

**MODAS,
MODISMOS Y
MODERNIZACIONES
DE LAS
POLÍTICAS
URBANAS
(Nueve notas y
una conclusión)**

100

Jordi BORJA
Sociólogo
ex Vicepresidente Ejecutivo del
Consejo Metropolitano de
Municipios del Área
Metropolitana de Barcelona

Tres modas

1. Vender la ciudad. La preocupación por la competitividad, posicionar el territorio en la "globalización", jugar a fondo las oportunidades de la apertura económica, desarrollar una oferta urbana atractiva para los inversionistas, promocionar la imagen de la ciudad, son hoy los tópicos más apreciados por la mayoría de líderes públicos y privados en el ámbito local. No está mal, siempre que se contrarresten los efectos perversos que muchas veces tienen las actuaciones resultantes de la obsesión competitiva: destrucción de la base económica para el mercado próximo que garantiza la renovación del capital fijo, fragmentación del tejido urbano, áreas conectadas y áreas marginadas, dualización social, etc. Estos efectos perversos no son fatales, sino resultado de opciones políticas perversas.

2. La ciudad debe funcionar. ¿La gestión eficaz importa más que el color político?

La gestión eficaz importa obviamente. Si los servicios públicos no funcionan correctamente, si las reglas que rigen el comportamiento de las administraciones son opacas, complicadas o lentas

y se prestan a la arbitrariedad y a la corrupción, si la ciudad no tiene una buena oferta en cuestiones clave como las comunicaciones, la formación de recursos humanos o un ambiente urbano atractivo y seguro, es evidente que la competitividad, el empleo y la calidad de vida sufren por ello. Pero ¿qué se entiende por buen funcionamiento?, ¿priorizar las vías rápidas para los autos o el transporte masivo?, ¿la oferta cultural pública o los "Río-centros" que no son ni ciudad ni centralidad?, ¿los barrios *ghetto* y los centros comerciales periféricos o los espacios colectivos y las calles animadas?

3. Cooperación público-privada y privatizaciones. La gran moda.

Concertar la iniciativa pública con la privada. Aunque la experiencia demuestra

a) Sin una fuerte iniciativa pública no se ponen en marcha proyectos transformadores de la ciudad.

b) La concertación más difícil y más necesaria es la del sector público con el mismo sector público, entre administraciones diferentes (federales, estatales, locales), entre ministerios y secretarías, entre administraciones y empresas públicas.

Los grandes proyectos requieren actuaciones integradas y complejas. El sector público debe definir unos objetivos, unas reglas, una estrategia, un catálogo de actuaciones iniciales y unos interlocutores válidos para negociar con los agentes privados. Esto último no es lo más difícil ni lo primero. Las críticas que muchas veces se dirigen a las actuaciones privadas tienen su origen en los vicios de los poderes públicos.

En cuanto a las privatizaciones, la cuestión no está en la gestión pública o privada de un servicio sino en la consideración o no de servicio de interés general y de alcance universal y de las condiciones de la concesión del mismo.

Tres modismos

4. Planes estratégicos: ¿planes para todo? Las empresas hacían planes estratégicos, luego los servicios públicos, luego las ciudades. Ahora todo el mundo. Suponemos que hay incluso consultores sentimentales que ofrecen planes estratégicos a las parejas para reinventarse un proyecto de vida.

Los planes estratégicos tienen, en teoría, las virtudes de sus debilidades. No se deben a un procedimiento normado y el plan no tiene

fuerza jurídica vinculante. Lo cual les permite innovar en cuanto a la participación y a la concertación entre todo tipo de agentes públicos y privados. No es un plan regulador lo cual les obliga a definir proyectos concretos y agentes responsables de los mismos. No tiene límites territoriales precisos, lo cual hace injustificable no cubrir el ámbito real de las ciudades metropolitanas, con sus márgenes y sus periferias.

Es obvio que hoy con el nombre de plan estratégico se venden métodos obvios, se hacen operaciones de imagen y se legitiman algunas actuaciones socialmente poco concertadas. La culpa no es del planeamiento estratégico sino de sus usuarios, el "cliente" y sus servidores.

5. Proyectos: la ambigüedad de la oportunidad. El urbanismo actual, operativo, depende tanto o más de las oportunidades que de los planes. A la oportunidad (una área industrial obsoleta, la recuperación de viejos puertos o estaciones ferroviarias poco utilizadas, una zona militar reconquistada para usos civiles, etc.) se responde con un proyecto. El proyecto puede ir vinculado a un evento, a la necesidad de una nueva infra-

estructura o... a una operación de prestigio o especulativa.

La ambigüedad del proyecto va más allá. Puede formar parte de un "proyecto de ciudad", establecer relaciones dinámicas con otros proyectos y contribuir a dar un salto de calidad o, por el contrario, puede ser una actuación aislada, que contribuya incluso a la fragmentación urbana.

Los grandes proyectos urbanos son, me parece, el tiempo y el lugar concretos del conflicto social, intelectual y político en la ciudad.

6. Participación: entre la retórica y la responsabilidad. Parece herético decirlo pero creo que es necesario. Falta muchas veces participación, por ejemplo en relación con los proyectos urbanos ejecutivos. Pero también muchas veces la participación es una retórica que diluye responsabilidades.

Las organizaciones sociales, vecinales o culturales, los colectivos de usuarios o residentes, los sindicatos, las ONG's, los entes académicos o técnicos, deben reivindicar su derecho a la información desde el inicio, a expresar demandas y críticas, a elaborar informes

y propuestas, a recibir explicaciones y respuestas y a tener un lugar relevante en espacios de negociación.

Pero esto no exime a los responsables políticos de tomar decisiones. Primero para definir objetivos y encargar proyectos. Luego para mediar si es necesario y asumir los costes de la decisión final.

Y hay que reivindicar la autonomía de los profesionales, de los urbanistas a la hora de formalizar los proyectos, de proponer estrategias de actuación y de buscar soluciones técnicas a las demandas políticas y sociales. Los profesionales deben asumir el riesgo de la propuesta formal y de la orientación estratégica ejecutiva. La participación es para exigir responsabilidades, no para confundirlas.

Tres modernizaciones

7. La ciudad como espacio político, económico y cultural complejo que se construye. La ciudad hoy es un espacio urbano-regional de geometría variable, de territorios múltiples y de lugares desiguales. El espacio de las sinergias económicas y de la competitividad pero también el desafío para la cohesión social y la sostenibilidad.

El territorio en el que solapan y entrecruzan administraciones y en el que la democracia participativa y representativa se diluirán si no se desarrollan procesos innovadores. Unos lugares se especializan, otros se debilitan y las periferias anómicas niegan la ciudad como centralidad, diversidad e integración. La modernidad hoy es hacer ciudad sobre la urbanización.

8. El urbanismo como proyecto de ciudad. El urbanismo moderno como **ética**: la centralidad y la movilidad para todos es la condición de la democracia urbana. Las libertades ciudadanas dependen de la posibilidad de usar el espacio urbano, de la accesibilidad de las centralidades, de la posesión de lugares significantes, de ser visto y reconocido por los otros. No poder acceder a centros urbanos fuertes y residir en áreas periféricas olvidadas o negadas por el resto es vivir una *capitis diminutio cívica*.

El urbanismo moderno como **estética** se mide por la cualidad de los espacios públicos y por la capacidad de éstos de promover dinámicas transformadoras y articuladoras del tejido urbano. Hay que reivindicar el lujo del

espacio público como socialización de la riqueza y distribución de ingresos. El espacio público proporciona significado a la vida urbana y confiere a la ciudad el atributo de dar sentido a sus habitantes.

El urbanismo moderno como **funcionalidad** dependerá de la concepción de los proyectos urbanos. Si se opta por proyectos puntuales que no relacionan espacios, gentes y significados. Si se concibe cada proyecto como circunscrito a una función específica. Si se olvida que el valor urbano de un proyecto es su multifuncionalidad, no tanto lo que es, o parece, sino lo que suscita y transforma. Si el proyecto urbano no crea espacios de integración, no favorece la mixtura de usos presentes y futuros, no posibilita la evolución de las formas y de los contenidos. Si, en resumen, la funcionalidad se entiende según criterios funcionalistas, de gestión economicista, de pobreza cultural y de exclusión social, entonces la funcionalidad urbanística es anti-funcionalidad cívica.

El urbanismo moderno tendrá una virtualidad democrática si asume, explícita y desarrolla un proyecto de ciudad.

9. La ciudad: un reto para la democracia. No se nos ocurre un mejor indicador para medir la bondad de las políticas urbanas que el del desarrollo de la ciudadanía.

- Por la ciudadanía entendemos un conjunto de derechos civiles, sociales y políticos que confieren un estatuto que se ejerce mediante el acceso a un conjunto de instituciones que garantizan su universalidad. Como sea que:

- El espacio urbano-regional es hoy el espacio económico principal de la competitividad y del empleo.

- La cohesión social y la integración cultural se juega en este espacio y depende en gran parte de la organización del territorio y de los proyectos urbanos.

- La complejidad político-administrativa y la desigual relación de fuerzas entre los colectivos ciudadanos dificulta la intervención de la mayoría en los procesos de elaboración y ejecución de los proyectos urbanos.

- Los proyectos urbanos serán, en consecuencia, un medio para el progreso de la ciudadanía si cumplen condiciones como

a) Plantear la competitividad teniendo en cuenta la formación de recursos humanos, la generación de empleo y la sostenibilidad del territorio.

b) Diseñar proyectos urbanos que, más allá de su función específica, favorezcan la articulación del territorio y la mixtura social de los lugares.

c) Promover la comunicación y la cooperación en un marco de transparencia política y simplicidad administrativa que incluya la acción positiva hacia los colectivos sociales menos fuertes.

La cuestión hoy no es tanto debatir la idoneidad de los medios como planes estratégicos, descentralización, cooperación público-privada, participación cívica, o proyecto de ciudad sino el uso político que se hace de estos medios. Es decir, valores que orientan la acción pública, nivel de participación de cada grupo, impactos sobre el territorio, efectos perversos o positivos sobre la cohesión social y democratización de los procesos políticos. La valoración positiva de los proyectos urbanos dependerá de la fuerza que adquieran en el debate de los mis-

mos los distintos sectores sociales.

Y una conclusión

Se ha dicho que la ciudad contiene la historia del tiempo y del espacio.

Hoy asistimos a un doble proceso: urbanización desintegradora del tejido ciudadano y revalorización de los lugares nodales como condensación de relaciones sociales y territoriales.

El futuro urbano dependerá en gran parte del desarrollo dialéctico entre centralidades y movilizaciones y de la conexión de territorios y grupos mediante la cualidad de los espacios públicos.

A partir de estos criterios podremos evaluar planes, estrategias y proyectos.

Barcelona, junio 1997.