina el libro y redacta la primera parte.
- 1995 Informe para la Presidencia de Eurociudades (Alcalde de Bologna): Bases para una Carta de las Ciudades europeas.
- 1996-97. Informe sobre La ciudadanía europea por encargo de Eurociudades y Ayuntamiento de Barcelona (este informe dará lugar posteriormente a un libro).

Informes, planes, proyectos y asesorías 1990-2010

La relación que sigue corresponde a un período en el que el autor tuvo una dedicación parcial a la actividad profesional en forma de asesorías, informes, planes, etc. Esta actividad la compartió primero (1991-95) con su función en el gobierno de Barcelona como Delegado de Relaciones Internacionales y presidente de la sociedad municipal TUBSA (Tecnologías Urbanas de Barcelona, S.A.). Por medio de esta sociedad y con los profesionales vinculados al propio Ayuntamiento (Consultores europeos asociados) realizó diversos trabajos de asesoría principalmente en América Latina.

A partir de 1995 habiendo cesado en sus funciones públicas creó la empresa unipersonal Urban Technology Consulting y con un reducido equipo de colaboradores realizó diversos trabajos de asesoría y planeamiento en América latina y Europa. En esta segunda etapa el autor compatibilizó esta actividad con el retorno progresivo a la Universidad. A finales de los 90 hizo estadias como profesor invitado en París y New York, Y a partir de 1999 diseñó y dirigió el Master Gestión de la Ciudad, primero en la UB (Universitat de Barcelona), luego en la UPC (Politécnica de Catalunya) y a partir de 2006 en la UOC.

Los trabajos que se relacionan a continuación son en muchos casos resultado de encargos profesionales, excepto aquéllos que por ocupar el autor un cargo político (entre 1990 y 1995) o por ser una demanda personal y cómplice son trabajos realizados ad honorem.

- 1990-91 Alcaldía de Lisboa: Dirección de la Asesoría al Plan Estratégico.
- 1990-91 Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: Propuesta de Plan Estratégico de Puerto Madero (con Joan Busquets, Joan Alemany y Alfredo Garay).
- 1992 Prefeita de Sao Paulo: Informe sobre la reforma de la Ley Orgánica Municipal (con Jaume Galofré).
- 1992-92 Jefe de Gobierno de Mexico DF: Informe sobre Reforma política de la Ciudad (con Jaume Galofré).

- 1994-95. Internacional Socialista. Conferencia mundial sobre Ciudades y gobiernos locales. Bologna (Italia). Encargo de la presidencia (Pierre Mauroy) para preparar uno de los tres informes centrales (Las ciudades en el contexto mundial), miembro del comité organizador y redactor y expositor del documento final "El socialismo de rostro urbano" (publicado en 6 lenguas, enero 1995).
- 1994-96 Alcaldía de Bogotá y PNUD: Dirección de la Asesoría externa del Plan Estratégico. En paralelo se hace la asesoría a Medellín y a Cartagena (en estos casos con la colaboración de Manuel de Forn).
- 1994-96 Prefeito de Río de Janeiro: Dirección de la Asesoría del Plan Estratégico (con Manuel de Forn). Posteriormente (1996-97) miembro del equipo que preparó el dossier técnico para la candidatura olímpica (con Manuel de Forn, Lluís Millet y Manuel Herce).
- En este período el autor realiza asesorías puntuales en Porto Alegre, Recife, Salvador de Bahía y Brasilia por invitación de los gobiernos de las ciudades.
- 1995 Alcaldía de Caracas: Asesoría para la puesta en marcha del Plan Estratégico. Conferencia inaugural en el Seminario internacional de presentación del inicio del proceso del Plan.
- 1994-96 Habitat-NN.UU y Gobierno de España. Informes y notas para la conferencia Habitat II, Istambul 96. Uno de los resultados de este trabajo fue el Informe y luego libro Local y global (con M. Castells).
- 1995-2000 Alcaldías de Santiago de Compostela, Gijón, Roma, Lisboa, San Sebastián, Málaga, etc. Asesorías puntuales sobre planeamiento estratégico.
- 1996-99 Eurociudades y Ajuntament de Barcelona: Notas, reuniones de trabajo con expertos europeos y Informe final sobre La Ciudadanía europea (publicado en español, francés e inglés). Con la colaboración de V.Peugeot y G.Dourthe.
- 1996-2007 Ministère del Equipement (Francia). Colaboración regular en organización de encuentros profesionales y participación en los mismos, preparación de dossiers, colaboración en publicaciones, etc (en Paris, Bilbao y diversas ciudades francesas). En 2007 se elabora un

Informe sobre el urbanismo de Barcelona, se organiza un encuentro con la participación de 400 profesionales (300 franceses) y se presenta una de las ponencias iniciales.

- 1997 Ministerio de Cultura de Brasil-BID y Unesco: Asesoría al Programa de rehabilitación de los 7 principales centros históricos del Brasil a partir de una operación emblemática y dinamizadora en cada una de las ciudades elegidas.
- 1997-99 Prefeitura de Santo André y Consorcio Región ABC (Sao Paulo). Coordinación del Proyecto del Eixo Tamanduatehy con Raquel Rolnik con la participación de 3 equipos internacionales dirigidos por Leira-Herce-Portas, Busquets-Wilheim y Portzamparc.
- 1997-99 Ministerio de Obras Públicas. Estudio y proyecto sobre el Centro Cívico de Santiago. El autor representa al Ministerio y es interlocutor del equipo técnico que coordina Alfredo Rodríguez.
- 1998-99 Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Informe sobre el gobierno de las áreas metropolitanas en el mundo (con el equipo de SUR de Santiago de Chile).
- 1999 Gobierno de Venezuela (CONAVI y Fondocomún). Asesoría para la implementación de proyectos de rehabilitación de barrios informales.
- 1999 Gobierno de la Ciudad de Rosario (Argentina). Asesoría del Plan Estratégico, Organización de las Jornadas "Ciudades con Proyecto" y preparación de un libro a partir de los textos presentados (pendiente de publicación por falta de financiamiento).
- 1999 Presidencia de Brasil. Asesoría e Informe sobre "Políticas de desarrollo urbano" por parte del Gobierno federal (con Manuel Castells)
- 1998-2000 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Asesoría sobre la Ley de descentralización (comunas) y la Constitución de la Ciudad. Notas, artículos y reuniones con legisladores y expertos.
- 1999-2001 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Asesoría del Plan urbano y ambiental. Informe final. Miembro de la Comisión redactora del Plan.
- 2000 Alcaldía de Bogotá y Universidad del Externado. Seminario y asesoría sobre Descentralización de la ciudad.

- 2000 Gobierno de la Ciudad de Mexico. Asesoría e Informe a la Jefatura de Gobierno y al a Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda sobre Reestructuración del gobierno de la ciudad y relación entre éste y las delegaciones (distritos). También se hizo una asesoría sobre localización del Aeropuerto (en 2001).
- 2000 URB-AL, Programa de la Unión Europea, Red n° 7. Informe sobre Control y Gestión de la urbanización. Coordinación y redacción del Informa base (con la participación de Raquel Rolnik y otros). Presentación del Informe en la asamblea de la Red celebrada en Rosario (Argentina).
- 2000-2001 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y PNUD. Asesoría al Plan Estratégico.
- 2001 Institut de Cultura de Barcelona. Informe sobre el futuro Centre de Cultures del Món (Edificio Forum).
- 2001-2004 Preparación y Coordinación general de los Diálogos del Forum Mundial de las Cultures “Ciudad y ciudadanos del siglo XXI”. Participación como conferenciante y presentador en los mismos. Redacción de un Informe final y preparación de un libro con las principales contribuciones (no publicado).
- 2002 Plan Estratégico Metropolitano–Area Metropolitana de Barcelona. Informe sobre las Areas metropolitanas del mundo y propuestas para el caso de la región metropolitana de Barcelona.
- 2002 Ministerio de Obras Públicas de Chile. Miembro del equipo ganador del concurso sobre la ordenación del frente marítimo de Valparaíso. Presentación del proyecto.
- 2002 Consorci del Besós. Informe sobre el desarrollo urbanístico y social de La Mina.
- 2002 Institut de Cultura de Barcelona. Informe sobre el Museo del Diseño de Barcelona.
- 2002 PUEC (Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad–Universidad Nacional Autónoma de Mexico). Informe sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas y su aplicación al caso de la región metropolitana de Mexico.

- 2005-2006 Gobierno del estado de Nuevo León (Mexico). Informe y propuesta para el desarrollo de la región metropolitana de Monterrey/Estado de Nuevo León (Mexico).
- 2007-2008 Sociedad Estatal de Exposiciones Internacionales. Informe sobre la participación de las ciudades españolas en la Expo de Shangai 2010 "Mejor vida, mejores Ciudades".
- 2008-2009 Gobierno de Francia. Miembro de uno de los 10 equipos seleccionados mediante concurso internacional para elaborar las propuestas de futuro del "Grand Paris".
- 2009 Colegio de Ingenieros Industriales y Colegio de Arquitectos. Comisario (con Carles Llop) de la Exposición "La calle. La ciudad es la calle" programada para el año 2010.
- 2010 Informe sobre Santa Coloma de Gramanet: Regeneración democrática y Estrategias urbanas (en colaboración con Manuel Herce y Albert Arias).

Este libro se terminó de
imprimir en mayo de 2011
en la imprenta Crearimagen
Quito, Ecuador



Nos encontramos ante realidades urbanas extremadamente contradictorias: por un lado, la ciudad se adecua a la globalización: se inserta en redes macrorregionales (continentales, mundiales), gana posiciones competitivas y consigue funciones nodales y atraer flujos. Las políticas urbanas, entonces, se traducen en la arquitectura de autor, la oferta de áreas para la nueva economía, la gentrificación (o la museificación) de la ciudad consolidada, la mercantilización del valor simbólico del patrimonio, el miedo justificador de los barrios cerrados, el crecimiento periférico por piezas y funciones especializadas, etc. El otro polo es el de la resistencia a la globalización, o a sus efectos perversos, que se manifiesta cuando se comprueba la dificultad de promover un desarrollo sometido a lo global y compatible con la cohesión social y la sostenibilidad ambiental, la creciente marginación de poblaciones sacrificadas en aras de la competitividad global, la banalización y pérdida de identidad de los territorios, por ejemplo. Reaparece entonces el discurso sobre la ciudad, el espacio público, la calle, la mixtura social, el perfil identitario y el patrimonio como memoria urbana.

Para Jordi Borja, la emergencia de la ciudad del siglo XXI es espectacularmente dialéctica, y en ella lo bueno y lo malo, integración y marginalidad, cohesión social y desigualdad creciente, desarrollo sostenible y dinámicas insostenibles, productividad competitiva y enclaves excluyentes, democratización de la gestión urbana y crisis de gobernabilidad de las regiones urbanizadas, globalización y localismo, por mencionar algunos aspectos, están en conflicto permanente. Las esperanzas generadas por la revolución urbana se frustran y el malestar urbano es una dimensión contradictoria de la vida urbana actual. Borja sostiene que vivimos tiempos de revolución urbana y también tiempos de contrarrevolución: la ciudad democrática es una conquista permanente, un campo abierto de confrontación de valores e intereses, un desafío a la innovación política, a la imaginación urbanística y a la movilización cívica.



OLACCHI
Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

QUITO
DISTRITO
METROPOLITANO