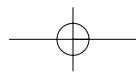
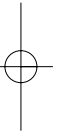
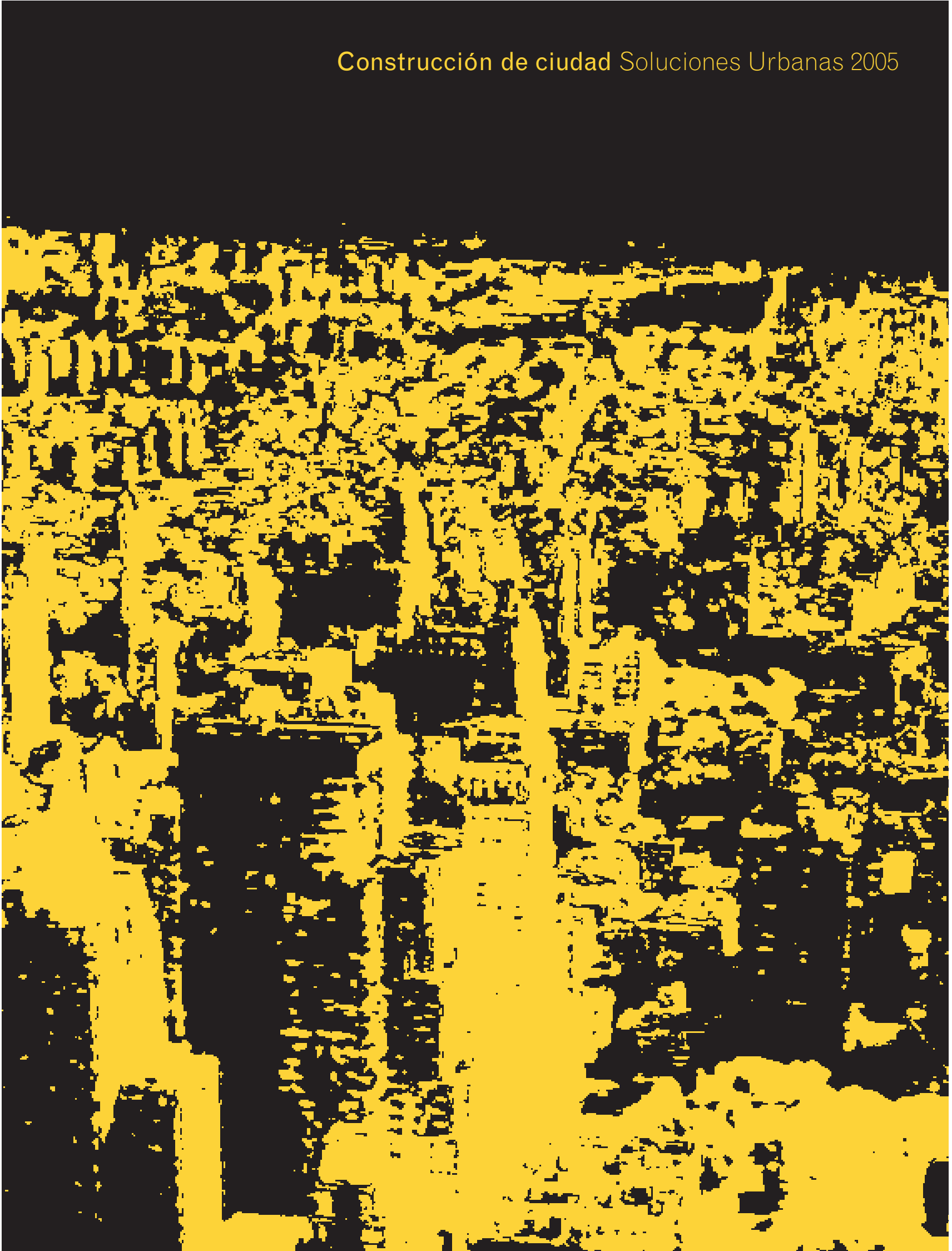


Construcción de ciudad Soluciones Urbanas 2005



Urbanismo y política local 2.0: Alternativas para el gobierno de las ciudades

Juan Freire

Introducción. Una crítica del urbanismo y las políticas locales

Las ciudades, entendidas como sus gobernantes y grupos de presión y/o poder, suelen buscar constantemente grandes proyectos con los que dinamizar la vida social y económica del entorno urbano. Así el paradigma de muchas ciudades españolas incluye toda una serie de proyectos basados en grandes infraestructuras como aeropuertos, grandes edificios corporativos o institucionales, museos, centros logísticos, parques tecnológicos, palacios de congresos, recintos feriales... Aunque algunas infraestructuras se dirigen a mejorar el tejido productivo, las *infraestructuras culturales* son las grandes estrellas y asistimos a la presentación de muchas ciudades como una mezcla de museo, escaparate y centro turístico.

Pero más allá de las infraestructuras y la estética urbana, el debate sobre las razones que pueden hacer competitivas, creativas, innovadoras, sostenibles y, finalmente, vitales, a nuestras ciudades permanece abierto. Es en este debate donde una visión integradora y transdisciplinar del urbanismo puede aportar propuestas realmente útiles. En este sentido, las políticas urbanas deberían, más que buscar soluciones externas al margen de las capacidades existentes *in situ*, acompañar e incentivar a la creatividad e innovación ciudadana generando los instrumentos y las condiciones que se precisen en cada momento. Por desgracia la visión de muchos gobiernos municipales y otros grupos de presión urbana, al menos en España, es bastante distinta. Buscan proyectos que provoquen cambios radicales en las ciudades; actúan con una visión paternalista hacia su propia población (que por cierto, en la mayoría de casos, acepta esa relación de poder y se convierte en demandante continua y acrítica de nuevos proyectos que les permitan mantener o mejorar, al menos aparentemente, su modo de vida). Este tipo de políticas se traducen en una visión rígida y dirigista de la planificación urbana, muchas veces enmarcada en grandes planes estratégicos (los planes de ordenación urbana no sería más que una versión de este tipo de planificación).

Las empresas, las organizaciones, incluso las personas que viven en una ciudad necesitan planes estratégicos, pero ¿deben *las ciudades* reproducir este mismo comportamiento? La estrategia de las ciudades se debe convertir en objetivos tangibles al traducirse en proyectos a menor escala, lo que acaba generando dos problemas: que los proyectos de las ciudades entren en conflicto con los de ciudadanos individuales y organizaciones, o que los proyectos de las ciudades sean poco útiles. Un tercer problema, posiblemente el más grave, puede ser el efecto psicológico que hace que se transfiera la responsabilidad de creación de riqueza y desarrollo desde las personas a las instituciones. A esto debemos añadir que, en general y al menos en España, los responsables políticos no suelen contar ni con la experiencia ni con los conocimientos ni con la visión precisos para diseñar y gestionar los proyectos adecuados.

Ante esta situación cabría hacerse estas preguntas: ¿hasta dónde debe *la ciudad* dirigir la estrategia de su entorno urbano?, ¿por qué las grandes infraestructuras son fundamentales en los

proyectos municipales? ¿son estas infraestructuras iconos de poder político o creación de condiciones para el desarrollo de proyectos? ¿hasta qué punto es importante la dependencia psicológica de estos grandes proyectos por parte de la ciudadanía?

La planificación urbana. La experiencia española

La planificación urbana es considerada habitualmente como una actividad imprescindible y no se suele entrar a discutir su oportunidad y como debería materializarse en políticas concretas, y en particular hasta que grado de control sobre la vida ciudadana debe llegarse. Las ciudades españolas han sufrido un crecimiento ininterrumpido y, en muchos casos, exponencial, desde los años 1960 y 70 y, en buena medida, se siguen aplicando los mismos modelos de gestión urbana heredados de esa época. El contexto político, social y económico, la cultura y las propias ciudades han cambiado radicalmente, pero muchas actitudes son herederas directas del pasado.

Posiblemente para poder evaluar los resultados de las políticas urbanas de la segunda mitad del siglo XX sería apropiada una aproximación microeconómica y antropológica que analizase comparativamente la trayectoria y situación actual de diferentes barrios en una ciudad. Si realizásemos ese ejercicio nos encontraríamos con resultados ciertamente paradójicos. Algunos barrios que crecieron abandonados por las instituciones, sin ningún tipo de planificación de la edificación, se han acabado llenando de actividad comercial, que abarca todo tipo de clientes: desde *tiendas caras* a un ecosistema de *todos a 100 y chinos* que ofrecen todo tipo de productos a vecinos de lo más diverso. Las calles de estos barrios son en muchos casos el escenario de una gran diversidad de actividades económicas y de modos de vida. Estos barrios sufrieron, y algunos los siguen sufriendo, graves problemas de delincuencia y consumo de drogas. En muchos de estos barrios los emigrantes son los nuevos actores principales de la vida urbana y se hacen sentir aquí mucho más que en cualquier otro barrio. Por supuesto, en estas zonas siguen sin existir zonas verdes, los servicios públicos siguen siendo deficientes, y los problemas de tráfico suelen ser asfixiantes. Pero, en conjunto, muchos de estos barrios son mucho más vitales y dinámicos que hace 30 años.

En contraposición nos encontramos con algunos experimentos urbanos que consistieron en el diseño cuidadoso y estrictamente planificado de barrios completos. La mayor parte de estos diseños de la segunda mitad del siglo XX se basaron, de una forma u otra, en la zonificación de usos. El resultado en muchos casos no ha sido especialmente positivo, más bien todo lo contrario. Muchas de estas zonas urbanas se encuentran degradadas y con escasa actividad económica, social y cultural. Ante este panorama las instituciones públicas y las organizaciones ciudadanas proponen y reclaman ahora nuevos planes para su revitalización. El fracaso de este modelo siempre cuenta con una serie de elementos básicos comunes: los negocios no ocuparon las zonas comerciales que se les habían reservado y los vecinos no

adaptaron su estilo de vida a aquel que el diseño urbano les ofrecía. Es fácil encontrar barrios en que la perfecta ordenación de espacios se ha convertido en un auténtico laberinto para el tránsito de personas bien caminando bien en automóvil. Curiosamente, la ausencia de tráfico, que se suele considerar un beneficio para la calidad de vida, puede tener consecuencias dramáticas dado que, al limitarse los flujos, la actividad comercial no resultaba rentable. Al desaparecer la actividad comercial, desaparece la vida en las calles, que en una última fase de degradación pueden ocurrirse por grupos marginales. El aumento de la inseguridad hace que los vecinos acaben *encerrándose* en sus casas, en muchos casos antiguas y de mala calidad, sin poder *disfrutar* de los espacios comunes que se habían diseñado para ellos.

Deliberadamente he dejado fuera de esta tipología a las zonas céntricas cuya vitalidad y actividad depende en mayor medida de factores externos al propio diseño (o a la ausencia de diseño) del barrio. Me he centrado en dos casos extremos a modo de ejemplo, asumiendo que, por supuesto, en las ciudades dominan barrios de tipologías intermedias entre los casos descritos.

El que muchos experimentos de planificación urbana hayan fracasado no parece que haya ayudado a la reflexión y al aprendizaje. Por el contrario se suele culpabilizar de modo exclusivo a las instituciones públicas de falta de inversión para crear o regenerar infraestructuras y actividad económica y social. Estas *nuevas soluciones* se convierten en nuevos proyectos constructivos sin analizar críticamente el modelo urbano que subyace. Se sigue diseñando lo tangible, olvidando totalmente lo intangible.

Hagamos aquí el ejercicio de crítica que reclamo. En mi opinión, en muchos de estos casos los planificadores no acertaron en sus previsiones de la densidad de población, de estructura demográfica, de estructura socioeconómica, de demanda de servicios, y de tipos de actividades económicas que surgirían. Pero, ¿cuál fue el error? ¿el fallo en las previsiones? o ¿el hecho mismo de empeñarse en planificar el futuro?

Pero no deberíamos limitarnos a evaluar los experimentos de planificación, pueden ser más instructivos los experimentos que no se realizaron como el que he descrito de modo genérico más arriba; los correspondientes a aquellos barrios que crecieron de forma casi-espontánea, sin inversión ni planificación. Estas realidades pueden enseñarnos que en ocasiones los ciudadanos enfrentados a un nuevo espacio desregulado son capaces de desarrollar, de modo casi totalmente independiente, un tejido urbano denso y vital.

La planificación urbana en EEUU: de la anti-planificación de Jane Jacobs al diseño virtual y los problemas de escala

El *master builder* durante varias décadas de mediados del siglo XX (a pesar de no ostentar ningún cargo electo) de la ciudad de Nueva Cork, Robert Moses, fue uno de los máximos ideólogos y ejecutores de un modelo de planificación urbana basada en grandes infraestructuras, megalómana y destructora de los espacios públicos tradicionales. De modo involuntario y contra su voluntad, la política desarrollada por Moses fue la detonante de que Jane Jacobs (recientemente fallecida) se convirtiese en la máxima figura de la *anti-planificación* urbana (especialmente a partir de la publicación en 1961 de su libro *The Death and Life of Great American Cities*, considerado una de las obras claves del urbanismo). Jacobs pasó del activismo a convertirse en una pensadora clave para el urbanismo a pesar de no contar con ninguna formación académica relacionada con el tema.

Jacobs ha defendido estrategias de gestión urbana basadas en la comunidad y se ha caracterizado por posiciones contrarias a la planificación centralizada. Esta postura le ha valido en ocasiones el adjetivo de *anarquista* (a veces como admiración otras como desprecio) por su confianza (basada en su conocimiento empírico) en la capacidad de los individuos y los pequeños grupos frente a los gobiernos y las grandes corporaciones. Además sus teorías defienden un modelo urbano basado en la diversidad de usos y las concentraciones de elevada densidad, que han ido contracorriente con muchas de las teorías urbanísticas dominantes en la segunda mitad del siglo XX.

Las teorías de Jacobs se basan en su intenso trabajo de campo utilizando observaciones detalladas de la vida de los barrios, lo que le permitió identificar las claves de su buen o mal funcionamiento. Así, descubrió que los barrios en que coexisten usos diversos (residencial, oficinas, comercial, ocio, etc.) en un mismo espacio son más seguros y vitales que aquellos poco diversos. Estas observaciones contradicen totalmente la tendencia dominante, en especial en EEUU, que proponía (y llevó a la práctica en muchas ciudades) la zonificación de usos. Por tanto, para Jacobs, las ciudades son sistemas complejos emergentes resultado de las acciones no planificadas de individuos y pequeños grupos, y en las que el *conocimiento local* es clave.

Estas son las razones básicas por las que los liberales (en el sentido europeo) y, en particular, los libertarios, han abrazado, en parte, las ideas de Jacobs dado que ambos defienden el papel del individuo frente al del estado. Jacobs critica también abiertamente a los *nuevos urbanistas*, una de las bestias negras del liberalismo. El *nuevo urbanismo* pretende desarrollar centros urbanos vitales pero mediante una planificación estricta y centralizada. Sus diseños han fracasado en ocasiones por varias razones como la falta de conectividad entre centros de actividad o el no comprender la complejidad y sutileza de mecanismos que gobiernan *de facto* la dinámica urbana. Jacobs define a los centros comerciales como una forma de monopolio que se origina como consecuencia de la zonificación de usos que exigen los planificadores urbanos.

A mi modo de ver, el hecho de que las ideas de Jacobs hayan sido apoyadas tanto por liberales como por progresistas se debe a que a unos les gusta el modelo urbano resultante mientras que los otros apoyan el modelo político propuesto para conseguir ese modelo. Así, los teóricos urbanos de la izquierda defienden el modelo de crecimiento inteligente (*smart growth*) con elevadas densidades (que reduce las necesidades de transporte y el consumo de energía, y por tanto es más eficiente y sostenible ambientalmente) frente al *sprawl* suburbano. Pero, estos mismos teóricos proponen, como modo de conseguir el resultado perseguido, el diseño urbano centralizado, la planificación. Por el contrario, los liberales han criticado la imposición del modelo *smart growth*, defendiendo la ausencia de planificación y controles estatales. En este debate se han mezclado en ocasiones los medios y fines. Jacobs introduce una nueva perspectiva que puede resolver el debate: muchas de las características del *smart growth* son beneficiosas para las ciudades y las sociedades humanas, pero este modelo no puede desarrollarse correctamente mediante una planificación centralizada. Son las propias comunidades, cuando cuentan con la libertad y capacidad para la toma de decisiones, las que se auto-organizan y dan lugar a este modelo urbano, que surge como una propiedad emergente de la acción ciudadana.

La principal crítica a las ideas de Jacobs se refieren al problema de la escala: ¿hasta qué punto una ciudad puede crecer y organizarse de un modo espontáneo, sin la ayuda de una autoridad central que planifique, al menos en cierta medida? La auto-organización puede funcionar bien en las pequeñas escalas (por ejemplo un barrio), pero es más discutible su éxito cuando pensamos en una ciudad o en un área metropolitana.

Diferentes evidencias (singularmente los barrios marginales de muchas megaciudades, como las *favelas*, y los casos de estados fallidos con una ausencia total del estado, como Somalia) apuntan a que cuando el estado no dispone de unos recursos materiales y humanos mínimos, la mejor opción es la ausencia absoluta de una autoridad pública. Con este modelo no se consigue, por supuesto, una situación deseable, pero si se mejoran las condiciones de vida respecto a la dependencia de un gobierno corrupto y/o ausente totalmente de recursos.

Pero, en el siglo XXI, emerge una nueva forma sutil de planificación que no suele reconocerse como tal: los modelos de simulación (en ocasiones implementados en forma de videojuegos, como el caso de *SimCity*) que permiten diseñar ciudades completas o simular la dinámica socioeconómica urbana mediante algoritmos matemáticos. El principal problema de estos sistemas es que las condiciones de partida (la estructura del código y los detalles de los algoritmos) determinan los resultados; pero este factor no suele identificarse claramente por los desarrolladores ni los usuarios lo incluyen en los análisis y propuestas que surgen de la utilización de estas herramientas. En resumen, el gestor usa las simulaciones como si fuesen escenarios reales creyendo que lo que funciona de un determinado modo *in silico* lo hará del mismo modo en el mundo real; en cierta medida confunde el videojuego con la realidad. En este sentido, el proyecto *Scalable City*, desarrollado por el *Center for Research in Computing and the Arts* de la Universidad de California en San Diego, trata precisamente de demostrar los peligros de las simulaciones en el diseño urbano y constituye una referencia básica para entender la naturaleza de este problema.

Como contrapunto a las advertencias contra los nuevos y tradicionales métodos de planificación que surgen de *Scalable City* y del trabajo de Jane Jacobs, diferentes voces han empezado a reflexionar sobre los peligros de la ausencia total de planificación. Por el momento no parece emerger una solución general, dado que posiblemente no exista un único modelo adecuado a todas las situaciones. En cualquier caso, en situaciones como la española, caracterizada por un exceso de planificación e intervencionismo, podría ser muy útil combinar las ideas de Jane Jacobs con el uso, con mucho sentido común, de los modelos de simulación (para análisis de escenarios y definición de estrategias, más que para una planificación estricta y lineal).

Urbanismo 2.0. La política local en las ciudades del siglo XXI

Si las ciudades pueden definirse como redes sociales que se organizan y aumentan sus flujos materiales y de información gracias a la *ausencia de espacio*, el urbanismo debería considerarse como el diseño de lo intangible. En este sentido, no es una ciencia o técnica que deban apropiarse los especialistas, ni mucho menos es una cuestión exclusivamente (ni principalmente) arquitectónica y constructiva. El urbanismo representa el gobierno de las aglomeraciones urbanas, las ciudades como agregación de individuos y como bien común que surge como propiedad emergente de la interacción. Se podría considerar al urbanismo un arte que trata de manejar un sistema complejo con unos objetivos.

Por tanto, al final, los políticos en tanto que administradores públicos son los responsables del urbanismo, y por eso utilizo urbanismo, aquí, en el sentido de política local.

Dada la importancia creciente de las tecnologías de la información y siguiendo la estela de la web 2.0, podríamos denominar a este nuevo modelo como *Urbanismo 2.0*, en oposición al tradicional, o 1.0. Con este término se trata de resaltar que:

- importan más las personas y las redes sociales que las infraestructuras,
- la tecnología nos permite hoy en día superar muchas barreras que en el pasado impedían modelos *de abajo a arriba*, colaborativos y, en gran medida, auto-organizados y,
- los ciudadanos somos (o deberíamos ser) usuarios activos y no consumidores pasivos.

Pero una vez planteada, de forma esquemática, una crítica de las políticas urbanas dominantes, podemos plantear algunas ideas sobre como debería actuar el urbanismo en el siglo XXI en nuestro contexto geográfico y socioeconómico. Parte de estas propuestas son demasiado genéricas, y esto es así deliberadamente dado que estamos hablando de política y la acción política debería tener un límite donde comienza la iniciativa ciudadana. Además, las estrategias deben adaptarse a las circunstancias particulares de cada caso y por tanto, deben autolimitarse en la definición de su alcance.

0. Definir el modelo deseado de ciudad

El modelo de ciudad museo, escaparate y centro turístico es posible, y viable en unos pocos casos, pero no es el modelo en el que pienso al escribir estas ideas. En mi opinión las ciudades *deben aspirar* a ser libres, abiertas y dinámicas social, cultural y económicamente. Este modelo genérico debería crear condiciones para que en cada ciudad se desarrollen diferentes sectores económicos en función de su entorno local y global. Innovación y sostenibilidad deberían ser objetivos clave pero indirectos, como propiedades emergentes de un sistema de gobierno y gestión. La estética urbana y la arquitectura serán claves en el modelo de ciudad museo; en otros modelos, aún siendo importantes, deben estar supeditadas a otros objetivos más importantes.

1. Las decisiones urbanísticas deberían siempre estar basadas en información y conocimiento objetivos

Las ciudades como sistemas complejos contarán siempre con grados de incertidumbre, pero esto no es excusa para no abordar su gestión con el mejor conocimiento posible. Entender el funcionamiento de las ciudades requiere una aproximación dinámica y cuantitativa, no una perspectiva estética y estática. Además, para entender los procesos que conforman la dinámica urbana debemos situarnos en las escalas espaciales y temporales precisas: las ciudades son nodos en redes a mayor escala (de regional a global), pero a su vez son redes diversas y complejas. En este sistema, la escala metropolitana surge como la dimensión clave para comprender y gobernar las aglomeraciones urbanas.

Para entender una ciudad y hacer operativo ese conocimiento deberemos basarnos en tres ejes:

- a) Utilizar una aproximación analítica híbrida que combine a los científicos sociales (antropólogos, sociólogos y economistas) con una metodología cuantitativa (microeconómica). Por desgracia esta aproximación transdisciplinar no es demasiado frecuente en nuestro entorno académico y cultural. Pero aún más grave es la aproximación ideológica dominante entre los

científicos sociales en nuestras universidades. Muchos de nuestros científicos sociales (incluso una buena parte de los economistas) son ideológicamente lo que Enrique Krauze definió recientemente como izquierdistas con *anteojeras ideológicas* o directamente marxistas (ya sea una decisión explícita o se encuentre implícito en su pensamiento). Una prueba de lo anterior, es la fuerza académica, contraria a la mayoría de evidencias empíricas, que tiene la posición anti-mercado y anti-globalización y, en contrapartida, la confianza ciega y absoluta en el estado. No es tan importante la posición ideológica de los profesionales, como su actitud ante la información.

El problema surge cuando alguien analiza una situación que *a priori* considera equivocada y su objetivo personal es cambiarla confundiendo análisis y acción. A no ser que se desee cambiar el sistema económico (libre mercado) y político (democracia liberal) actuales, un enfoque basado en la premisa de que estos principios son incorrectos no conducirá a ningún análisis útil. En este sentido, es necesaria la aceptación de los papeles diferentes y necesarios del estado y del mercado (y los empresarios) para poder comprender el funcionamiento de las ciudades.

- b) Utilizar herramientas de integración de la información para su visualización y análisis (basados en sistemas de información geográfica) que utilicen estándares y bases de datos abiertos. Este modelo favorece tanto la incorporación de nueva información de un modo continuo y desde diferentes fuentes (algunas propias de la administración pero otras no) como un proceso de evaluación continua por parte de aquellos interesados que redundará en un mayor control de calidad.
- c) Los profesionales encargados de este trabajo de análisis deberían comprender lo que significa un sistema complejo y sentirse cómodos en el análisis de escenarios y la creación de prototipos experimentales, herramientas básicas para el análisis de sistemas complejos con futuros inciertos y para el diseño de soluciones. El análisis de escenarios y los prototipos tratan básicamente de proponer futuros posibles y alternativos basados en narraciones cualitativas (aunque fundamentadas en análisis previos cuantitativos) o en objetos tangibles.

2. Adecuar la escala espacial de las instituciones de gobierno a la escala de la dinámica urbana

Tal como se comentó anteriormente, la escala metropolitana surge como el nivel organizativo clave para poder aplicar políticas eficaces. Manuel Castells ha propuesto que la dinámica urbana en la era de la información está caracterizada por procesos simultáneos de centralización (concentración) y descentralización que dan lugar a regiones metropolitanas que se convierten en las nuevas unidades funcionales. Estas regiones superan las escalas administrativas y políticas tradicionales, lo que genera problemas de adaptación a la nueva realidad de la gobernanza urbana.

3. Eliminar la conexión perversa entre planificación urbanística y financiación municipal

Este es un problema de largo alcance, pero que, al menos en España, pervierte profundamente todo el sistema provocando procesos continuos de corrupción y burbujas inmobiliarias. El cambio debería promover el paso de un modelo hiper-regulado a otro con regulaciones mínimas en que se garantizasen unas reglas de juego transparentes sin desalentar o pervertir la iniciativa privada y la libertad de elección individual. Este tema, siendo de vital importancia, precisaría de otro artículo monográfico.

4. Favorecer flujos de personas, de información y financieros

Una red necesita flujos continuos para persistir. Para ello son precisas redes físicas (de transporte) y virtuales (de telecomunicaciones) rápidas, baratas y ubicuas. La aparición de las redes inalámbricas con tecnología *wifi* pueden ser parte de la solución; la integración del transporte intermodal puede ser la otra pieza clave. Pero, además de una tecnología se necesita un modelo de desarrollo y gobierno sobre el que en España ha existido escaso debate y menos iniciativas. Diferentes experiencias en marcha en otros lugares nos pueden permitir aprender rápidamente y diseñar la solución que mejor se acomode a objetivos concretos. Por ejemplo, en estos momentos el modelo de la implantación de redes *wifi* urbanas oscila entre tres opciones básicas: redes de iniciativa pública (*Wifi as a equalizer*), una combinación de iniciativa pública (que crea la infraestructura) y privada (que gestiona el acceso) o iniciativa exclusivamente privada. Como resultado ha surgido un ecosistema de soluciones: redes abiertas ciudadanas (*Madridwireless, Seattlewireless*); operadores tradicionales de telecomunicaciones; redes municipales (conocidas como *MuniWifi*); nuevos operadores en abierto y, posiblemente, gratuitos (*FON, o Google* en San Francisco); cooperativas ciudadanas (la ciudad de Nuenen en Holanda). El conocimiento generado por todas estas experiencias convenientemente analizadas puede permitir desarrollar proyectos locales más eficientes y eficaces en sus objetivos.

5. Tecnología y diseño efímeros

El proceso de *efimerización*, nacido del desarrollo tecnológico, se contrapone a la pesada burocracia que acompaña a los proyectos de estados y muchas ONGs. La *efimerización* (neologismo inventado por el visionario Buckminster Fuller) consistiría en el replanteamiento del uso de cantidades masivas de materia y energía por información traducida en diseño y tecnología que permiten desarrollar productos más pequeños, más ligeros y *más inteligentes*.

La combinación inteligente de tecnología y diseño puede promover soluciones *efímeras*, en el sentido de ser *ligeras*, baratas y efectivas, a los más diversos problemas (por ejemplo están teniendo particular impacto en países en desarrollo tecnologías de este tipo aplicadas a la generación de energía o a la potabilización de agua). Estos problemas hasta el momento sólo han encontrado solución mediante *burocracias masivas* asociadas a grandes inversiones para generar infraestructuras a gran escala. Además, y no menos importante, la tecnología efímera, por su menor coste y mayor rapidez en la generación de beneficios, permite que florezca la iniciativa privada a pequeña escala basada en emprendedores.

6. Utilizar preferentemente los mecanismos de mercado en la provisión de todo tipo de servicios (vivienda, educación, cultura, ocio...)

Propiciar la libertad de iniciativa empresarial y comercial es la mejor vía para lograr sociedades independientes, activas y dinámicas. El buen político debe ver en esta estrategia una oportunidad de hacer realidad muchos más proyectos; de ese modo su relevancia social se amplifica aunque su control sobre cada uno de los proyectos sea menor. El mal político, por supuesto, preferirá el control absoluto de pocos proyectos. Diferentes modelos políticos conducen a la planificación, basada en el control estricto y el dirigismo, o la estrategia, fundamentada en la creación de condiciones y oportunidades.

7. Densidad y diversidad de usos

Estas dos propiedades son condiciones que facilitan la eficiencia, vitalidad, innovación y sostenibilidad urbana. Las decisiones políticas pueden facilitar las condiciones que conduzcan a mayor densidad y diversidad; cuando se intenta dirigir el proceso las consecuencias pueden ser catastróficas. En este sentido, se tiende a postular que las ciudades compactas, de alta densidad, son consecuencia de un proceso de planificación mientras que la aplicación de mecanismos de mercado, cuando se aplican a la gestión del territorio y especialmente a cuestiones inmobiliarias, conduciría al desarrollo de ciudades difusas con grandes extensiones suburbanas de baja densidad (*urban sprawl*). El *sprawl* trae consigo toda una serie de consecuencias negativas para las sociedades (se diluye el capital social al reducirse las interacciones), economía (menor eficiencia por los mayores costes de desplazamiento) y medio ambiente (se urbaniza una mayor cantidad de espacio *per cápita* y se incrementa el uso del transporte privado lo que determina un mayor consumo energético). Los *nuevos urbanistas*, aduciendo estos efectos negativos defienden la planificación urbana como una única solución para obtener ciudades compactas, y por tanto proponen la imposición de serios límites a los mecanismos de mercado.

Pero, cabe preguntarse por qué un mercado abierto debería favorecer el *sprawl*. Básicamente por que los ciudadanos elegirán reducir costes en el precio de su vivienda y además incrementar su espacio vital disponible y la calidad ambiental de su entorno. Por supuesto, vivir en zonas suburbanas tiene toda una serie de costes asociados (desde el transporte hasta el aislamiento), pero, estos problemas no se han fijado suficientemente en el análisis coste-beneficio de los individuos como para hacer variar la relación entre mercados y *sprawl*.

A contracorriente de esa visión, proponía más arriba un modelo compacto y diverso de ciudad permitiendo al mismo tiempo que los mecanismos de mercado operasen con la mayor libertad posible, para lo que se precisa simplificar el sistema de regulaciones, en lugar de tratar de conseguir estos objetivos con un exceso de planificación (creando nuevas regulaciones que se superponen a otras ya pre-existentes). Esta propuesta se basa en una serie de evidencias empíricas que parecen contradecir el paradigma aceptado sobre relación entre mercados y *sprawl*.

En España, esta discusión, siendo muy popular en los medios de comunicación interesa muy poco en los ámbitos académicos. Pero son los análisis objetivos los que nos permitirían evaluar los efectos de mercados y regulaciones en la densidad urbana. En EEUU si existe un pequeño núcleo de economistas que se preocupan por el tema. Además, EEUU puede ser un buen contraste para la experiencia española dado que se tiende a *acusar* al modelo de norteamericano de inclinarse hacia el *laissez-faire* del mercado, y al mismo tiempo se le identifica como un *paraíso* del *sprawl*. Por tanto, EEUU debería ser el lugar ideal para comprobar si las (escasas) regulaciones favorecen el (intenso) *sprawl*.

Jonathan Levine, de la Universidad de Michigan, publicó en 2005 *Zoned out: Regulation, Markets, and Choices in Transportation and Metropolitan Land Use* (editado por *Resources for the Future*). Según Levine, el modelo suburbano, de baja densidad, es una consecuencia de las preferencias vitales de los norteamericanos. Obviamente, los sistemas de mercado permiten que los individuos hagan efectivas sus preferencias y por tanto la hipótesis sobre los efectos de los mercados abiertos sería compatible. Pero además, según los estudios de Levine, el sector urbanístico

es uno de los más intervenidos en la economía americana y estas regulaciones impuestas por gobiernos locales exacerban las preferencias de los ciudadanos al forzar diseños urbanos de baja densidad excluyendo la posibilidad de existencia de zonas de alta densidad en las áreas metropolitanas.

En una línea similar, el trabajo de Edward Glaeser, de la Universidad de Harvard, trata de comprender las causas de la burbuja inmobiliaria que viven muchas ciudades estadounidenses. Contra la percepción habitual de escasez de suelo urbanizable, Glaeser, utilizando rigurosos y complejos análisis estadísticos (especialmente de las aglomeraciones urbanas en la zona de Boston, que ha experimentado un espectacular crecimiento de precios en las dos últimas décadas), demuestra que la principal causa de los incrementos de precios se encuentran en la zonificación de usos a la que obligan las regulaciones gubernamentales. Además, la estructura espacial fiscal, con elevados impuestos municipales en las zonas urbanas (controlados por los gobiernos municipales) y bajos en las suburbanas (en muchas ocasiones en *tierra de nadie* fiscal) incrementa el incentivo para huir de los centros de las ciudades.

En resumen, en uno de los países con mayor libertad de mercado, el desarrollo urbano está fuertemente intervenido creando una escasez artificial de suelo que retroalimenta positivamente las preferencias de los ciudadanos y genera ciudades extensas de baja densidad que provocan importantes externalidades negativas sociales, económicas y ambientales. Los resultados obtenidos en EEUU deberían ser una lección a estudiar en detalle por los políticos locales españoles empeñados en su mayor parte en planificar y controlar estrictamente el desarrollo urbano para evitar precisamente esos problemas.

8. Gestión ambiental

la sostenibilidad será una consecuencia de un modelo de gestión, pero su consecución requiere, por una parte, entender la ecología urbana (los flujos de materiales y energía dentro de la ciudad y entre la ciudad y su entorno) y, por otra, contar con regulaciones y mercados que permitan internalizar los costes ambientales en el balance de cada ciudadano, empresa o institución. Para ello es preciso repercutir los costes reales de productos y servicios en sus usuarios, lo que significa eliminar subsidios o sobre-costes derivados de impuestos que suelen generar efectos perversos que contribuyen a empeorar la calidad ambiental.

9. La delincuencia

De baja o alta intensidad tiene en ocasiones consecuencias catastróficas para las ciudades, al incrementar la inseguridad y provocar una reducción de los usos de espacios públicos y, por tanto, un debilitamiento de las redes sociales y de las actividades comerciales. En este sentido, su minimización debe ser un objetivo político fundamental, pero en muchas ocasiones los responsables políticos y administrativos tratan de pasar por alto estos problemas como reflejo de su incapacidad para lograr soluciones efectivas. Las soluciones no son, por supuesto, simples, pero algunas acciones concretas pueden tener resultados efectivos:

- conocer su naturaleza y el contexto socioeconómico y cultural donde se desarrolla (normalmente se obvia este paso para poder ocultar mejor el problema);
- utilizar el *diseño urbano* como un método de control (por ejemplo, la densidad y diversidad de usos suelen conducir a reducciones en los niveles de delincuencia); y

- aplicar estrategias de control realistas (adecuadas a los medios disponibles) y efectivas (que ataquen los problemas más importantes, caso de no contarse con medios para un "control absoluto", lo cual es la norma más que la excepción).

Vistas estas ideas, cabe preguntarse cual debe ser el papel de la administración pública. Estas serían algunas ideas que traducirían las diez propuestas anteriores en unas reglas de actuación:

1. Evaluación y definición de las estrategias, incluyendo la selección de objetivos políticos y de gestión, pocos pero específicos, concretos y evaluables. La concreción permitiría desarrollar un *contrato-programa con la ciudad* que haga más transparente y controlable por los ciudadanos la acción de gobierno.
2. Crear condiciones para que se genere la dinámica urbana deseada, lo cual muy probablemente debería traducirse, al menos en muchas ciudades españolas, en una simplificación y adaptación de la legislación.
3. Liberación de información y datos y desarrollo de una e-administración realmente al servicio del ciudadano, que defina y aplique obligaciones estrictas y bien definidas y métodos de control efectivos.
4. Provisión de servicios públicos, favoreciendo siempre que sea posible (y al ritmo que sea posible) una transición a modelos de gestión privados. No debería ser tan relevante la elección entre público y privado (en un caso los ciudadanos pagan esos servicios como impuestos, en otros directamente) mientras se garantice que la población tenga acceso a los servicios de una forma eficaz y eficiente. En principio, la gestión pública y privada podrían considerarse modelos equivalentes en cuanto a sus objetivos finales, pero las evidencias apuntan a que la gestión privada suele proporcionar mejores resultados.
5. Preservación y/o revitalización de los espacios públicos urbanos como elementos fundamentales de la vida urbana.

Estrategias para la revitalización de los espacios públicos urbanos

Los espacios públicos, al menos de las ciudades mediterráneas y europeas, han sido históricamente una parte integral de nuestras ciudades, y en buena medida su razón de ser al ser los lugares donde se desarrollaban las interacciones sociales que las configuraban. De este modo, este elemento básico en la vida urbana se ha interiorizado como algo consustancial con la existencia de las ciudades, independiente de opciones políticas o de los procesos socioeconómicos. El fenómeno de la *metropolización* de las ciudades, su transformación en estructuras difusas y multicéntricas ha provocado una transformación de los espacios públicos. Como consecuencia del *urban sprawl* surgen los grandes centros comerciales, inicialmente en EEUU y posteriormente en el resto del mundo, como otro modelo de organización de la vida social de los habitantes de las grandes áreas metropolitanas, la *ciudad difusa* extendida y de baja densidad.

Como ya se discutió más arriba, el modelo de ciudad difusa ha sido atacado por razones ideológicas, ambientales o sociales. El modelo de gran centro comercial como espacio público ha recibido similares o mayores críticas, muchas de ellas asociadas a la acusación de mercantilización y privatización de la vida social urbana. Pero, muchas de estas críticas se olvidan de que los centros comerciales son una respuesta adaptativa a las nuevas estructuras urbanas y al abandono o a la incapacidad de las administraciones públicas para proporcionar alternativas de espacios públicos ante los nuevos escenarios sociales y espaciales.

Este debate se ha asociado estrechamente con la discusión académica y política de la teoría de las clases creativas de Richard Florida, aunque buena parte de la discusión no tiene que ver tanto con las ideas originales de Florida como con el uso de ellas que realizan los políticos en gobiernos locales. Estos gestores urbanos han simplificado las propuestas transformando lo que debería ser un proceso *bottom-up* (creación de condiciones para que los ciudadanos puedan desarrollar su capacidad innovadora y emprendedora) en otro *top-down* donde los gobiernos locales tratan de diseñar y controlar de un modo jerárquico la dinámica social y económica y buscan la atracción de una clase creativa ajena. Esta estrategia se basa fundamentalmente en grandes proyectos arquitectónicos y culturales, entendiendo *la cultura* como la acumulación de grandes espectáculos dirigidos a ciudadanos-espectadores, y acaba convirtiendo las ciudades en una suerte de museos y objeto turístico. Por supuesto, existe otro debate de mucho más calado, que no abordaremos aquí, sobre la teoría de las clases creativas que discute si los factores que realmente señala Florida son responsables del crecimiento económico en las ciudades.

Como parte de este proceso de debate político y social resurge en los últimos años la necesidad de *recuperar* los espacios públicos en las ciudades como parte de un modelo urbano más compacto y denso que incentive la vitalidad y dinamismo de los centros urbanos. Este debate, como en el caso de la clase creativa, repite los errores habituales de los responsables políticos. Entre estos errores tienen, en mi opinión, especial importancia:

- confundir los espacios públicos con la gestión pública de los espacios comunes,
- atacar a los centros comerciales como el *mal absoluto*, sin ofrecer ninguna alternativa atractiva para los ciudadanos, y pretender revitalizar los espacios públicos limitando la iniciativa comercial (en realidad, en muchas ocasiones, un pago al apoyo electoral de los oligopolios del pequeño comercio), y
- gestionar la recuperación con una aproximación *top-down*, imponiendo un diseño y usos que *deben* ser aceptados por una ciudadanía pasiva.

Ante este panorama, preocupante por la reedición de errores y el enfrentamiento con enemigos imaginarios, surgen otras ideas e iniciativas que pueden identificar estrategias alternativas de recuperación efectiva de los espacios públicos y el capital social y actividad económica que tienen asociados. Un ejemplo paradigmático lo proporciona el caso de Bogotá y su radical transformación urbana durante el mandato de tres años de su alcalde Enrique Peñalosa. Para comprender la relevancia de este ejemplo debemos tener en cuenta la importancia crucial que tienen los espacios públicos en la calidad de vida en los países pobres y para los ciudadanos pobres, más allá de las habituales preocupaciones estéticas que suelen centrar el debate en las ciudades de países desarrollados, dado que para estos ciudadanos es prácticamente imposible acceder a las alternativas privadas existentes. Por otra parte, la capacidad financiera del ayuntamiento de Bogotá era muy limitada haciendo inviable políticas de grandes infraestructuras basadas en la intensificación del gasto público.

Los problemas de Bogotá harían pensar que es imposible su recuperación sin una financiación muy elevada, impensable para un país como Colombia. Durante el mandato de Peñalosa, Bogotá, una ciudad víctima del tráfico y la violencia que habían hecho desaparecer de facto los espacios públicos, desarrolló una intensa actividad de recuperación de espacios y servicios (desde la creación

de guarderías y parques hasta rutas peatonales a gran escala; por ejemplo, por proporcionar algunos datos significativos, se crearon 1.200 nuevos parques o 300 km de carriles para bicicletas). Estas acciones proporcionaron la oportunidad de recuperación del espacio público por la mayor parte de ciudadanos, que se encuentran en situaciones económicas críticas. Este proceso ha redundado, junto con otro tipo de acciones, en una reducción de la violencia y en una revitalización social y económica de la ciudad. Peñalosa *sólo* creó las condiciones, no prediseñó los resultados, pero demostró como el deseo político y la capacidad de toma de decisiones y gestión puede transformar radicalmente los espacios públicos y la calidad de vida de los ciudadanos con pocos recursos financieros.

Juan Freire es biólogo, profesor titular del Departamento de Biología Animal, Biología Vegetal y Ecología de la Universidad de A Coruña.

“En mi primera legislatura como alcalde de Curitiba, una de las primeras decisiones que tuve que tomar fue cuando recibí una solicitud de una asociación de vecinos que pedía algo muy extraño: que el Ayuntamiento no hiciera nada en aquella vecindad. Le indiqué al concejal de obras que verificara la situación. Descubrimos que la petición, a pesar de ser insólita, tenía un origen lógico. El ayuntamiento estaba realizando obras en la zona —corrección de la inclinación de las calles no asfaltadas— y la preocupación de los vecinos era que las máquinas acabaran cubriendo un pequeño manantial. Mi despacho al respecto fue lacónico, pero decisivo: “No hacer nada, con urgencia”. A veces, en la vida de una ciudad amenazada por decisiones que pueden perjudicarla, es necesario no hacer nada, con urgencia”

Jaime Lerner. *Acupuntura Urbana*. Institut d'Arquitectura Avançada de Catalunya. Barcelona, 2005

Ciudad del Medio Ambiente en Garray, Soria Patxi Mangado y Félix Arranz

Sobre el carácter experimental, complejo y singular de la CMA, sobre las palabras del nombre de la “Ciudad del Medio Ambiente”
Lewis Mumford, en un artículo de 1956 en el que planteó dar cuenta de la *Historia Natural de la Urbanización*, llegaba —desde el observatorio de una sociedad desarrollada y en los años cincuenta— a la determinación de que “las fuerzas ciegas de la urbanización... no muestran ninguna capacidad de crear un modelo urbano e industrial que sea estable, sostenible y renovable. Por el contrario, según aumenta la congestión y prosigue la expansión de la ciudad, tanto el paisaje urbano como el rural se desfiguran y se degradan, al tiempo que las inútiles inversiones para solucionar la congestión, como la construcción de nuevas autopistas o la utilización de recursos hídricos más distantes, aumentan las cargas económicas y sólo sirven para promover más ruina y desorden del que intentan paliar”.

Se trata de una conclusión que, trasladada hoy a la sociedad española de principios del siglo XXI resulta perturbadoramente actual. Mumford, en el último tramo de su texto, ofreció la perspectiva de nuevos caminos, alternativos, al anunciar que “...disponemos al menos de una indicación de la dirección que hay que seguir en el campo del urbanismo: el restablecimiento, en el marco de una unidad más compleja y con la utilización plena de todos los recursos de la ciencia y la técnica modernas, del equilibrio ecológico que originalmente prevaleció entre la ciudad y el campo en los estadios primitivos de la urbanización. Ni la destrucción del paisaje ni la desaparición de la ciudad pueden ser considerados la culminación del proceso de urbanización. Mas bien, ésta debe buscarse en el equilibrio previsor entre la población de las ciudades y los recursos disponibles, manteniendo un nivel alto de desarrollo en todos los campos (social, económico y agrícola) necesarios para la vida en común”.

En este texto, hoy por hoy una referencia de lo que se ha dado en llamar *ecología urbana*, Mumford identifica un linaje completo de situaciones y experiencias urbanas con el que entroncan una parte importante de los planteamientos de la Ciudad del Medio Ambiente en Soria. Son situaciones, todas ellas, en las que la generatriz de la implantación es la relación del asentamiento humano con el medio ambiente. En sus extremos históricos esta idea de *medio ambiente* es muy diferente: bien por tratarse de un medio ambiente *productivo*, agrícola, necesario, en las referencias más antiguas, —primeras ciudades mesopotámicas o egipcias— bien por tratarse de una *idealización* del mismo para el restablecimiento de las comunidades humanas en medios rurales, en las referencias modernas —la *ciudad jardín* de Howard—.

En cualquier caso, y como se decía, implantaciones humanas radicadas en una conceptualización precisa del *medio ambiente* y en la relación que se establece con el mismo. Recientemente, y poniendo el punto de vista ahora en la palabra ciudad, investigadores como Josep Oliva i Casas² apuntan una dicotomía entre lo que se define como *ciudad pública* frente a la, argumentada como finiquitada, *ciudad doméstica*.

Concretamente identifican en la *ciudad doméstica*: “... tanto la ciudad racionalista basada en las teorías del Movimiento Moderno como las tendencias más recientes, básicamente importadas de los Estados Unidos, tipo grupos residenciales segregados, centros comerciales y grandes superficies, parques temáticos, centros lúdicos e, incluso, las viviendas unifamiliares en hilera con jardín delantero. (... la ciudad doméstica) responde a una cultura suburbana que no pretende otra cosa que resolver la funcionalidad primaria referida a servicios, infraestructuras viarias, viviendas, industrias y toda clase de equipamientos. Es de tipo mosaico, compuesto de piezas cada una de las cuales es internamente homogénea. Es doméstica porque concibe la vivienda como santuario de la familia y minusvalora, o incluso ignora, la dimensión ciudad. No es una ciudad propiamente dicha sino un asentamiento humano aunque esté bien dotada de servicios y bien equipada con toda suerte de edificios no residenciales. En ella prevalece la arquitectura y está más enfocada de cara al coche que al peatón. Es típica la separación de usos, el famoso zoning, y es que todo está clasificado y ordenado. Podemos ejemplificarla hablando de ‘residentes’ en Los Angeles.”

En contraposición, y siempre en la definición de Oliva i Casas, la *ciudad pública* es “(...) la superposición de la histórica, los ensanches y su actualización en la cual el doble sistema de artificialidad y espacio abierto juega un papel importante. Su objetivo va más allá del cumplimiento de las funciones estrictas, incorporando el valor añadido del goce de la propia ciudad. Este hecho implica tratar de generar vida urbana en el más alto grado posible en cada sector, creando espacios urbanísticos calificados mediante un marco físico espacial perceptualmente claro y, a la vez, lleno de estímulos visuales. Así se consiguen unos entornos complejos (verdaderos escenarios urbanos), capaces de atraer ciudadanos al espacio público el cual, por otra parte, es el único agente estructurador y dinamizador de acceso a cualquier unidad. Para conseguir esto se requieren unos determinados ingredientes perfectamente identificables si se analiza el funcionamiento de las ciudades, y entre esos ingredientes hay componentes formales pero también sociológicos. La ciudad ha de verse como