

PAPERS 57 DISCURSOS EMERGENTES PARA UN NUEVO URBANISMO

PRESENTACIÓN

Joan Trullén

El lector tiene en sus manos un número de la revista Papers muy singular. Su contenido se ha orientado a las propuestas de reflexiones y debates que emergen en diversos ámbitos y desde distintos enfoques sobre la forma de transformar nuestras ciudades, nuestros territorios.

“Discursos emergentes para un nuevo urbanismo” es fruto de un debate suscitado en el seno del Consejo de Redacción de nuestra revista y que apuntaba a la necesidad de repensar la forma de hacer urbanismo. Era preciso incidir no tanto en los aspectos tradicionales sobre los que ha trabajado el urbanismo, sino más bien en visiones y metodologías alternativas.

Con este criterio, el politólogo Xavier Boneta, que ha dirigido el número, nos propone unos contenidos que están orientados por dichos principios de singularidad y de transversalidad. El urbanismo –quizás como en las mejores etapas de su historia, empezando por la etapa fundacional de Ildefons Cerdà– está experimentando una transformación radical. Y ello se da en una triple dirección: la temática, la instrumental y la disciplinaria. Cambia el objeto de análisis, cambian los instrumentos de intervención y cambia la propia disciplina urbanística, haciéndose cada vez más abierta y permeable a otras tradiciones analíticas, como la ciencia política, la economía o la biología, y yendo en busca de lo que Boneta propone como una recuperación del carácter político y el sentido original de instrumento de transformación social.

El urbanismo se plantea de nuevo hoy en clave crítica. Como escribe José Fariña en su trabajo introductorio titulado “Ciudad global *versus* ciudad local”, este nuevo replanteamiento disciplinario debe realizarse recuperando la proximidad cultural y ecológica, y siempre teniendo presente que la esencia de la ciudad se halla en el espacio público. Es preciso luchar contra una visión simplificadora de la nueva cultura global capaz de “dejar reducida la imagen de la ciudad a ciento cuarenta caracteres”. Y apunta lo que será un hilo conductor de todo este número: la necesidad de encontrar una nueva gobernanza local.

Asimismo, el nuevo urbanismo explora nuevas formas de intervención y nuevos instrumentos relacionados o no con el planeamiento. Cabe decir que la propia naturaleza del plan ha cambiado. La visión de la zonificación tradicional se basaba en la búsqueda de economías de aglomeración que presuponían la obtención de rendimientos crecientes asociados a la escala urbana o a la especialización productiva. Des de mediados de los años ochenta del siglo xx se generalizan nuevas vías de obtención de

rendimientos crecientes relacionadas con nuevas vías de obtención de economías externas. Y de aquí surgirán nuevas aproximaciones, como la basada en la economía del conocimiento o en las economías de red. El urbanismo debe integrar estas nuevas perspectivas. La producción flexible sustituye la producción fordista, el urbanismo zonificador tradicional tiene que dar paso a un nuevo urbanismo que incide más en la forma de producir que en la propia naturaleza de aquello que se produce.

Finalmente, es impensable abordar un nuevo urbanismo si este no está en clave de sostenibilidad. Sostenibilidad económica, sostenibilidad social y sostenibilidad ambiental. La economía y las finanzas no deben ser vistas como una restricción en la acción urbanizadora. Al contrario: son herramientas que tienen que facilitar la planificación urbanística.

No querría cerrar esta presentación sin identificar también uno de los temas recurrentes en este número. La relación entre planeamiento urbanístico y crisis económica en el urbanismo español y catalán recientes. Los cambios legislativos de los años 1997 y 1998 que afectan al régimen de suelo y las valoraciones abrirán la puerta a uno de los episodios más agudos y persistentes de burbuja especulativa. Es preciso adoptar reglas urbanísticas claras y eficaces que eviten la repetición de esos errores.

DISCURSOS EMERGENTES PARA UN NUEVO URBANISMO

Xavier Boneta

Este trabajo parte de una cierta desilusión y de un convencimiento. Desilusión al constatar cómo el urbanismo de los últimos 30 años, capaz de transformar en positivo unas ciudades que salían del periodo franquista con graves carencias, ha sido incapaz de contrarrestar las dinámicas más perversas de los mercados, especialmente el inmobiliario, y de resistir el embate de una lógica economicista que ha impregnado todos los ámbitos de las sociedades capitalistas, especialmente desde los años 80 hasta ahora. Reconocer la incapacidad del urbanismo para corregir o combatir con la fuerza necesaria estas dinámicas es, de alguna forma, admitir su fracaso, o cuando menos constatar la necesidad de una revisión a fondo de la disciplina.

Es preciso decir que esto sucede en un momento de importantes cambios económicos, políticos, sociales y culturales ante los cuales tanto el urbanismo como las ciudades no pueden quedar al margen. Ello comporta un plus de incertidumbre que a menudo se traduce en perplejidad ante la dificultad para entender qué está ocurriendo.

Una incertidumbre que no se refiere solo a la capacidad inversora de la Administración y de los particulares o a la salud del contexto macroeconómico, sino también a la forma en que nos relacionamos, producimos y, en definitiva, ocupamos el espacio, vivimos y organizamos la vida en sociedad.

El urbanismo no puede permanecer ajeno a las crisis que caracterizan el periodo actual. Si, tal y como afirma Joan Busquets, el ser humano, como ser social que es, está creando nuevas formas de urbanidad, deberíamos saber interpretarlas y crear procesos y formas urbanas para estas nuevas condiciones. Si nos hallamos ante un nuevo escenario político, económico, social y cultural, parece lógico pensar que también debemos avanzar hacia un nuevo escenario urbanístico.

Pero partimos también de un convencimiento. El convencimiento de que el urbanismo no solo mantiene su validez sino que es hoy en día más necesario que nunca. Por ello, frente a aquellos que anuncian la muerte del urbanismo, se responde desde estas páginas que es necesario más y mejor urbanismo; un urbanismo distinto, seguro, porque, como decíamos, el contexto también es otro. Identificar las principales implicaciones y transformaciones que el cambio de época en que nos encontramos inmersos plantea en el ejercicio del urbanismo en las ciudades de nuestro entorno es la motivación de estos escritos.

Y parece que el concepto de *emergencia* puede ser útil para interpretar algunos de los cambios ya en marcha y la complejidad de los nuevos tiempos. Emergencia entendida como un acontecimiento extraordinario que reclama una acción inmediata, pero también, como la acción o el efecto de irrumpir dentro de un nuevo estado, de salir de un medio después de atravesarlo.

En este sentido entendemos como *emergentes* aquellos discursos que no disponían hasta ahora de plataformas o de canales oficiales y/o mayoritarios para su difusión. Discursos con voluntad renovadora y afán por innovar en relación con los enfoques, las herramientas, las metodologías y los conceptos. Hemos considerado también un rasgo distintivo de estos discursos emergentes su carácter crítico, cuestionador y con voluntad de revisar la tradición urbanística vigente.

No rehuimos tampoco la voluntad de visibilizar un cierto relato en clave generacional, cuyo elemento aglutinador, más que la edad, tal vez sea el lugar, más o menos periférico o subalterno (en la Administración, en la universidad y en el mundo de la empresa) desde donde se formulan estos discursos.

En cuanto al alcance territorial del número, es preciso aclarar que hablamos de ciudades y de urbanidad con una evidente voluntad generalizadora, pensando en las ciudades de las llamadas *sociedades capitalistas oc-*

cidenciales, especialmente en las del ámbito catalán, aunque algunas de las reflexiones pueden hacerse también extensibles al conjunto del Estado, atendiendo a los orígenes geográficos diversos de los autores.

Somos conscientes de que estas ciudades tienen, por su peso demográfico y por lo que representan en el conjunto del planeta hoy en día, una relevancia y una capacidad ejemplificadora muy relativa, y que las transformaciones más importantes, tanto desde un punto de vista cuantitativo como por la trascendencia de lo que suponen, se están produciendo en otras latitudes y responden a fenómenos muy distintos.

En relación con la escala de las reflexiones, a pesar de las limitaciones que reconocemos en la distinción entre la escala urbana y territorial y de que entendemos que las ciudades no se pueden pensar aisladas del territorio que las rodea, en este número hemos optado por enfocar las reflexiones a la escala urbana entendida esta, eso sí, de una forma laxa, intentando poner el acento en la ciudad real, en el hinterland funcional que acostumbra a rodear los límites administrativos de esta.

El número organiza sus contenidos sobre la base de una clasificación temática bastante convencional respecto a la reflexión urbanística que incluye la participación, la movilidad, la financiación o las cuestiones ambientales. No obstante, hemos intentado incorporar enfoques nuevos que acompañan otras lecturas no tan comunes como las realizadas desde la enseñanza o la tecnología, por citar un par. Con todo somos conscientes de que la fotografía resultante es incompleta y que en ningún caso agota la infinidad de enfoques y de temas vinculados a la práctica urbanística.

Partiendo de la premisa de que una reflexión urbanística sencilla, próxima y clara debe ser posible, hemos intentado que el número, a pesar de la inevitable heterogeneidad de los artículos que lo forman, tuviera un tono de divulgación crítica, rehuyendo los corsés y los formalismos de los textos académicos (el artículo de Paisaje Transversal constituye un buen ejemplo), pero sin perder rigor en la exposición.

Desde un punto de vista formal, hemos optado por darle un tratamiento gráfico de conjunto al número, reemplazando los planos y mapas habituales de la revista por los dibujos de la ilustradora Clara Nuviola, autora del blog *Los vacíos urbanos*, que acompañan los distintos artículos y que nos aportan una mirada diferente de la ciudad, próxima y delicada, alejada de las formas canónicas de representación.

En cuanto a la metodología de elaboración, también hemos intentado que fuera distinta. Aunque la autoría de cada artículo corresponde exclusivamente a sus autores, el número se ha preparado de forma colaborativa. Partiendo de una propuesta inicial de contenidos, se han generado diversos espacios de debate y de intercambio (documentos de trabajo compartidos en red, videoconferencias a varias bandas) que han ayudado a contrastar y perfilar los contenidos de cada uno de los artículos a lo largo del proceso de construcción de la revista.

Los autores de los artículos son profesionales y académicos con una trayectoria relevante en el mundo de las políticas urbanas y del urbanismo, ejercida desde distintas posiciones en Administraciones, despachos profesionales y universidades de todo el Estado español. Son, me atrevería a decir, una buena muestra del enfoque integral y multidisciplinar que la mayoría de ellos reclama desde estas páginas en la práctica urbanística: arquitectos, evidente-

mente, pero también geógrafos, ambientólogos, economistas, licenciados en filosofía, politólogos y sociólogos. Es preciso hacer especial noticia de la aportación del profesor José Fariña, que aparentemente rompe (por edad y por su condición de catedrático) con la definición de discurso emergente que hemos dado anteriormente. El motivo de su inclusión en el número responde al papel de puente que pensamos que el profesor Fariña desempeña (por proximidad en muchos de sus planteamientos) entre los discursos emergentes que hemos recogido y los discursos urbanísticos de las últimas décadas y generaciones. Otras aportaciones como las de los colectivos La Trama Urbana o Paisaje Transversal representan también una nueva forma de concebir la autoría de este tipo de reflexiones, en las cuales el despacho profesional o el departamento universitario es sustituido por colectivos multidisciplinares que operan mediante otras lógicas y otros formatos.

Este número de *Papers* desea plantear diversas cuestiones que nos parece primordial abordar pese a que no siempre disponemos de una respuesta clara. Cuestiones que aporten, tal y como reclama Xavier Matilla en su artículo, algunas ideas que contribuyan a pensar una nueva cultura urbanística. Como trabajo coral que es, hay diferencias y lecturas no siempre coincidentes entre los autores, pero ganan las ideas compartidas que permiten identificar hilos conductores dentro del número y de entre las cuales podemos destacar las siguientes.

Un primer debate es el que se produce en torno a la idea de cambio de paradigma en relación con la práctica urbanística. Los cambios de paradigma son una constante en la historia del estudio del hecho urbano. Con todo, se plantea la duda de hasta qué punto las disfunciones y las limitaciones detectadas actualmente deben hacernos pensar en la necesidad de una transición hacia un nuevo modelo, de una transformación radical de la disciplina o, por el contrario, se trata solo de la necesaria actualización de muchos años de práctica.

A diferencia del urbanismo surgido de la revolución industrial que tiene en las economías de escala y en la simplificación y repetición de las funciones urbanas (fordismo urbano y zonificación) su principal razón de ser, el nuevo urbanismo se reconoce en la complejidad y el conflicto. Ya no se trata de simplificar o encontrar pautas de organización que permitan reducir la incertidumbre o el caos, sino que admite la naturaleza conflictiva e imprevisible de la condición urbana para encontrar la virtud en la versatilidad, la flexibilidad, la polivalencia, el dinamismo, la adaptación o la evolución permanente. Solo a modo de ejemplo, hemos pasado de un escenario en que el problema era el déficit de infraestructuras, equipamientos, viviendas o la escasez de suelo a otro en que el problema es su abandono o la poca utilización que se hace de él.

El urbanismo se ha pensado históricamente como una herramienta para anticipar el futuro, reduciendo la incertidumbre. En un momento con más incertidumbre y más fragmentación que nunca, debemos pensar en un urbanismo necesariamente diferente. Más flexible, coral y dinámico, con elementos de corrección en tiempo real y evaluable. Un urbanismo de la incertidumbre, del mientras tanto, en beta permanente, de código abierto, entendido como una forma urbana progresiva.

Una forma de hacer ciudad en que el proceso pesa tanto o más que el resultado, la forma como se construyen consensos y se toman decisiones, tanto el propio contenido de estas decisiones, donde la lección

deja paso a la conversación y donde el planeamiento queda desatado de la realidad administrativa vigente y de sus corsés temporales, representados por los ciclos electorales y el corto plazo como horizonte de actuación. Una ciudad pensada en términos de hardware, pero sobre todo y ahora más que nunca, de software.

Continuando la revisión del rol de la Administración pública encontramos unos servicios urbanos y unos equipamientos (vivienda, urbanización, transporte...) que tradicionalmente se han dirigido a la masa de forma indiferenciada, ofreciendo una gran solución, cuando todo indica que cada vez vamos hacia servicios y demandas más individualizadas, diferenciadas y singulares. Ante este hecho la Administración pública puede reconocer el fenómeno y asumirlo como propio o por contra puede continuar defendiendo una búsqueda de la racionalidad y la eficiencia por encima del bienestar del ciudadano. La Administración que hasta ahora se limitaba a planificar, arreglar y controlar el cumplimiento de la ordenación a partir de una lógica basada en la eficacia indiferenciada, tendría que evolucionar para poder dar respuestas singulares, para facilitar que quizás otros hagan y limitarse a controlar, evaluar, corregir, compensar y, en su caso, sancionar.

Con respecto a la práctica urbanista, encontramos, por una parte, la reivindicación de la importancia de abrir la reflexión y la praxis a disciplinas que tradicionalmente quedaban excluidas, lo que permite sumar nuevos enfoques y avanzar en la construcción colectiva de conocimiento. Por otra parte, encontramos la reivindicación de la necesidad de no caer en la banalización. A pesar de algunas críticas a la tradición urbanística más inmediata, son diversos los artículos que subrayan el gran error que supondría despreciar el valor de la tradición o relativizar los hitos y los éxitos del pasado. Entender y valorar en su justa medida el pasado es el punto de partida ineluctable para entender el presente. En este sentido la voluntad es la de sumar, de aportar una mirada complementaria, no siempre necesariamente sustitutiva del urbanismo que se ha hecho hasta la fecha. Entre otras razones, porque tal y como señalan algunos autores, las nuevas formas de urbanismo apuntan en direcciones sugerentes pero al mismo tiempo evidencian significativas limitaciones para recuperar, tal y como reclamaba Francesco Indovina, la capacidad de oír el sonido agudo de los problemas de la ciudad que parecemos haber perdido.

Hablamos de un urbanismo, profesionalmente, que hay que ejercer desde la autocrítica, la honestidad y la responsabilidad como valores que deben reivindicarse y que más que reinventarse (que suele ser la forma socialmente aceptada de practicar el posibilismo a la baja) tienen que recuperarse, volviendo a conectar con algunos de los principios de la disciplina formulados años atrás. En este sentido es clave revisar el encaje y denunciar la marginación de los estudios urbanísticos en las escuelas de arquitectura.

Una de las ideas que con más fuerza aparece a lo largo del número es la necesidad de recuperar el carácter político y el sentido original del urbanismo como instrumento de transformación social y de redistribución de riqueza, reivindicando su utilidad y su legitimidad social. Sin negar la complejidad técnica del urbanismo, se reivindica el carácter político dado que ante todo regula y orienta el desarrollo de una ciudad en una determinada dirección, siguiendo un proyecto que necesariamente tiene que ser político. Un urbanismo entendido, por lo tanto, no como una técnica derivada de la arquitectura sino como una dimensión de la política.

De la lectura del número también se desprende la necesidad de revisar algunos de los "dogmas" de la praxis urbanística hasta la fecha: el concepto de *crecimiento*; el plan como instrumento omnicompreensivo e inalterable; el papel y la visibilidad de la plusvalía; el principio de eficacia indiferenciada; la veneración acrítica de la figura del arquitecto constructor, o las condiciones laborales de un sector fuertemente dualizado.

Cuando nos referimos al papel que deben desempeñar en el urbanismo el sector público y los agentes privados, se pone de relieve cómo la mayoría de cuestiones tratadas en el número se sitúan en la esfera pública, pero probablemente buena parte de los problemas que se relacionan con este tienen origen en la esfera privada (vivienda, comercios) por más que después sea en el ámbito público donde se manifiestan con toda su intensidad. Ello pone de manifiesto la importancia de pensar el espacio público como un espacio de transición entre dos esferas íntimamente relacionadas y de pensar políticas de amplio alcance. ¿Podemos imaginar un urbanismo que deje de estar al servicio del negocio inmobiliario? ¿Una ciudad que no la hagan los privados o cuando menos, una ciudad en que el timón de las transformaciones vaya permanentemente ligado al bien común y el interés general? Habrá que plantear seguramente una evolución de lo que entendemos por interés común o colectivo, hasta ahora limitado a la titularidad de las Administraciones públicas.

Esta publicación está escrita desde el reconocimiento a muchos años de práctica urbanística que han fijado las bases de la disciplina en su etapa moderna en nuestro país, pero también desde la constatación de que la sociedad actual tiene muy poco que ver con la de los últimos 30 años, y que transformaciones tan importantes hacen necesaria una revisión a fondo de muchos los planteamientos y formas de hacer de la disciplina. Estos escritos no pretenden en ningún caso fijar un nuevo canon o definir las bases teóricas de un nuevo paradigma urbanístico. No somos tan denodados. Quizás tampoco aportarán grandes soluciones que transformen radicalmente el ejercicio del urbanismo. El objetivo no es construir un nuevo corpus teórico sino abrir nuevas líneas de fuga en el debate, que puedan orientar e inspirar nuevos ejes de discusión, nuevas formas de hacer, nuevas temáticas y nuevos instrumentos útiles para las nuevas generaciones de urbanistas y para todos aquellos interesados en la reflexión y el hecho urbano, que quieren pensar, diseñar, planificar y gestionar las ciudades en los próximos años.

Nos daríamos por satisfechos si este trabajo de reflexión colectiva sirve para hacer emerger nuevas preguntas que ayuden a revisar y replantear la ortodoxia y los lugares comunes de una disciplina construida sobre la base de premisas que pensamos que valdría la pena cuestionar de una forma constructiva. Necesitamos un urbanismo adecuado al contexto de incertidumbre que plantea la sociedad actual.

CIUDAD GLOBAL 'VERSUS' CIUDAD LOCAL

José Fariña

La ciudad está cambiando, ha cambiado ya en muchos casos, debido a que la sociedad también lo está haciendo, reflejo de una serie de mecanismos que condicionan de forma radical su producción, organización y planeamiento. De todos ellos, existen dos que afectan profundamente a nuestro cam-

po de conocimiento y que están produciendo una nueva ciudad diferente a la ciudad que surgió de la Revolución Industrial.

Rozamos los límites del planeta

El primero es el hecho de que por primera vez en la historia, la humanidad ha visto que existen límites reales que condicionan todo. Desde las expectativas hasta los valores, pasando por las propias formas de distribuirse por el territorio. Límites que, además, están muy cercanos. En el año 2000 se calculó por primera vez la huella ecológica de la totalidad del planeta atendiendo a siete indicadores, y los resultados fueron espectaculares: resultó que se utilizaban alrededor de 164 unidades de medida, pero que la biocapacidad del planeta era sólo de 125 millones, lo que significaba un exceso del 31%. Esta situación es bastante reciente. Los cálculos indican que en los años sesenta del pasado siglo (el xx) la actividad humana consumía el 70% de lo que el planeta era capaz de producir, pero ya a principios de los años ochenta se alcanzaba el 100%, y en estos momentos estamos por encima de nuestras posibilidades, es decir utilizando los ahorros obtenidos a lo largo de los siglos.

Este cambio se ha acelerado debido a la tendencia del planeta a organizarse como una "ciudad global". Si analizamos con un poco de detalle en qué ha consistido ese invento tan exitoso llamado *ciudad* veremos algunas cosas que llaman la atención. La primera es que las ciudades son elementos de muy baja entropía con una organización tan fuerte que requiere para mantenerla altos consumos de energía y que degrada el medio. Es decir, las áreas urbanas necesitan desprenderse de la entropía que les sobra y la única forma que tienen de hacerlo es volcándola en un medio no antropizado: la naturaleza. La evidencia es clara: si todo es ciudad no hay ningún sitio donde podamos desprendernos de la entropía que sobra. La segunda es que todo el sistema se ha ido basando de forma progresiva en el transporte cada vez a mayores distancias de energía, agua, materiales, desechos, alimentos o, incluso, personas. El dispendio ecológico que implica es ya insostenible para el conjunto del planeta.

De todos los estudios y trabajos de investigación que se están realizando, parece deducirse con bastante claridad que necesitamos de naturaleza que se encargue de reconvertir la entropía (el desorden) que nos molesta. Y, además, que resulta imprescindible una vuelta a lo local que invierta la tendencia de buscar y llevar todo cada vez más lejos. Es ya imprescindible acudir a los materiales del sitio, la agricultura de proximidad, aprovechar los servicios de los ecosistemas, ser autosuficientes en agua y energía. Hay que empezar a desterrar todo el planeamiento estratégico basado en unir nuestra ciudad con decenas de flechas en el mapa con Shanghái, Nueva York, Lima, Estocolmo o Barcelona. Esto no tiene razón de ser más que en un estado de inconsciencia colectiva o una patología social que nos está llevando como los lemmings hasta el borde del acantilado (después de atravesar miles de kilómetros arrasándolo todo) para intentar seguir con su forma de vida también en el mar, donde todos sabemos (menos ellos) que no tienen nada que puedan comer.

Porque el problema no está solo en la cantidad de hectáreas que ocupa la urbanización. Aunque es cada vez mayor, no sobrepasa el 3% de la superficie del planeta. La verdadera dificultad se plantea en la forma en que ocupa el territorio. Probablemente el sistema urbano tradicional con las ciudades reconcentradas en sí mismas y unidas unas con otras con hilos de comunicaciones débiles y que suponían barreras fácilmente superables para la naturaleza, podría conseguir que los territorios sopor-

aran bastante más de ese 3% de superficie ocupada. Pero, a partir de los años cincuenta del pasado siglo xx, con la masificación del automóvil privado, la ciudad empezó a comprender que lo verdaderamente importante no era de la distancia a la que uno se encontraba de las cosas, sino el tiempo que se tardaba en llegar a ellas. Entonces comenzó un proceso de ocupación del todo el territorio con elementos de infraestructura (sobre todo de comunicaciones) muy impactantes que empezaron a suponer verdaderas barreras infranqueables para las áreas de naturaleza. El territorio se empezó a fragmentar en millones de esquivas antrópicas unidas todas entre sí que dejaban medio aisladas las áreas naturales, convirtiéndolas en auténticos relictos sin posibilidad de recuperación ecológica y, por supuesto, sin capacidad de reciclar la entropía de que la ciudad quería desprenderse.

Esta situación, además, hace que tengamos que buscar, cada vez más lejos, la energía necesaria para el funcionamiento de las estructuras urbanas, los alimentos, el agua o los materiales. Y llevar a los lugares más pobres y alejados del planeta los desechos producidos. Pero esta facilidad en el transporte invita, además, a que millones de personas crucen continuamente el planeta hasta el punto de que, para muchos países, el turismo de masas es la base fundamental de la subsistencia de regiones enteras. Esta verdadera locura en las formas de vida globales y en la organización de los territorios no puede continuar así. Hay una base muy importante de evidencias bastante fiables de que el precio de la energía, como mínimo, se duplicará en el 2030 a igualdad de los demás elementos, lo que va a significar el colapso de todo el *sprawl* urbano en los países desarrollados y el hundimiento del turismo de masas a largas distancias. Y no es porque se agote la energía, es por el hecho de que conseguirla va a ser cada vez más caro. Incluso, de momento, en que hay suficientes combustibles fósiles, hemos conseguido, mediante técnicas de extracción más o menos impactantes como el *fracking*, aumentar de forma notable las reservas accesibles, pero a unos costes muy importantes, no sólo ecológicos (casi nunca considerados) sino también económicos.

La situación, por tanto, desde el punto de vista de los límites del planeta es crítica y representa una novedad en la historia humana. No es que esté cambiando alguna de las variables que conforman la gran ecuación que determina el funcionamiento del ecosistema urbano, es que todos los datos parecen indicar que se está produciendo un cambio en la propia ecuación. Según autores como Jaume Terradas, aunque las ciudades son ecosistemas no son ecosistemas como los demás, tienen un funcionamiento, en cierta forma, distinto y muy dependiente de los recursos externos. Sin embargo, todos los ecosistemas tienen un comportamiento parecido en lo que respecta a su evolución: esta no siempre es lineal. Existen momentos en los cuales hay cambios bruscos e irreversibles y todo parece indicar que estamos ante uno de ellos. Por tanto es necesario empezar a preparar uno de los mayores inventos técnicos de la Humanidad, como es la ciudad, para funcionar con una ecuación diferente a aquella con la que venía funcionando hasta ahora. Y no es porque sea mejor ni peor. Es, sencillamente, porque estamos obligados a ello.

La nueva cultura global

Las nuevas tecnologías aplicadas a la información y a la difusión son el otro elemento que ha modificado de forma espectacular el sistema. Los arquitectos conocemos muy bien qué está pasando porque afecta, en primer lugar, y de manera determinante a las formas. Poco a poco, la publicidad de las

multinacionales, los grandes iconos edificatorios, las marcas, la moda, van uniformando los gustos, los símbolos, la capacidad de mirar. Las diferencias formales y funcionales ya no son el resultado de las condiciones del contexto sino que surgen de la necesidad de destacarse, de singularizarse en un magma común.

Una cultura concreta surge de una evolución histórica ligada a múltiples factores que van desde los topográficos y climáticos hasta los propios de los valores y el conocimiento. Uno de los más importantes, por supuesto, es la sujeción a un marco territorial específico urbano y natural, que constituye la referencia física de la identidad. Según Halbwach sin esta referencia física los recuerdos no se mantienen y los grupos acaban por desaparecer. Pero muchos de los elementos fundamentales que caracterizan estas culturas concretas resultan incomprensibles para los sujetos ajenos a ellas. De forma que en el mundo actual en el que confluyen miles de formas, valores, funciones, paisajes y necesidades específicas de territorios e historias distintas, todo lo no común tiene graves dificultades para ser comprendido y los significados se pierden.

Esta cuestión, planteada desde la ciudad y la arquitectura es determinante en el cambio que se está produciendo. Ya lo señaló Koolhaas en su momento y se han dedicado muchas horas al análisis de esos edificios y piezas urbanas (incluso ciudades enteras) que se repiten indiferentes a los climas, la topografía, la historia o los valores, y que se sitúan en cualquier lugar del planeta produciendo disfunciones y faltas de eficiencia clamorosas. Escribí recientemente en un artículo: "Así, se sustituyen las actuales realidades urbanas incomprensibles para los foráneos en tuits incomprensibles. Hay que dejar reducida la imagen de la ciudad a ciento cuarenta caracteres. Y los mejores tuits urbanos son, precisamente, las obras de arquitectura. Además, dado que los tuits deben ser legibles en todos los idiomas, no podemos basarlos en las culturas locales sino que es imprescindible recurrir a formas genéricas que se entiendan en el mundo global".

De forma que las grandes cadenas de TV, los periódicos, Internet, van laminando las diferencias culturales, éticas o formales, sustituyendo los sistemas culturales locales por los globales. El futuro (que es casi ya) es desolador. Desolador desde el punto de vista de algo básico para el progreso: la necesidad de mantener la diversidad. Esto que no termina de entenderse bien lo ha resuelto ya la naturaleza. Hay ecosistemas que son, en sí mismos, diversos. Pero hay también zonas de frontera, ecotonos en los que residen, básicamente las posibilidades de variación. No se trata de ir mezclando todas las culturas como si fueran colores en una paleta hasta que todo se vuelva gris. Son imprescindibles los colores puros que nos permitan las mezclas de las que pueden salir todos los tonos que se nos ocurran. Cuando toda sea una masa gris se terminará la posibilidad de progreso. Y es que el progreso se produce en las zonas de frontera pero solo es posible si existe la diversidad. Si existe una cultura gallega y una cultura andaluza en las zonas de frontera probablemente aparecerá algo nuevo que permitirá avanzar en determinados campos. Pero si esta nueva cultura elimina a las que la posibilitaron, en lugar de tener tres tendremos sólo una, la galaico-andaluza, y estaremos, desde el punto de vista de la diversidad, peor que cuando teníamos dos. Si el proceso se repite al final solo quedará un único sistema de formas, valores y significados. Esta confrontación masiva, que posibilitan los medios con los que contamos, aumenta espectacularmente las relaciones entre los

elementos (que es una de las bases de la complejidad). Pero esta confrontación puede dar lugar a una disminución de los elementos (es decir, de la diversidad) bien porque uno se imponga a todos los demás, bien porque todos se mezclen hasta que sólo quede el gris, y la resiliencia del sistema disminuirá drásticamente. Claro que hay que mantener las conexiones, son una de las fuentes de la complejidad. Pero también hay que mantener la diversidad que es la otra.

Ambos caminos nos conducen, inevitablemente, a una reconsideración de lo local que pasa de ser la rémora a ser la posibilidad de mantener el progreso. Se lleva años hablando de lo local, pero sólo ahora empezamos a percatarnos que lo "glo" se está imponiendo de forma definitiva a lo "cal". Y esto no debe pasar, porque entonces las posibilidades de avanzar serán escasas y la vulnerabilidad aumentará de forma muy importante. Además, los peligros del pensamiento único desde la perspectiva del poder totalitario son muy importantes. Por este camino van los intentos centralizadores de la información que proponen las llamadas *smart cities*. El peligro de que el control total, tanto de la construcción de la ciudad, como de la organización de la propia sociedad, pase a manos de muy pocos es evidente. De forma que este segundo mecanismo derivado de la globalización presenta componentes perversos que hay que considerar necesariamente. El fenómeno que empezó por los medios de comunicación de masas, los oligopolios de la información tanto de la prensa como la radio y la TV, ha alcanzado ya a la pretendida panacea de la globalización que es Internet.

La desconfianza, debido a la manipulación que se está introduciendo en la información que recibimos diariamente, ha minado de forma muy importante las posibilidades reales de que las nuevas tecnologías se constituyan en herramientas válidas de ayuda para los nuevos tiempos. Por ejemplo, los "gabinetes de viralidad" que están creando todos los partidos y grupos de presión para modificar la opinión global en Internet, o la específica de grupos concretos, nos demuestran que la manipulación en la Red puede llegar a alcanzar cotas nunca vistas en otros medios de comunicación. De forma que nos encontramos con el peligro de la sustitución de una miríada de culturas locales por una única cultura global, mucho más fácilmente controlable ya que el poder y los grupos de presión tienen en sus manos todos los elementos para crear tendencias, pensamiento (único), valores y expectativas. La relación personal entre el político y el representado se vuelve icónica convirtiéndose en relación entre la imagen del político y la ciudadanía con la pérdida consiguiente del fundamento democrático.

Materiales para el cambio

Ante esta nueva situación, sin parangón en la historia de la Humanidad, se están empezando a producir reacciones de defensa, probablemente tímidas todavía pero que se detectan con bastante facilidad.

La primera, muy clara, es la vuelta a la consideración de la distancia como algo básico en la organización de nuestras ciudades. Tanto en las distancias cortas con los intentos de retomar lo local desde las relaciones de proximidad¹⁶, como en las distancias largas con el cambio de un movimiento centrífugo característico de la ciudad del siglo xx, por otro centrípeto centrado en la reconsideración de las áreas urbanizadas (algunas no responden al patrón tradicional de lo que es una ciudad) en conjunto con el territorio que las sustenta. La segunda, también relacionada con ésta, agrupa los intentos de experimentar con nuevas formas de gobernanza que permitan recuperar la confianza perdida

en las instituciones democráticas. No parece muy claro qué se va a poder hacer en el ámbito global pero, en cambio, se están produciendo bastantes propuestas desde lo local. Y en tercer lugar parece imprescindible cambiar las herramientas con las que contamos para organizar, ordenar y diseñar nuestros territorios. Cambios tan profundos, tanto en el ámbito planetario como en el social, no pueden estar soportados por unas herramientas de planificación pensadas para resolver el problema de la ciudad industrial cuando los que tenemos encima son los derivados de la ciudad global.

Trataré de analizar estos aspectos aunque centrándome, debido a mi especialidad, más en las cuestiones de organización territorial y herramientas, que en las de gobernanza.

Recuperar la proximidad cultural y ecológica

La esencia de la ciudad está condensada en los espacios públicos. A lo largo de la historia urbana el espacio público ha asumido diversas funciones que han marcado su funcionamiento. Probablemente la más importante sea la de posibilitar que las distintas personas que forman la sociedad urbana se relacionen directamente entre sí siguiendo determinadas reglas y convenciones que posibiliten su convivencia pacífica. Esta es la función principal del espacio público: educar en la urbanidad¹⁹. A pesar de ser esta su misión más importante, cumple, o ha cumplido, muchas otras. Es lugar de confrontación, de fiesta, de manifestación, de creación de identidad, de tránsito y también de equipamiento. Incluso puede funcionar como infraestructura verde.

Es posible establecer, como visión general, que el espacio público hoy mantiene sus atributos esenciales de ser lugar de tránsito de peatones y de expresión de la comunidad. Sin embargo en su función de ser el principal espacio de intercambio y encuentro con el otro se ha visto fuertemente afectado, tanto en la cantidad de reuniones que posibilita como en el tipo de encuentros que favorece. En este aspecto se puede afirmar que el espacio cívico en el momento actual encuentra sustitutos privados. Lugares sociales en los que directamente se debe pagar para acceder, o espacios de uso restringido como es el caso de los patios del interior de los edificios de vivienda. Se evidencia que en el centro de la ciudad las plazas mantienen una gran diversidad de usuarios, diversidad expresada en las edades y procedencias de los visitantes, pero principalmente en la gran cantidad de prácticas que realizan en los espacios públicos mientras que en los más domésticos estas funciones se pierden.

Quizá se mantenga, en algunos casos, su función de equipamiento pero cada vez menos y en zonas donde no es posible una alternativa privada. De lo que no hay duda es de que la situación es penosa en su consideración como infraestructura verde. Excepto alguna ciudad puntual (como Vitoria-Gasteiz o, en parte, Santiago) la mayor parte de las ciudades no consideran para nada el dimensionamiento de las zonas libres públicas atendiendo a necesidades infraestructurales tales como: sumidero temporal de CO₂, fijación de las partículas de contaminación aérea, permeabilidad del suelo para aumentar su capacidad de absorción de las puntas de tormenta y la evapotranspiración potencial, y muchas otras.

Sin embargo habría que diferenciar dos tipos de espacios públicos, porque cuando nos referimos al espacio público parece que todo fuera igual. Y no. Hay espacios públicos que cumplen, básicamente, funciones representativas. La confrontación, la fiesta, se pro-

ducen, sobre todo en estos espacios. Y lo cierto es que, lejos de perder importancia y funciones se mantienen vigorosos y fuertes. El problema, básicamente, se produce en otro tipo de espacios, los que podríamos llamar domésticos o de proximidad. En ellos la función de socialización (interacción con los desiguales) ha desaparecido prácticamente y como no tienen función de representación quedan sólo para el tránsito y, en casos puntuales, como equipamiento.

Pero me gustaría centrarme sobre una función del espacio público que solo he mencionado de pasada: el hecho de que el espacio público ha sido la referencia para la creación de grupos y redes sociales permanentes. Como diría Halbwachs el marco de referencia espacial es básico para la permanencia de los grupos. Y los grupos son las células básicas de la diversidad cultural. Pues bien, mi tesis es que el espacio público ha dejado de ser el marco espacial para la creación de estos grupos siendo sustituido por otros marcos, normalmente privados. Los equipamientos en las urbanizaciones, las áreas ajardinadas o de juegos en el interior de las manzanas con acceso solo posible para los propietarios, incluso los centros comerciales o los clubes privados, son los lugares en los que en estos momentos se refugian estos grupos que han dejado de tener referencias espaciales públicas para tenerlas privadas.

Esto no tendría excesivo interés sino fuera porque estas referencias espaciales privadas están ligadas a determinados niveles de renta o grupos sociales. Siempre ha pasado. Los guetos de marginalidad siempre han estado separados de las áreas gentrificadas. Pero justamente los espacios públicos eran los lugares donde se producía esta interacción entre ecosistemas sociales diferentes. Eran los ecotonos urbanos, para emplear una terminología ecológica. Esos lugares frontera, no sólo funcionaban como lugares de educación para la urbanidad, sino como áreas de intercambio y creación de grupos mixtos, menos monolíticos. El cómo se ha llegado a esta situación, sus implicaciones y alternativas, nos llevaría unas cuantas horas. Hoy solo quería dejar aquí reflejado este hecho que tiene que ver directamente con la aparición de tipologías urbanas nuevas que dan respuesta a una necesidad de defensa por parte de algunos grupos sociales. El espacio público tradicional dotaba de una educación a todos los ciudadanos que les permitía relacionarse con el otro "si quería". Precisamente la esencia de la libertad que daba la ciudad era la posibilidad de relacionarse con el otro, con el que no era como uno. Pero también "de no hacerlo" sin que pasara nada. Esto significaba la posibilidad de creación de grupos frontera en marcos espaciales concretos.

Probablemente el cambio de todas estas tendencias pueda empezar a partir de algo inesperado: las redes sociales virtuales. En estos momentos Internet está creando una superestructura cultural muy parecida al color gris resultante de la mezcla de colores de las diferentes culturas. Es decir, una cultura que, cada vez más, tiende a ser un magma confuso con destellos momentáneos que se apagan casi en el mismo momento en que se iluminan. En este magma en el que nadie se cree nada porque lo único válido es el número de visitas y donde las relaciones son tan efímeras como las que se producen en las aglomeraciones, se están empezando a mover cosas. Resulta que se están empezando a crear subredes, en principio temáticas, pero que todas ellas tienen una base común: la proximidad física. Trabajo compartido, coche compartido, agrupaciones de consumo, culturales, encuentros (quedadas) en grupos. Algunos pensamos que son el germen que va a posibilitar el paso siguiente: la creación de grupos, de

relaciones, con base espacial. Lo único que les falta a estas redes virtuales para convertirse en grupos sociales es, únicamente, la referencia, el marco, espacial. El paso está a punto de darse. Algunos investigadores están empezando a estudiar cómo el Internet global se está empezando a convertir en local para determinadas cosas. Y de cómo este Internet local o de proximidad ya está empezando a buscar espacios físicos, marcos concretos de referencia que permitan pasar de las redes virtuales a las redes reales. Los urbanistas tenemos que empezar a estar preparados para esto que viene. Necesitamos ofrecer espacios públicos que sirvan de marco físico para estas nuevas redes que van a pasar de lo digital a lo personal. De lo contrario se irán a los espacios privados. Y esto sí que puede ser una catástrofe porque necesitamos zonas, áreas concretas de frontera, de interacción entre desiguales y en lugar de dificultar su creación con tipologías arquitectónicas y urbanas defensivas deberíamos intentar facilitarlas.

Los instrumentos de planeamiento

La primera ley higienista fue la Ley de 9 de agosto de 1844 para Londres y sus contornos. En esta Ley se definían los requisitos higiénicos mínimos para las casas de arrendamiento y prohibía destinar a vivienda los locales subterráneos. Era una ley local, pero ese mismo año se empieza a estudiar en el Parlamento británico una ley general y, tras no pocas polémicas acalladas por las sucesivas epidemias de cólera, el 31 de agosto de 1848 se aprueba la primera ley higienista nacional. Para Benevolo es el comienzo del urbanismo moderno y 1848 se convierte en un año clave en la evolución de nuestras ciudades. A partir de entonces, como una riada incontenible se van introduciendo una serie de leyes que posibilitan el control del derecho de propiedad del suelo en beneficio de la colectividad y, ley tras ley, el liberalismo va retrocediendo en el ámbito de la urbanización. En el momento actual se puede decir que contamos con los instrumentos, técnicas y procedimientos, necesarios para que nuestras ciudades sean higiénicas y saludables. Otra cuestión es que se apliquen correctamente, se establezcan prioridades diferentes (como la creación de empleo o riqueza), o se haga utilización fraudulenta de los mismos.

Estas técnicas e instrumentos reunidos en lo que, generalmente, se conoce con el nombre de plan de urbanismo, han marcado durante el pasado siglo xx el cambio hacia la superación de las deficiencias más graves de la ciudad creada por la Revolución Industrial. Es difícil no admitir los beneficios de toda índole que los planes de urbanismo han traído a nuestras sociedades, y aquellos que piensen que las ciudades actuales serían mejores sin el planeamiento tan solo les recomiendo que lean detenidamente algunas descripciones del estado de las ciudades en aquellos momentos como la que hizo Engels sobre Manchester. Sin embargo, en pocos años, las ciudades han sufrido otro cambio realmente espectacular debido a la serie de factores que hemos analizado anteriormente de forma que un crecimiento que era básicamente centripeto se ha convertido en centrífugo, desparrramando sobre la totalidad del territorio sus urbanizaciones, sus fábricas, sus vertederos, sus oficinas, sus centros comerciales y ampliando su radio de acción a todo el planeta, diluyendo los grupos y las culturas locales y creando una supercultura universal que tiende a eliminar todas las demás.

De forma que el modelo de ciudad higiénica dominante durante muchos años empieza a estar caduco. Pero no porque ahora tenemos que hacer ciudades antihigiénicas.

De la misma manera que la ciudad higiénica englobaba en sus presupuestos los de las ciudades anteriores (ciudades sagradas, ciudades artísticas, ciudades de los ciudadanos) este nuevo modelo de ciudad tendrá que englobar en su seno también a la ciudad higiénica, a la artística, a la sagrada, a la de los ciudadanos. Este nuevo modelo de ciudad (que muchos llaman ciudad sostenible) introduce nuevos requisitos sobre los anteriores. Por ejemplo, habrá de consumir y contaminar lo menos posible.

Claro que, igual que el poder corrompe con el tiempo también el planeamiento ha sido afectado por tantos años de primacía. Las afecciones han sido muchas y variadas, dependiendo en muchos casos (aquí sí) de las condiciones locales. Y, en concreto, en el caso español (y digo español porque todos los sistemas de planeamiento de las Comunidades Autónomas derivan directamente de la Ley del Suelo de 1956) el planeamiento, sobre todo el urbanístico, ha pasado de ser un sistema de organizar el territorio atendiendo a una serie de previsiones a constituirse exclusivamente en una *norma garante de la inversión inmobiliaria*. Esta consideración ha ido corrompiendo de forma progresiva todo el sistema. También lo ha ido volviendo inoperante. La mayor parte de las grandes ciudades españolas tienen congelado su planeamiento que, ni se revisa ni se cambia, funcionando generalmente mediante modificaciones puntuales. Hace un par de años redactábamos el *Libro blanco del planeamiento urbanístico sostenible* donde se daban una serie de indicaciones sobre cómo debería acometerse la reforma del sistema de planeamiento. Aunque es complicado reducirlo a unos párrafos sí parece interesante abordar las líneas básicas.

La fundamental es la llamada participación, básicamente inexistente en el planeamiento actual, ya que una participación que haga ciudades transparentes implica información no manipulada, veraz y comprensible por los ciudadanos. Es necesario, además, una educación en los sistemas básicos que ayuden a comprender los procesos urbanos. Y, por último, posibilidades de decisión reales y no circunscritas exclusivamente a votar cada cuatro años. El segundo pilar estaría basado en los cambios en la delimitación de los ámbitos de planeamiento que pasarían de los límites administrativos a ecorregiones o biorregiones conformadas por varios municipios enteros o partes. Esto implicaría quitar las competencias en la materia a los municipios y significaría también la creación de oficinas de planeamiento con competencias ejecutivas en la ordenación del suelo en las que se integrarían los municipios, los partidos, los grupos constituidos (por ejemplo, ecologistas) la sociedad civil y los técnicos. El tercero sería la consideración de objetivos a largo plazo de carácter más global que permitieran mantener los valores del territorio y gestionar adecuadamente los servicios de los ecosistemas y las grandes decisiones consensuadas tales como las referentes al tamaño de la ciudad, los equipamientos, etc. Y objetivos a corto plazo con una mayor flexibilidad que permitieran acometer los problemas diarios. En ambos casos, las consideraciones ambientales relativas al contexto local serían decisivas.

Necesidad de una nueva gobernanza

El urbanismo, la construcción de la ciudad, está directamente relacionado con la política. Y, muy concretamente con la política local. No se pueden ni tan siquiera plantear nuevas herramientas de planeamiento sin cambiar también las formas de relación entre los gobernados y los gobernantes. Existe actualmente una verdadera efervescencia de iniciativas en este sentido que no acaban de cuajar. Pero es normal que ocurra así ya

que nos encontramos en un momento de crisis. Y en los momentos de crisis, básicamente lo que aparecen son baluceos, tanteos de posibilidades.

Hace ya un siglo que Patrick Geddes dio a conocer su *Sección del valle* y todavía más tiempo que transformó su Tor de Vigía en Edimburgo en un catalizador de identidad de la región y la ciudad en forma conjunta. Porque entendía que sin esta identidad, sin la comprensión del territorio en el que vivía era imposible que el ciudadano acertara en lo que era mejor para su vida. Un siglo después no hemos avanzado demasiado. Pero resulta que ahora las urgencias nos obligan a hacer lo que Geddes intentó hace más de cien años. La vuelta a lo local exige otras formas de gobernar el territorio acordes con el nuevo sistema. Es imprescindible empezar a diferenciar las políticas locales de las políticas globales dotando de mucha mayor autonomía a los territorios que consiguen una cierta autosuficiencia. Pero ello implica, necesariamente, pensar en nuevas formas de representación local no basadas en la imagen del representante sino en una relación real con el representado. Esto se puede conseguir ahora mucho mejor que antes ya que ahora contamos con nuevos instrumentos derivados de la era digital.

Una ciudad la deben construir los ciudadanos, y sus representantes deberían intentar que esto fuera así. Pero, a día de hoy, la situación es penosa. Las actuales relaciones requieren una nueva gobernanza. No sirven de ninguna manera para organizar la ciudad del siglo XXI ya que están pensadas para otra ciudad diferente. Es imprescindible pensar cosas nuevas. Ciudades de código abierto, transparentes, en las que el ciudadano sepa, de verdad, las implicaciones de tomar una decisión u otra. Porque nuestros sistemas de participación ya no pueden ser igual que los del siglo XX. Lo digital abre posibilidades que deberían ayudar a mejorar la relación entre los políticos y los ciudadanos, pero nada ha cambiado todavía. Parece necesario modificar la organización de las entidades locales con objeto de conseguir una democracia real (objetivo de movimientos como el 15M) planificando áreas urbanas con entidad propia y reconocible en las que, por ejemplo, la elección directa de sus representantes sea posible, acercando el político local al ciudadano, de forma que la relación personal se imponga. Y, por supuesto, aprovechar las nuevas formas de comunicación descentralizadas de base local, mucho más difíciles de controlar que un periódico o una emisora de televisión.

Estas nuevas formas de relación entre Administración y administrados deberían tomar en consideración la capacidad de autoorganización de los grupos. La ciudad informal, la ciudad que se crea detrás y, frecuentemente, al margen de las instituciones oficiales debería empezar a ser considerada, no como un problema sino como una opción que introduce complejidad en el sistema. Y, por tanto, deseable. Las relaciones sociales de proximidad consideradas como el germen de los grupos estables con iniciativa deberían de posibilitarse (incluso fomentarse) en lugar de tratar de cercenarlas como algo peligroso para el poder institucionalizado. Hasta el punto de que, en determinados casos y para determinados ámbitos, será necesario recuperar el sistema asambleario ya que este sistema permite la educación en la urbanidad más que ningún otro. En cualquier caso habría que celebrar siempre como algo positivo la introducción de grupos nuevos y relaciones nuevas entre grupos, base de la complejidad urbana y la resiliencia.

Estamos en un momento verdaderamente espectacular desde el punto de vista de los que tenemos la suerte que nuestro oficio sea mirar lo que está pasando. Porque están

pasando más cosas en décadas que las que han pasado en siglos. La política degradada, la corrupción, la atonía social, las catástrofes, el cambio climático, la deshumanización de la información, el paro, la entronización del dinero, todo esto (con la perspectiva suficiente) no son más que sucesos anecdóticos de un sistema agónico al que tenemos que dejar de mirar. Algunos de los jóvenes que están trabajando conmigo en las investigaciones que dirijo dan todo este mundo por finiquitado. Están pensando ya en la agricultura de proximidad; en zonas verdes de bajo costo; en como modificar el planeamiento para adaptarse al cambio climático que ya está aquí; como tienen que ser las ciudades para los ancianos porque vamos a tener dentro de nada un millón de gente muy mayor; en qué hacer con las hectáreas y hectáreas de *sprawl* que han masacrado el territorio de los países desarrollados y que van a dejar de funcionar cuando el precio del transporte se ponga a valores reales; como reconvertir la industria turística de masas que, por esa misma razón, tiene sus días contados; cómo sustituir parte de la infraestructura gris por infraestructura verde; de qué forma y qué consecuencias tiene la creación de redes de proximidad en Internet y cómo dar respuesta en el espacio físico a las nuevas funciones del espacio público; también analizan los experimentos con nuevas formas de participación y gobernanza y estudian la mejor manera de dinamizar áreas urbanas: si informal o institucionalmente. No se lamentan y miran a la ciudad del siglo XXI o del siglo XX. Piensan la ciudad del siglo XXI. Cuando los veo trabajar me emociono porque pienso que creen de verdad que se puede hacer. Y hacen que yo también lo crea.

LA ENSEÑANZA DEL URBANISMO COMO PROCESO GENERADOR DE CAMBIO

Xavier Matilla

El urbanismo está bajo sospecha. Los responsables políticos no lo consideran una prioridad, y tienden a relegarlo a una simple función de gestión burocrática de la ciudad, en la que el paradigma que debe alcanzarse es la ausencia de conflicto. En la agenda se antepone las posibles repercusiones en la opinión pública por delante de objetivos vinculados a una verdadera idea de proyecto urbano colectivo.

Socialmente, existe el pensamiento extendido de que el urbanismo es uno de los responsables de los males que nos afectan y se sospecha de este permanentemente. En momentos de dificultades económicas y desigualdades generalizadas, las malas prácticas urbanísticas se han impuesto de forma mediática y han ahogado las buenas actuaciones urbanísticas, que parece que nadie ya recuerda.

El ejercicio profesional del urbanismo se sitúa en un punto muerto, en movimiento solo por la inercia. Condicionado por la precariedad de las condiciones económicas en las que cuales se desarrolla, pero sobre todo inseguro de su propia utilidad.

Mientras tanto, la enseñanza del urbanismo en la universidad pública se enmarca en un contexto lleno de graves dificultades, fundamentalmente económicas pero también de ideas. La gravedad de la situación económica repercute directamente en los aspectos laborales y de estructura orgánica de departamentos y escuelas, y por extensión en el funcionamiento ordinario del sistema. El nivel de atención y los tiempos que requieren estos problemas provoca que la preocupación y la discusión

colectiva respecto a los contenidos de la enseñanza de la arquitectura, y específicamente del urbanismo, que en un momento como el actual tendrían que ser centrales y prioritarios, se estén posponiendo en el tiempo excesivamente. En este contexto, la evolución y la adaptación de contenidos y métodos responden básicamente a iniciativas individuales, a menudo aisladas y poco coordinadas entre ellas.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que el urbanismo no solo se aprende en la universidad. Y dentro de los estudios universitarios, tendríamos que diferenciar la Urbanística, como disciplina que tiene por objeto el estudio y la intervención en la ciudad, de otras materias vinculadas al conocimiento científico de la realidad urbana, al margen de la intervención. La discusión de la enseñanza del urbanismo requeriría, pues, de una mirada multidisciplinar y no solo académica. Sin obviar esta cuestión, el presente artículo pretende aportar algunas reflexiones respecto al sentido, los contenidos, la orientación y las herramientas de la enseñanza del urbanismo en las escuelas de arquitectura en el momento actual.

1. Qué sentido tiene la enseñanza del urbanismo

A finales de los años 90, el descubrimiento de la disciplina urbanística en la escuela significó, personalmente, descubrir el sentido de los estudios que estaba cursando en la universidad. Tenía la plena sensación de que aquello que se me explicaba hablaba de mi cotidiana realidad. Al enfoque más formal o estético que se imponía en las otras asignaturas proyectuales, se añadía un componente marcadamente social. Las preocupaciones y los objetivos de lo que se exponía estaban motivados por una voluntad de mejorar a nuestra sociedad. Y lo más importante, se transmitía un gran estado de optimismo. La ilusión de aquellos que aunque sepan que todo está por hacer, confían en los argumentos intelectuales y técnicos que tienen para hacerlo.

En cambio, actualmente, los vínculos entre escuela y realidad son mucho más difíciles de identificar. Y el optimismo es más complicado de practicar.

El urbanismo desde su dimensión y voluntad planificadora siempre ha sido una disciplina vinculada al tiempo futuro. Preocupada por el presente y sus necesidades más inmediatas, pero al mismo tiempo consciente de que la evolución de las ciudades y los territorios requieren de ideas y herramientas que permitan conducir y anticipar los procesos.

De la misma forma, la escuela, en su concepto más amplio, es nuestro vínculo con el futuro. En la escuela se establecen los cimientos de los que se convertirán en futuros protagonistas y que, por lo tanto, construirán los nuevos escenarios. Este vínculo con el futuro toma primordial importancia en el contexto actual. La necesidad de replantear la función de la disciplina urbanística y, en su caso, la necesidad de definir nuevos paradigmas urbanísticos, nos obligan más que nunca a hacer de la escuela y la enseñanza del urbanismo el pilar central sobre el cual construir el proceso de cambio.

Es preciso tener presente que hasta ahora, si bien en la escuela se impartía el conocimiento básico de la disciplina, la verdadera formación profesional de los arquitectos urbanistas se realizaba en los despachos profesionales dedicados al urbanismo, donde aterrizarían aquellos alumnos a quienes más o menos interesaba la temática. Era en la actividad profesional donde se aprendía la profundidad y complejidad de la disciplina. Donde se descubrían las dificultades para aplicar la teoría a la realidad. En definitiva,

donde se aprendía el oficio del urbanismo real, en todas sus dimensiones.

En estos momentos no es posible pensar que este tipo de formación se pueda seguir produciendo. De hecho, es posible creer que ni siquiera tiene sentido. El poco ejercicio profesional que subsiste, a causa de sus circunstancias, se dedica mayoritariamente a elaborar documentos y reflexiones, a menudo anacrónicas, que difícilmente podrán generar el contexto cultural y formativo que habilite las reflexiones que requiere la ocasión.

Por lo tanto, en este contexto, la escuela se convierte en un espacio único para el descubrimiento y el aprendizaje del urbanismo. De su funcionamiento y eficacia dependerá la adquisición de capacidades de aquellos que tendrán la responsabilidad de construir la ciudad y los territorios del futuro.

Bajo el reto de la enseñanza del urbanismo, aparece pues en gran medida el reto de que la ciudad y el territorio continúen siendo unos espacios de reflexión y preocupación central. El reto de cómo construimos la ciudad y el territorio del futuro.

2. El urbanismo en las escuelas de arquitectura

Los estudios de urbanística no tienen titulación propia, y se enmarcan en unos planes de estudios de arquitectura, en su fase de grado, de carácter generalista. No es objetivo del presente artículo discutir el predominio de determinados contenidos en las escuelas de arquitectura, ni siquiera los intereses específicos que los orientan. Tampoco proponer programas de estudios alternativos o incluso reclamar una titulación propia para la enseñanza del urbanismo. Hechos que seguramente podrían mejorar la calidad de su docencia pero que requerirían de un proceso de reflexión y conocimiento mucho más complejo, profundo y amplio que lo que pueden ofrecer este artículo y quien suscribe.

No obstante, independientemente de la discusión del encaje de la enseñanza de urbanismo en un marco general de enseñanza, sí que parece pertinente y útil valorar cuáles son algunas de las características que definen el modelo de enseñanza actual, cuáles son las tendencias y cuáles podrían ser sus consecuencias en un futuro no muy lejano.

Educar en la "conciencia urbana"

Es preciso tener presente que en las escuelas de arquitectura predomina la cultura del objeto arquitectónico. Tanto por el peso que tienen las asignaturas vinculadas directamente con la dimensión edificatoria, como por el culto existente, fomentado a menudo por las mismas escuelas, por la arquitectura de autor, vinculada al éxito y el reconocimiento personal. Por lo tanto, podemos considerar que la enseñanza específica del urbanismo, a pesar de tener consideración de asignatura proyectual, se sitúa en una posición de desventaja dentro del marco de enseñanza en el que se inscribe. Una condición de inferioridad, tanto con respecto a la disponibilidad de tiempo dentro de los planes de estudios como con respecto a la inercia cultural imperante y las expectativas que ésta genera en los estudiantes.

Sería absurdo ignorar la estrecha dependencia que existe entre arquitectura y urbanismo como disciplinas preocupadas y ocupadas por la configuración de los espacios en que vivimos. Pero ésta es una convivencia que requiere importantes dosis de comprensión mutua y predisposición al entendimiento. En definitiva, de saber ubicar los límites propios de cada una y saber

gestionar conjuntamente los ámbitos compartidos. Estos equilibrios no están escritos en un manual y por lo tanto en cada caso dependen de las circunstancias y sobre todo de las personas, de su conocimiento, carácter, y fundamentalmente de su capacidad de interpretar adecuadamente la situación. Ciertamente ésta es una discusión histórica, más o menos matizada por las circunstancias de cada momento. Incluso la podríamos considerar estéril. Los buenos arquitectos saben de la responsabilidad urbana de la arquitectura y los buenos urbanistas saben de la imprescindible contribución de la arquitectura a la ciudad y el territorio. Y seguramente, fruto de este buen entendimiento han aparecido los episodios más exitosos de nuestras ciudades.

Por lo tanto, si trasladamos la discusión de la relación entre arquitectura y urbanismo al plan de la enseñanza será necesario que seamos capaces de definir los fundamentos y conocimientos que tienen que fomentar el buen entendimiento entre disciplinas. Definir cuáles pueden ser los ámbitos de conocimiento específicos y cuáles pueden ser los compartidos. Sin embargo, con sorpresa, descubrimos que en las escuelas de arquitectura todavía se plantean propuestas docentes que continúan insistiendo en una arquitectura aislada, autista, que dimita de la realidad y de su dimensión urbana.

El buen entendimiento entre urbanismo y arquitectura es más importante que nunca. Las situaciones en que la ciudad y el territorio tienen la oportunidad de mejorar sus condiciones en favor de sus habitantes dependen tanto de su planificación como de la arquitectura que las tiene que concretar. Por lo tanto, es muy importante que la escuela de arquitectura, dentro de un marco de estudios generalista, tenga la voluntad y la capacidad para generar entre todos sus estudiantes una verdadera "conciencia urbana".

Una conciencia que sitúe la ciudad, físicamente y socialmente, en el centro, como espacio colectivo de convivencia que hay que preservar. Que anteponga el espacio común al privado. Una arquitectura que no eluda su responsabilidad social y no se refugie en su dimensión objetual y estética.

Y no me estoy refiriendo únicamente a lo que tradicionalmente se ha conocido como "el urbanismo de los arquitectos" o a lo que Manuel de Solà-Morales denominó "la urbanidad de la arquitectura" relacionado con la lectura del lugar y la sensibilidad por cómo los nuevos edificios pueden adaptarse e incluso mejorar su entorno físico inmediato; a mi entender conceptos preocupados fundamentalmente por "la configuración física de la ciudad" desde una visión excesivamente compositiva.

Me estoy refiriendo también a cuestiones de carácter programático. Cuestiones que están directamente relacionadas con el fenómeno urbano y que tienen que ver con criterios de reflexión previos a la resolución arquitectónica de los problemas. Es decir, cómo se identifican y se definen las preguntas, los enunciados sobre los cuales trabajar los recursos arquitectónicos.

El proyecto programado de manera aislada en la ciudad ha perdido sentido (si alguna vez lo había tenido) y hay que introducir mecanismos de reflexión urbana para volver a dotarlo de sentido y función. Cómo tiene que ser la vivienda, ya no es solo una cuestión únicamente tipológica. La localización de esta y la asociación con el resto de elementos urbanos que la complementan en la configuración de la habitabilidad urbana son fundamentales. La configuración de los nuevos equipamientos y dotaciones urbanas (paradigma de los excesos recientes) ya

no es solo una cuestión de cumplir con un programa concreto en un nuevo edificio, sino sobre todo de saber interpretar cuáles son las situaciones propicias donde poder ubicar nuevos servicios adaptando programas y funciones, y si es posible reutilizando elementos de la ciudad existente.

Por lo tanto, la enseñanza del urbanismo en el marco de las escuelas de arquitectura debe tener un papel referencial. Tiene que garantizar la aportación de los mecanismos de reflexión urbanos necesarios que colaboren en la consecución del justo equilibrio entre la enseñanza básica de la técnica proyectual y al mismo tiempo la reflexión crítica respecto a la pertinencia urbana de los proyectos. De forma que todos los futuros arquitectos, independientemente de sus intereses particulares o especialización, hayan adquirido los argumentos necesarios para poder contextualizar desde una perspectiva urbana su ejercicio profesional.

3. Cuáles son los retos de la enseñanza de la urbanística

Evidentemente, la enseñanza de la urbanística en las escuelas de arquitectura no solo tiene que estar orientada a contribuir a un periodo de formación de carácter generalista, como exponía anteriormente, sino que debe configurarse también respecto a una necesaria especialización de los estudios. Una enseñanza específica de la urbanística que se inicia en los estudios de grado y que tiene continuidad en posgrados, másteres e investigación.

Si la reflexión anterior se situaba más en el terreno del encaje de la urbanística en el marco común de las escuelas, la reflexión respecto de la enseñanza especializada se situaría en un marco interno departamental. En este sentido es preciso señalar que el Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Cataluña presentó el pasado mes de abril de 2013 el documento "Hoja de ruta del Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio con respecto a los ejes básicos para la renovación de las Unidades básicas de nuestra universidad", documento redactado a partir de cuatro grupos de trabajo, con el objetivo de definir y orientar la posición del Departamento en su contexto universitario. Se trata de un documento valioso, situado en un marco general y orientado fundamentalmente al establecimiento de objetivos y a la definición orgánica de los estudios y el Departamento.

No obstante, quizás como desarrollo del documento, quedaría pendiente el abordaje de la reflexión vinculada a la definición de contenidos teóricos y métodos educativos. Una reflexión que permita vincular la relación entre problemas urbanos, estructuras profesionales y marco educativo, conscientes de que las dos primeras esferas citadas han experimentado cambios trascendentales no sincronizados con la tercera.

La ciudad ha evolucionado más rápidamente que los principios teóricos que la imaginaban y dibujaban. La ciudad ha modificado su dimensión, pero sobre todo ha modificado su funcionamiento interno. Las dinámicas urbanas y territoriales, sociales y económicas, han evolucionado de forma acelerada y muy desfasada respecto a la velocidad con que lo han hecho los espacios físicos que las acogen. La esfera social y la esfera física han perdido su armonía. Los espacios de la ciudad, y fundamentalmente el espacio público, ha perdido progresivamente sentido en tanto que se han alterado los requerimientos y funciones que se realizaban originalmente en este. Las lógicas de la movilidad, la forma de concebir el ocio o la seguridad en la ciudad, entre otros, han

alterado sustancialmente la relación entre personas y espacios.

Actualmente se genera mucha más información de la que somos capaces de asimilar y comprender razonadamente. El desarrollo de los instrumentos tecnológicos aplicados a la ciudad nos permite obtener todo tipo de información en tiempo real. Sin embargo, todavía no hemos sido capaces de hacer evolucionar nuestra cultura urbanística de la forma adecuada y adaptada a este nuevo contexto. Y huérfanos de esta, no tenemos la capacidad técnica para procesar y orientar adecuadamente la información disponible y para aplicar adecuadamente al proyecto de ciudad las soluciones pertinentes a las nuevas demandas y lógicas aparecidas.

En este campo de cosas desordenadas y exceso de información, triunfan los eslóganes publicitarios aplicados al urbanismo. Mecanismos para visualizar urbanísticamente acciones que pertenecen a otras esferas y que no incorporan la reflexión urbana pertinente. Bajo la confusión del momento actual, aparece el riesgo de banalizar y frivolar lo que significan el urbanismo y la ordenación del territorio, subestimando su complejidad. Aparecen tendencias que si bien se pueden considerar interesantes o incluso necesarias, no pueden ser entendidas como una práctica sustitutiva de la disciplina urbanística.

La construcción de una nueva teoría urbanística para el desarrollo urbano

Si todavía seguimos creyendo en la pertinencia de la urbanística como una disciplina capaz de generar el conocimiento adecuado para la intervención y la ordenación de las ciudades y los territorios, es necesario abordar la construcción de un nuevo marco teórico. Una nueva teoría que sea capaz de establecer los objetivos que den respuesta a los problemas urbanos contemporáneos. Un nuevo marco teórico que permita generar una nueva cultura urbanística, capaz de adaptar el conocimiento heredado y al mismo tiempo asimilar las nuevas tendencias.

Un reto de esta dimensión y complejidad requiere de un tiempo y de un espacio apropiados donde puedan confluír perspectivas diversas y al mismo tiempo se pueda producir un diálogo compartido e intergeneracional, con la distancia suficiente respecto a la aceleración que impone la realidad para poder efectuar una reflexión serena y no contaminada. El espacio propicio, aunque seguramente no el único, para reflexionar sobre una nueva cultura urbanística, con capacidad para construir una nueva teoría urbanística para el desarrollo urbano, es la escuela, entendiendo que, metodológicamente, en el proceso de enseñanza y aprendizaje, podemos alcanzar nuevas perspectivas y capacidades de reflexión.

Por ello, es preciso renovar contenidos y criterios pedagógicos. Introducir retos de orden teórico y sobre todo nuevas lógicas de innovación docente, que permitan definir el ambiente adecuado.

Se presentan a continuación algunas cuestiones que, desde una perspectiva docente, podrían establecer las bases para la definición de una nueva teoría urbanística para el desarrollo urbano. Ninguno de los aspectos que se citan a continuación es una primicia, sino que, al contrario, el objetivo de su identificación responde más a la voluntad de incentivar y consolidar algunas incitativas ya en marcha, pero que todavía son de carácter individual, en un marco que se dote de significado conjunto, y que permita definir un nuevo corpus teórico.

• **La escuela tiene que garantizar la transmisión del conocimiento heredado. Debe**

defenderlo y reivindicarlo, pero al mismo tiempo tiene que habilitar su actualización y la evolución de sus criterios de aplicación.

Ciertamente, en momentos de cambio, la tradición no es un argumento que garantice el aprendizaje necesario para los nuevos retos. Pero tampoco podemos admitir que en momentos de crisis y desorientación se extienda la creencia de que las nuevas soluciones tienen que plantearse por sustitución, haciendo *tabula rasa* del pensamiento y la experiencia heredados.

En este punto es oportuno diferenciar entre conocimiento teórico y sus criterios de aplicación. El conocimiento teórico heredado, específicamente en el marco catalán y español, es extraordinario. Sin embargo, la evolución del marco teórico depende fundamentalmente de su reinterpretación y actualización sobre la base del reconocimiento y la comprensión de las problemáticas actuales. Por lo tanto, es necesario evaluar en qué forma deberían aplicarse estos conocimientos a una realidad como la actual. Los criterios de aplicación, en lugar y tiempo, son los que otorgan o no virtud al conocimiento teórico.

De lo contrario, nos situamos ante un evidente riesgo de fractura generacional. La casi desaparición de la práctica profesional como mecanismo aprendizaje y el desequilibrio generacional existente entre los docentes en la universidad, entre otros, pueden provocar un vacío generacional que dificulte la transmisión de conocimiento y el proceso de relevo que debería producirse. Ciertamente, las circunstancias no facilitan la solución, pero este tendría que ser un aspecto prioritario.

• **Es preciso recuperar el valor que aporta a la sociedad el pensamiento utópico aplicado al urbanismo, como mecanismo reector del urbanismo con la realidad.**

Parece un imposible vincular utopía y realidad, pero tenemos que considerar que el pensamiento utópico nace precisamente de la plena conciencia de la realidad, definiendo una respuesta radicalmente crítica que imagina nuevos escenarios alternativos.

Por lo tanto, hay una primera cuestión fundamental que es cómo tomar conciencia de la realidad, y sobre todo, cómo identificamos sus problemas. De qué forma diagnosticamos a la ciudad y al territorio, actualizando en profundidad su lectura formal y al mismo tiempo potenciando y priorizando su lectura programática. Es preciso volver a imaginar un nuevo escenario que actualice el pensamiento utópico heredado del siglo pasado y proponga nuevos objetivos a alcanzar, con los cuales poder diagnosticar adecuadamente la realidad.

Hemos tendido a despreciar el estudio de la ciudad y a menudo caemos en el error de confiar excesivamente en la genialidad innata de los arquitectos y su lucidez en la resolución de proyectos. Seguramente por la creencia de que ya conocemos sobradamente la realidad. Y no es así. Esta manera de actuar también se traslada a la escuela. Olvidamos fomentar y educar en el método analítico y comprensivo de la realidad como primer paso de conocimiento en el proceso proyectual. Es preciso que recuperemos la capacidad de preguntar. La reformulación de propuestas tiene que pasar inevitablemente por la reformulación de las preguntas.

También es preciso abordar el reto instrumental vinculado a la representación gráfica de la realidad. La gran cantidad de información a la cual tenemos acceso así como los avanzados instrumentos de representación de que disponemos requieren de la

definición de nuevos criterios que generen códigos representativos y cartográficos, que permitan visualizar adecuadamente la nueva realidad.

La correcta diagnosis y comprensión de la ciudad, la identificación unívoca de problemas y objetivos son el mejor antídoto contra la frivolarización del urbanismo y la banalización de la ciudad.

• **Es preciso revisar los tópicos de la teoría urbanística vinculada al crecimiento urbano.**

Las distintas teorías urbanísticas se han formulado a medida que daban respuesta a las necesidades concretas del momento. Sobre la base de esta lógica, sería preciso reformular todos aquellos conceptos vinculados específicamente al crecimiento urbano, y todos aquellos derivados de una misma forma de entender la formación de la ciudad. Una revisión que también requiere incorporar un espacio de reflexión que supere el ámbito de la ciudad metropolitana, útil en muchos casos, pero equivocado en muchos otros.

El paradigma del crecimiento urbano se ha desarrollado a partir de dos conceptos técnicos complementarios: la formalización y la producción de la ciudad.

El análisis de la ciudad a partir de sus formas de crecimiento ha sido fundamental durante un periodo en el que la ciudad crecía y al mismo tiempo sufría graves malformaciones estructurales y morfológicas. Un periodo en el que trabajar únicamente sobre la forma de la ciudad significaba automáticamente generar grandes mejoras en la calidad urbana y social.

Sin embargo, una vez superados los déficits básicos de la ciudad, la diagnosis y la propuesta fundamentada únicamente en la forma han perdido capacidad de acierto. Que la forma sea buena depende de su pertinencia. Y para ello son necesarios conocimientos complementarios que la justifiquen. Por lo tanto, la forma ya no puede ser el argumento central. Debe ser un factor importante y necesario pero no el único. El desarrollo de la ciudad ya no se puede fundamentar únicamente en un proceso en el que la definición de la forma vaya por delante como instrumento catalizador de otros procesos derivados. Así pues, es preciso incorporar en el proceso de aprendizaje de los alumnos conocimientos provenientes de otras disciplinas vinculadas con el fenómeno urbano que permitan ampliar las lógicas de reflexión proyectual. Es preciso vincular a la forma los nuevos factores de contexto.

Metodológicamente, no podemos continuar interpretando el lugar con el objetivo de adaptar un modelo teórico preconcebido, fundamentado en dogmas que responden a un contexto superado. De esta forma hemos llegado a asimilar que todas las operaciones de transformación urbana tienen que ser áreas de centralidad o tienen que expulsar de la ciudad la actividad productiva. Por lo tanto, es preciso repensar tópicos como densidad y diversidad, de acuerdo con una interpretación previa del lugar, entendiendo el lugar no solo como una realidad física sino también social. Tenemos que evaluar las capacidades y aptitudes de cada lugar respecto a su capacidad de transformación y los condicionantes sociales que intervienen en esta. La idea del desarrollo de la ciudad tendría que superar su concepción formal y ser capaz de integrar aspectos de funcionamiento y relaciones que se producen de manera vinculada a la forma.

De lo contrario, el concepto de *producción de ciudad*, derivado de una lógica industrial, ha impuesto los ritmos y los instrumen-

tos. Ritmos vinculados a la dimensión y la velocidad de los procesos. Instrumentos vinculados a una determinada estructura de agentes económicos que hacen a la ciudad. Podríamos llegar a concluir que los instrumentos de producción han acabado modelando los conceptos teóricos.

En consecuencia, el ejercicio académico tendría que permitir el abordaje de los problemas urbanos con carácter exploratorio, sin los condicionantes apriorísticos que imponen los actuales instrumentos y mecanismos de actuación existentes, sin estar supeditado a las instituciones y Administraciones que controlan la práctica urbanística. Por el contrario, tiene que resistir, y tiene que mantenerse como un ejercicio alega, crítico y con voluntad de experimentación. Un proceso que permitiera redefinir básicamente tres factores de la acción urbanística: el programa, la dimensión y el tiempo.

A menudo el planeamiento ha intentado solucionar todo el fenómeno urbano simultáneamente. Cuestión que parecía necesaria cuando hablábamos de crear nueva ciudad. En cambio, cuando nos situamos en la intervención en la ciudad existente, seguramente debamos pensar en el planeamiento urbanístico de una forma más específica y sectorial, de manera que defina un marco más operativo sin olvidar la dimensión sistémica de la ciudad. La planificación de las actividades urbanas como la movilidad o el comercio, la planificación de sistemas concretos como los espacios públicos o los equipamientos, o incluso la planificación de flujos, como la alimentación o las energías, son un extenso campo por recorrer en el cual poner en práctica el conocimiento urbanístico. Ámbitos en los que el control y la gestión de la forma, ya sea en su definición o normativización, sigan siendo fundamentales.

Complementariamente, sería necesario explorar cuáles deben ser los ritmos con los que se tienen que aplicar los conceptos teóricos. Entre el "planifica que algo queda" y las acciones de emergencia e inmediatas, es preciso explorar cuáles pueden ser los diferentes estadios y mecanismos de actuación en la ciudad sobre la base de un nuevo concepto que superara el principio de simultaneidad que implica la idea de sector, que evitara los largos procesos de afectación urbanística como mecanismo de viabilidad de las actuaciones. En definitiva, introducir la variable tiempo y repensar las dimensiones de las acciones. Pasar de la forma urbana instantánea a la forma urbana progresiva.

Evolución hacia un nuevo modelo educativo

A menudo he tenido la sensación de que la escuela era un espacio más orientado al interés del profesorado que a los requerimientos de los alumnos. La confianza absoluta que como profesores hemos tenido en el conocimiento propio y la creencia de que los problemas reales se resolvían en la práctica profesional nos han hecho considerar que el ejercicio académico quedaba muy lejos de esta realidad, y que, por lo tanto, su función tenía que ser un trámite formativo que poco contribuía la evolución del conocimiento.

En este sentido, podríamos considerar que durante las últimas décadas la escuela ha formado a técnicos que tenían que incorporarse a la actividad profesional existente, siguiendo lógicas que podríamos asociar a una formación productiva. La escuela producía a los técnicos que requería el mercado. Proceso sustentado por un modelo educativo, en el que el alumno recibe de forma doctrinal una serie de conceptos y técnicas que tendrá que aplicar en su ejercicio profesional y en el cual no se espera ninguna aportación intelectual por parte del

alumnado, que cuestione los contenidos y el orden establecido y que pueda suponer una evolución significativa.

No se trata de trasladar al alumnado la responsabilidad de definir y cuestionar los contenidos de la enseñanza, ni de eximir al profesorado de esta responsabilidad. Se trata fundamentalmente de entender las relaciones de una forma más integrada. En un proceso de reflexión y aprendizaje conjunto, en el cual la conversación tome tanto valor como la lección. En el cual lo más importante es lo que hace y aprende el alumno.

Lo que ahora necesitamos, por todos los motivos expuestos anteriormente, es educar a los alumnos para que adquieran los conocimientos y las capacidades necesarios para ser capaces de proponer cambios en el sistema. Si queremos que la escuela se convierta en un espacio donde evolucione el pensamiento y se genere conocimiento, como mecanismo previo y necesario en la definición de nuevas lógicas prácticas, y adicionalmente en la definición de un nuevo marco teórico, es necesario modificar la metodología pedagógica actual.

Es preciso que el proceso de aprendizaje fundamentado en el ejercicio proyectual sea un proceso abierto. Introduciendo criterios científicos frente a los doctrinales, que habiliten múltiples vías de exploración, y en los cuales predomine el pensamiento divergente. Y cuyos resultados no se evalúen según un juicio apriorístico sino sobre la base de su capacidad de generar conocimiento.

También será preciso perfilar adecuadamente al alumno. Personas con unos hábitos adquiridos, a menudo poco conocidos por parte del profesorado, y que hay que considerar a la vez que se definen los instrumentos pedagógicos. Debemos tener presente que en estos momentos el alumno puede recibir múltiples inputs desde canales distintos a la fuente habitual de transmisión presencial en la escuela. En este sentido, es necesario trabajar en la configuración de un sistema de educación expandido y aumentado que tenga capacidad de funcionar conjuntamente. Por lo tanto hay que aprovechar al máximo la capacidad informativa de los nuevos instrumentos tecnológicos y espacios virtuales.

Finalmente, habrá que fomentar un espíritu colaborativo en el aprendizaje. Por encima del fomento de la competencia como único mecanismo de superación individual. La idea del arquitecto que persigue la gloria personal forma parte de una manera de entender la profesión caduca. El arquitecto ya no es el creador de proyectos originales sino que deberá orientar el sentido y la utilidad de su conocimiento como un profesional más que contribuye a un proyecto colectivo, en la arquitectura y también en la ciudad.

SOBRE EL OFICIO DEL URBANISTA: OLVIDOS, EXPLOTACIÓN Y PRECARIEDAD

José María Echarte

Nunca antes del decenio pasado, que comprende desde 1996 hasta los albores de la crisis en 2006, se habló tanto de urbanismo en este país ni –probablemente– se mencionaron tanto las expresiones "plan general", "edificio significativo", "calificación", "clasificación" (estas últimas confundidas sistemáticamente), "adjudicación", "concurso", "licitación" y una buena cantidad de términos que nos son conocidos y que acabaron, desgastados,

constituyendo cascarones vacíos capaces de transportar en su significado aquello que más conviniera según la ocasión.

Nunca antes quizá, y en consonancia con la anterior banalización, perdimos tantas oportunidades para –por fin– establecer unos fundamentos sólidos en la práctica profesional y –por extensión– en aquello que producía y a lo que afectaba. Si cierto es que vivimos en un tiempo poco amigo de autocríticas y arrepentimientos, no lo es menos que la base de cualquier proyecto (entendido este como un todo completo, parafraseando a Antonio Miranda en su reciente y necesario *Arquitectura y Verdad*, Ed. Grandes Temas, "bello, bondadoso y verdadero", y que no tiene por qué coincidir con el documento técnico al uso) es la crítica. El análisis y la comprensión de las circunstancias, de aquello que se quiere obtener (sea esto un proyecto, una obra, un plan general...) y –por qué no– de un pasado del que sin ser esclavos debemos aprender.

Así, los instrumentos de planeamiento y sus derivadas edilicias pasaron –lamentablemente en muchos casos– de elementos destinados a colaborar con el desarrollo humano a instrumentos empleados a contracorriente y por las más espurias y egoístas de las razones. En perfecta simbiosis, la estructura profesional a cuyo cargo (y más importante aún: bajo cuya responsabilidad) recaía su desarrollo, respondió en un movimiento constante de acción-reacción bidireccional a dicha dislocación de objetivos.

En otras palabras, ni el medio ni el fin estuvieron en muchos casos a la altura y construyeron el uno sobre el otro un tejido distópico en el que los resultados dejaron mucho que desear y cuyas consecuencias padecemos aún hoy sin una solución clara a la vista ni una luz brillante al final de un túnel que –en muchos casos– contribuimos como profesionales a profundizar.

Pero empecemos por el principio, que como en muchos casos, parte de una decisión y, por tanto, de las razones que motivan esta.

Planes para todos

Hablábamos del significado de la acción urbanística, condensada en el ejemplo de un plan general como elemento espoleta (ordenador y organizador, generador de nuevas situaciones urbanas, constructivas, etc.). La herramienta posee una significación multicapa, a diferentes niveles. Es un instrumento administrativo, una tramitación, un expediente, son sus partes e informes, son sus determinaciones, sus análisis, sus proyecciones y sus propuestas. Su carácter normativo y regulador... La lista sería inacabable.

Sin embargo esta sectorización resulta anémica frente a la realidad última del planeamiento general. El que recogen generalmente con profusión los preámbulos de las leyes de ordenación –plenas de buenas intenciones– y que, de algún modo, queda perdido en el anterior marasmo cuando este se convierte en un caos competitivo entre partes que no acaban de trabajar en armonía.

¿Y cuál es este fin? Seamos claros. Ningún documento como un plan general, ninguna disciplina o actividad desarrollada por este gremio o por una corporación local (o autonómica, según sea el caso), conlleva tanta influencia en el día a día de los ciudadanos. Ninguna.

Desde la distancia al colegio de sus hijos hasta la posibilidad –o no– de desarrollar un negocio y dónde hacerlo. Desde la habitabilidad y usabilidad de sus espacios públicos hasta la calidad urbana, social y participativa de los mismos. Desde la movilidad, la

accesibilidad y el crecimiento ordenado del entorno en el que habitan hasta la sostenibilidad del proceso de evolución urbana y –por qué no señalarlo– las aficciones económicas implícitas en el desarrollo –poblacional, social, turístico, industrial, etc.– de su entorno más próximo.

Así explicado, sin términos legales, sin tablas de números y repartos, sin edificabilidades, convenios y otras cuestiones –más que técnicas– tecnificadas, la empatía con la tramitación de esta “guía del autopista urbano” por parte de la ciudadanía debería ser total y debería extenderse a todos los aspectos del proceso.

No ocurre así no obstante

En primer lugar, porque casa mal explicar a los responsables políticos españoles que el trabajo desarrollado en planeamiento dará sus frutos (si está bien hecho) a lo largo de un periodo de tiempo prolongado. Largo. Que los frutos a obtener no pueden ser inmediatos y que muchas veces no son exclusivamente “vendibles” para la prensa, como no suelen serlo las cuestiones pacíficas y calmadas del habitar sosegado y cómodo que deseamos (o deberíamos desear) para nosotros mismos y nuestros conciudadanos. Que, en pocas palabras, un plan general será mejor cuanto más preciso y ajustado a las necesidades de las que antes hablábamos, sin quedar estas reducidas a su factor económico-propagandístico rentabilizado para un plazo de cuatro años (periodo electoral) en el que la necesidad de obtener pírricas victorias mediáticas fácilmente vendibles oculte las carencias y desfases de un documento que, no pocas veces, nace obsoleto.

Por ser claros: los plazos políticos y los desarrollos administrativos no casan bien con la verdad urbanística (y no se emplea esta palabra a la ligera) ni mucho menos lo hacen con la generosidad (conscientemente los primeros, burocráticamente inertes los segundos) necesaria que implica el saber que lo que hoy se define –aunque sea de forma inicial– obtendrá sus frutos después de habernos marchado.

Entiéndase bien lo que se expone: es necesaria una voluntad política. Es necesario un proceso administrativo. Como en general es necesaria la consideración económica o, siendo exagerada y literalmente claros, un informe de carreteras o de las compañías suministradoras. La distopía no proviene de su existencia sino de su preeminencia absoluta, convertidas en objetivos únicos que sustituyen el que debe ser el fin último e intocable del desarrollo urbano: la mejora de la sociedad, integrada de forma respetuosa en su entorno, proyectada hacia un futuro de forma lo suficientemente flexible como para no resultar inservible y lo suficientemente rígida (digamos mejor, sólida) como para ser la raya roja a no superar en determinadas circunstancias (sobreclasificación, explotación del medio, problemas de movilidad, de calidad del medio urbano cuando no otras situaciones directamente ilegales).

Si los objetivos produjeron una clara disfunción (a objetivos “perversos” resultados “perversos”), sería pues interesante analizar como se pasó de un país con un número de planes generales escaso y preeminencia de las Normas Subsidiarias de Planeamiento, a una situación en la que –de la noche al día– la fiebre redactora de planeamiento general asaltó a la práctica totalidad de términos municipales, fueran estrictamente necesarios estos o no.

En el caso andaluz –empleándolo como ejemplo por su extensión y por acumular un número de desmanes y tropelias considerable– fue la misma Ley de ordenación

(redactada con una notable falta de realidad) la que exigía, en un plazo completamente mínimo y por tanto incumplible, la redacción de planes generales a cada término municipal. Así, comenzó la carrera por ser los primeros en licitar un plan cuyo objetivo era exclusivamente aquel que las Normas Subsidiarias de Planeamiento no habían podido otorgar (quizá porque en muchos casos no era necesario): clasificar suelo, entendiendo clasificar como moneda de cambio económica (sin tapujos) o en su versión conveniada “en especies”) capaz de tapar cualquier otra consideración.

Así, municipios que en toda su historia habían alcanzado los 20.000 habitantes escasos, planeaban incrementos habitacionales de hasta 200.000 residentes en cuatro años. Las disfunciones estructurales, en equipamientos, dotaciones, calidad del espacio urbano, mantenimiento del modelo de ciudad o –simple y llanamente– de sostenibilidad, resultaban abrumadoras.

Y como primer paso de esta extraña carrera, en la que lo normal era dejarse el bicho entero en la gatera y dejar pasar solo los pelos, encontramos la licitación.

Licitación es perder un poco

¿Cómo funcionan las licitaciones en España? ¿Es el proceso tan burocrático, rígido y peculiar que se convierte en enemigo de lo óptimo? ¿Qué se valora y cuáles son los procedimientos? Y, lo más importante ¿Cómo enfrentaron los arquitectos estos procesos? ¿Ha cambiado en algo cómo los enfrentan hoy en día, en esta España post-exploración de la burbuja urbanística? ¿Garantizan estos un resultado óptimo?

Lamentablemente la respuesta a esta última pregunta –clave– es que no. O al menos que no necesariamente acaba ganando la oferta más conveniente, favorecidos aspectos individuales o, al menos, una visión segregada del conjunto. En otras palabras, la pregunta a responder es sencilla: ¿Es un instrumento de desarrollo urbanístico, un planeamiento general (entendido que el privado se rige por otros principios) un PROYECTO? ¿Lo entendemos así y por tanto como tal lo juzgamos o son otras las situaciones que llevan a su despiece y a su valoración al peso y en retales?

Permítaseme una digresión aquí. Uno de los problemas más serios de la profesión de arquitecto ha sido en las últimas décadas la excesiva (y lamentablemente consciente) polarización del espectro profesional hacia un camino único, y en buena medida “de receta”, que auspiciaba que la única salida “moralmente” válida era la de convertirse en una suerte de arquitecto-genio (o en su aprendiz) quedando todo lo demás al rebufo de aquellos que “no valían para otra cosa”. El problema es que esta actitud –tan reductiva como interesada en algunos casos– alienaba y eliminaba como opciones perfectamente válidas la infinidad de posibilidades y especializaciones posibles para los profesionales del sector. A los efectos de este análisis, me permitirán que señale las dos consecuencias fundamentales que considero que contribuyen a explicar ciertas cuestiones.

En primer lugar, el estrechamiento de la actividad profesional, focalizada en una única opción: la construcción, a la que se valoraba no por su honestidad profesional o su valor cívico o de servicio –ni siquiera por su retribución– sino por una suerte de moralina de difícil explicación. Entre los principales abandonos, el del sector del urbanismo y, especialmente, el del planeamiento (sirva como el ejemplo el hecho de que, aun hoy en día, en la mayoría de ETSA, no se puede

cursar un PFC de urbanismo, lo que resulta –como poco– curioso).

En segundo, una precarización constante del mercado laboral, asolado por la economía sumergida y la explotación sistemática como medios estandarizados, asumidos y nada ocultos, de funcionamiento. Proveniente en no poca medida del anterior dislate formativo, la estructura productiva del sector de la arquitectura en España se ufana de sus resultados sin considerar lo muy endeble de su armazón interno: un sistema con un nivel de igualdad laboral insoportable en cualquier otra actividad y que no solo se aceptaba como moneda común sino que se justificaba –y aun se justifica– públicamente en un alarde de irrealidad incomprensible.

Ocurre que, pese a denominaciones más románticas y posiblemente también más tramposas (taller, *atelier*, colectivo...) la arquitectura no deja de ser un servicio y quienes la ofrecen, empresas de servicios. Es claro que el máximo activo de una empresa de servicios (y sobre todo, de una que licita obra pública) es su personal. Para ello debe existir la mínima relación de respeto y confianza “contratado-contratador” que –indefectiblemente– pasa por el cumplimiento honesto de la legalidad laboral existente, entendiendo este como un mínimo insoslayable.

En otras palabras, y por clarificar: es extremadamente difícil que un estudio –galera– de los muchos que han poblado el sector invirtiera en formación para sus trabajadores cuando estos ni siquiera podían considerarse tales al estar englobados bajo la figura del “falso autónomo”. Ocurre lo mismo –llevado a un grado extremo– con aquellos que nutrieron sus necesidades laborales con becarios, “interinos” y otras especies a las que se utilizaba (y aun hoy en día se emplea, sin que parezca que nadie esté dispuesto a cambiar esta peligrosísima dinámica) como mano de obra de desbroce.

En un mercado competitivo –honestamente competitivo, alejado del baile potencial extensivo y profundamente neoliberal del actual ministro de Economía en su Ley de Colegios y Servicios Profesionales (LCSPP)– para una empresa de servicios, un personal sin posibilidad de formación interna (mas allá del aprendizaje “vegetativo”), sin la seguridad que implica un relación laboral estable (sea esta del tipo que sea, siendo legal) supone una clarísima desventaja frente a estructuras en las que la organización funcional parte de una asunción de las circunstancias propias de la legalidad del mercado sin caminos secundarios, aparentemente más fáciles pero que resultan en una destrucción sistemática del tejido productivo a largo plazo de muy difícil recuperación.

En otras palabras: algo funciona muy mal en un sector profesional cuando la opción de trabajar por cuenta ajena conduce en un porcentaje próximo al 70% (datos del Sindicato de Arquitectos) a la economía sumergida. Dicho sector se soportará –falsamente– en un mercado disfuncional, como ha sido el caso del urbanístico y el de la construcción en la década pasada –burbujas ambas incluidas– pero su capacidad de resistir los rigores de cualquier cambio que desestabilice sus bases (ya de por sí precarias) es mínima. Donde debería existir una estructura sólida capaz de expandirse o contraerse, de emigrar e internacionalizarse o de aprovechar en su beneficio su principal activo, el personal, existe en realidad un decorado de diseño frágil y poco capaz de alteración alguna que no destruya el castillo de naipes de arriba a abajo.

En este sentido, contribuye a la debacle generalizada la inexistencia de unas tarifas

mínimas de honorarios en España, que fueron suprimidas hace tiempo en lo que se publicó como una exigencia de la Comunidad Económica Europea para adaptar el sector servicios español al comunitario. Dicha liberalización se produce sobre una estructura profesional como la descrita anteriormente y, lejos de producir esa idealizada y generalmente falsa "supervivencia de los más capacitados frente al mercado", produjo el efecto contrario favoreciendo a aquellos más capaces de abandonar cualquier principio de mínima honestidad interprofesional y deontológico. A honorarios libres y sin un mínimo control legal sobre las estructuras profesionales que los ofrecían, es evidente que ser honrado y tener a los trabajadores en regla (lo que no es ni más ni menos que el mínimo legal) se ha convertido en una actividad de riesgo.

Es por otra parte falso –como lo es en gran medida el ideario que hoy en día soporta la LCSP– que Europa exigiera esta liberalización atropellada y poco reflexiva. En Alemania siguen existiendo para el sector unas tarifas mínimas de cuya aplicación son absolutas garantes las instituciones profesionales y que solamente dejan de ser preceptivas para licitaciones en las que concurra un ciudadano no alemán. Como comprenderán, la excepción no suele llevarse a cabo (nadie tiene interés en contravenir un sistema que funciona y es mayoritariamente justo) y es una estrategia legal para mantener unas reglas mínimas del mercado. Si en Alemania –país con una economía sumergida infinitamente inferior a las que podemos encontrar en el arco mediterráneo– entendieron que esta protección era necesaria, cuánto más no lo hubiera sido aquí, donde un simple vistazo a la cantidad de autónomos en el sector habría hecho saltar las alarmas.

Por tanto, encontramos diversas cuestiones que afectarán a la licitación de un instrumento de planeamiento y que pervierten el objetivo de obtener el proyecto (y no nos olvidemos: el equipo) mejor capacitado para dar respuesta al proceso –complejísimo– de redacción de un plan general.

Recordemos que se trata de licitaciones fundamentalmente técnico-administrativas. Se valorara en ellas como regla general (y a esto contribuye la estandarización de los pliegos de las Administraciones españolas, demasiadas veces basados en el recortapaga) cuestiones relativas a personal, plazos, mejora económica y, pese a que se solicite con frecuencia una propuesta metodológica, esta suele ser excesivamente generalista y su puntuación total no la convierte en un elemento determinante frente al resto de aspectos a considerar.

Por tanto, en primer lugar, la justificación del personal adscrito al proyecto es de muy difícil valoración cuando lo que se gestiona no es una empresa ordenada y legal –como ya hemos visto– sino una especie de "taller" que, más allá de lo evocador del nombre, oculta una estructura precaria, carente de la estabilidad y el compromiso profesional necesarios para estas tareas (y no nos referimos a las capacidades individuales de cada arquitecto, de las que no albergamos dudas, sino al esquema laboral en el que interactúan). Como miembro del Colegio de Arquitectos de Almería en la época en que se licitaron una gran mayoría de los planes generales a los que obligó de forma abrupta la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, pude comprobar como –lamentablemente– las ofertas de estudios dirigidos por arquitectos fallaban en este aspecto de forma estrepitosa, ofreciendo respuestas metodológicamente interesantes y que resultaban sospechosas si se comparaban con la estructura –absolutamente precaria– que debía llevarlas a cabo.

Algo parecido ha sucedido con gran parte de la producción pública de arquitectura desarrollada mediante concursos: una disfunción insalvable entre aquello que se ofertaba y los medios para ofertarlo, sin embargo en estos casos y tratándose de concursos de ideas (una figura que me parece ideal, siempre que se gestione con honestidad) el problema solía surgir *a posteriori*, lo que lo hace más grave. Buena parte de los problemas debidos a modificados estratosféricos, alteraciones o proyectos que simplemente eran irrealizables proviene de esta distancia insalvable entre el trabajo a realizar y los medios (de nuevo, no las personas sino las estructuras) con las que se pretenden ejecutar aquel.

Sin embargo, aparte de esta cuestión, cabía aun la posibilidad de que el problema fundamental recayera sobre aquello que se ha convertido en uno de los lastres fundamentales del sistema de contratación público español: la puntuación de la baja económica.

Es entendible que la economía de escala y ciertas cuestiones relativas a la gestión de obra afecten a la capacidad de ajustar precios en algunos contratos con la Administración. No obstante, que la valoración de este extremo aplicada a la redacción de proyectos alcanzara valores de hasta el 50% sobre el total (frente a un 20% metodológico –o proyectual según se prefiera– en algunos casos) resulta sintomática de un sistema que, como hemos explicado al principio, tendía –y aun tiende– a minusvalorar las cuestiones técnicas a favor de un proceso de regateo presupuestario que se ha demostrado una y otra vez fallido.

Es evidente que no ha contribuido a ello una prensa generalista poco amiga de ahondar en los procesos de licitación, salvo cuando estos han alcanzado la categoría de escándalo y cuando su solución es cruenta o directamente imposible. No pocas veces se publica este aspecto basándolo únicamente en el factor "ahorro" sin considerar que dicho ahorro se basa en unas cantidades generalmente establecidas y afinadas por técnicos competentes sobre las que el margen de maniobra es muy reducido.

Así, y con una estructura profesional que, como hemos visto, dista mucho de basarse en la normalidad deontológica, los procesos de licitación quedaban al socaire de bajas basadas en muchas ocasiones en la explotación sistemática de profesionales como soporte de la reducción (extrema en ocasiones) del precio del contrato. La relación es clara: a costes falseados, beneficios más altos y bajas mayores, lo que en buena medida significa que no se está potenciando la excelencia profesional sino premiando la dislocación del sistema hacia una periferia ilegal que sin ninguna duda ha situado el sector en la peor posición posible para enfrentar el descenso de producción debido a la crisis.

El resultado no ha sido excelente, pero como vemos tampoco lo ha sido el proceso para obtenerlo. Parece extraño que una profesión que tiende a las declaraciones altisonantes sobre lo urbano, lo social y sus bondades se haya fundamentado durante tanto tiempo sobre esta dinámica neoliberal extrema y perversa, que no solo representaba una absurda reducción propia del espectro profesional sino que lo hacía además para generar un sistema de pleitesías profesionales e ilegalidades laborales de difícil justificación.

Así pues, fue erróneo abandonar aquello que como arquitectos podíamos, y debíamos, hacer y que nos hubiera proporcionado una variedad laboral muchísimo más realista y sobre todo más capaz de encarar la situa-

ción actual. Lo fue además por las razones más equivocadas, no siendo la menor de ellas una suerte de desprecio elitista y soberbio por otra cosa que no fuera una idealizada –y falsa, por lo absolutamente simplista– imagen del arquitecto-demiurgo todopoderoso y genial.

La realidad, tantas veces obviada en escuelas de arquitectura durante muchos años es que no eran genios lo que necesitábamos, como hubiera dicho J. LL. Sert, sino excelencia, honestidad, autocrítica y responsabilidad y de todas ellas hemos andado ciertamente escasos. Entre las víctimas, quizá la primera, la disciplina urbanística entendida como un todo completo, serio, necesario y fundamental, y no como un accesorio molesto y menor al que no pocas veces se demonizaba como causante de todos los males en un entorno –el universitario– en el que son esperables otras actitudes más relacionadas con la investigación, con el interés por expandir y no por reducir.

Esta pérdida de campos de trabajo, o convendría mejor decir este absurdo abandono, consolidó una estructura profesional alejada de la realidad, inestable y tremendamente precaria, vergonzosa por exceso en según que casos en los que la explotación cursaba además con el beneplácito de una crítica y unas instituciones (universidades incluidas, pues no eran pocos los profesores que nutrían de alumnos "gratuitos" sus estudios) en cuyo silencio y paños calientes recae el origen de la más que profunda desafección que hoy en día aun arrastran.

Perdíamos así los arquitectos dos oportunidades fundamentales, y lo hacíamos como casi siempre llevados por una postura autodestructiva capaz únicamente de beneficiar a unos pocos.

La primera, la oportunidad de aprovechar la redacción masiva de planeamiento general para empezar a generar una cultura del planeamiento como verdadero proyecto de ciudad, alejado de los sistemas basados en la clasificación entendida como forma de financiación rápida y propaganda política (con todo lo que ello trae aparejado). Una oportunidad, sobre todo, de acercar el planeamiento a una ciudadanía que vive bajo sus directrices pero de cuya redacción e integración con el tejido urbano y social existente se encuentra ajeno. Urbanismo participativo es un término y una línea de investigación necesaria y muy común en estos días que, sin embargo, se resiste a integrarse en la tramitación de instrumentos de planeamiento, quedando relegado a operaciones paralelas –en muchos casos no por más interesantes menos anecdóticas– que no consiguen dar el salto a la redacción de planes. Bien podían haber sido estos años en que hubiéramos conseguido alejar el urbanismo de la suma atropellada de partes hacia una concepción más integrada del mismo.

En los casos más interesantes, el principal problema es el interés político en dulcificar y banalizar –o, en otras palabras, domesticar, las experiencias para emplearlas como chivo expiatorio cosmético de procedimientos más tradicionales y opacos. En los casos más extremos, se han producido experiencias mal denominadas "participativas" cuyo único interés era la justificación pública de actuaciones predefinidas y en las que el margen de decisión y participación se estrechaba –limitándolo– hasta convertirse en una pura anécdota descargada de la necesaria profundidad que la participación social requiere. En muchos casos, los procesos se han reducido a la contabilización estadística de un simple "like – dislike" facebookiano sin ningún tipo de debate aparejado y con un interés estrictamente propagandístico

(concurso de remodelación de las Ramblas en Barcelona, por ejemplo).

La segunda, la no implementación de la estructura profesional, anclada en un sistema proveniente de épocas en las que el número de profesionales era infinitamente menor, con la consiguiente degradación deontológica y evolutiva del sector que ha derivado –por ejemplo– en el predominio de la emigración (individual) frente a la internacionalización empresarial, cuando no en el puro *dumping* y la competencia desleal que ha devaluado los mínimos que un día consideramos intraspasables.

Sin embargo, queda luz para la esperanza. Si algo tiene de bueno este periodo es que –urbanísticamente– ofrece la posibilidad de, por una vez, tomar las cosas con calma sin la necesidad imperiosa de llegar primeros a un documento cuyo único interés era clasificar más para cobrar más. En el mismo sentido, ese muy necesario compás de espera debe hacernos reflexionar sobre la recuperación de terrenos abandonados tremendamente necesarios para la profesión y en los que los arquitectos aun tienen mucho que aportar.

Estas reflexiones, no obstante, no pueden cursar sin una profunda reordenación de la legalidad laboral profesional que permita un sector sólido, capaz de adaptarse y de acomodar a los magníficos profesionales que en la actualidad estamos regalando en una incomparable (y lamentable) fuga de cerebros de la que mucho nos costará recuperarnos para un país cuyo futuro pasa, necesariamente, por rentabilizar el talento de sus profesionales.

Son estos los tiempos en que las voces de alarma corren el riesgo de emprender una peligrosa huida hacia delante, o peor aun, hacia una periferia (en palabras del excelente crítico Fredy Massad) aun más peligrosa por lo que tiene de difuso, y de continuar en ese empobrecido abandono de sectores profesionales que no están ni mucho menos agotados. Para ello, lejos de emplear el término “reinención” que resulta sencillo, pero tremendamente engañoso, lo lógico parece recurrir al mucho más complejo, pero también mucho más gratificante, “recuperación”.

La recuperación de la responsabilidad, la capacidad de autocritica y el compromiso social de la profesión como principios fundamentales, alejados de intereses espurios y de la dependencia de clichés y servidumbres impropias de una labor técnica, responsable e inclusiva como la nuestra. En este apartado, no es menor la necesidad de recuperar la responsabilidad social en el terreno de nuestras instituciones profesionales, con los colegios de arquitectos a la cabeza, entendidas como entidades de derecho público cuyo objeto no puede ser otro que el servicio a la ciudadanía. Un servicio del que han estado desaparecidos presas de ciertos manierismos del pasado, entre los cuales destaca la dependencia económica del Visado y por tanto del mercado inmobiliario extensivo como elemento de financiación. La presencia de los COA en el debate urbano (e incluyo en dicho debate aspectos sociales, técnicos, deontológicos y los relativos a la más básica honestidad empresarial y profesional) ha sido escasa cuando no nula. Una oportunidad perdida de –en palabras de Luciano Alfaya, director del Laboratorio de Ideas organizado por el COA de Galicia en el verano de 2012– “ser necesarios y no obligatorios”.

Si por algo se caracterizan los arquitectos es por su tremenda capacidad de adaptación. Si por algo la arquitectura y la disciplina urbanística son fundamentales es porque su fundamento es servir a la sociedad. Quizá sea este el mejor momento para demos-

trar –de nuevo– que hemos aprendido de los errores cometidos y que el futuro –no solo de nuestros entornos, sino también de nuestra labor, entendida como instrumento fundamental– puede ser más amable, más respetuosa, mejor.

OTRO URBANISMO ES POSIBLE. LA NUEVA PRAXIS URBANA ANTE EL CAMBIO DE ÉPOCA

Guillermo Acero Caballero
Jon Aguirre Such
Jorge Arévalo Martín
Pilar Díaz Rodríguez
Iñaki Romero Fernández de Larrea

#GlobalRevolution

“Asistimos al nacimiento de una nueva era.” Así de contundente se mostraba Jeremy Rifkin (@JeremyRifkin) para describir el actual y convulso panorama sociopolítico y económico en una entrevista de 2012. Pero no es el único: en el libro *Otra sociedad, ¿otra política?*, Joan Subirats (@subirats9) reflexiona en estos mismos términos a la hora de analizar el contexto contemporáneo, estableciendo un contundente argumentario sobre por qué vivimos un cambio de época y lo relevantes que están resultando las nuevas tecnologías en él. Desde una posición totalmente diferente, antagónica podríamos llegar a decir, el magnate mexicano Carlos Slim llegaba a conclusiones similares recientemente al declarar que “vivimos un cambio de civilización”. Y es que, cada vez son más y más diversas las voces que otorgan una importancia transcendental al momento histórico que estamos viviendo.

Más allá de este extendido consenso acerca del cambio de época en el que estamos inmersos, resulta innegable la profunda alteración del orden preestablecido que plantea la irrupción de Internet, las herramientas digitales y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Tal y como indica acertadamente Mark Poster, Internet no es un nuevo “martillo” que sirve para clavar más rápido los “clavos” de siempre. Es un invento que está transformando radicalmente la forma en la que los seres humanos nos comunicamos, nos relacionamos o nos asociamos. Hasta el punto de que podemos considerar Internet como una palanca de cambio con una vocación transformadora y una magnitud de influencia a la altura de la imprenta de Gutenberg y la máquina de vapor de Watt.

Desde luego, esta revolución en ciernes no opera exclusivamente en una dimensión tecnológica, también lo hace en el ámbito económico, político y social. Por una parte estamos siendo testigos tanto del desmantelamiento del estado del bienestar como de un creciente cuestionamiento y rechazo al sistema capitalista que lo sustentaba. Por otra parte, y seguramente a consecuencia de lo anterior, no podemos obviar que el divorcio entre instituciones y sociedad civil es cada vez más amplio. Buena prueba de ello es el hecho de que el número de protestas sociales en contra de la degradación del sistema democrático y el estado del bienestar haya crecido exponencialmente en los últimos años, o que también hayan proliferado los movimientos contrahegemónicos: la Primavera Árabe, el #15M u Occupy Wall Street (#OccupyWS) son algunos de los que mejor reflejan esta reciente eclosión de nuevas formas organizativas y la escalada del descontento. Pero no son los únicos. La movilización social es una tendencia global que cada vez va incorporando connota-

ciones más urbanas y territoriales. Desde las protestas #VemPraRua de Brasil, cuyo detonante fueron la subida de tasas del transporte público y la especulación derivada de las Olimpiadas y el Mundial de Fútbol; hasta las recientes protestas en Rumanía por la apertura de una mina de oro; pasando por el caso más evidente de #OccupyGezi, que surge para detener el proyecto de construcción de un centro comercial en la plaza Taksim en Estambul (Turquía). Teniendo en cuenta esta perspectiva, cabe preguntarse cómo este nuevo escenario de ruptura afecta y puede aportar claves para un cambio de paradigma en las prácticas urbanísticas y territoriales. Y viceversa: ¿qué puede aportar el urbanismo en este momento transcendental de la historia?

#SpanishRevolution

Desde luego el Estado español no permanece al margen de este escenario de transformación global. De hecho, la dureza con la que está azotando la crisis también está acelerando la generación de una nueva conciencia colectiva enraizada en las lógicas de red y la creación de nuevas subjetividades políticas. Seguramente algunos de los ejemplos más visibles a este respecto sean el #15M, la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (@LA_PAH) o las distintas Mareas Ciudadanas. Muchas de sus reivindicaciones, formas organizativas y prácticas subversivas han permitido recuperar algunos asuntos clave de nuestro ejercicio profesional que la burbuja inmobiliaria parecía haber desterrado.

De esta manera, las acampadas y manifestaciones han reabierto el debate en torno al espacio público como espacio de convivencia y generación de opinión pública. Las asambleas y grupos de trabajo en los barrios han puesto el foco sobre esta escala como unidad urbana fundamental en la que es necesario comenzar a actuar, desde la cotidianidad, tras dos décadas de urbanismo irresponsable y arquitectura espectáculo. Y, finalmente, la paralización de desahucios (#StopDesahucios) ha puesto en el candelero un tema que guarda una ligazón esencial con el planeamiento urbano: el derecho a la vivienda. Todas estas cuestiones establecen un terreno fértil sobre el que erigir una nueva praxis urbana. La cual, ineludiblemente, debería de estar vinculada a una mayor articulación con la ciudadanía y los movimientos sociales.

Pero antes de emprender este viaje hacia un nuevo horizonte, conviene establecer cuál es nuestro punto de partida: tener presente de dónde venimos en todo momento hará que no perdamos el rumbo en el futuro y que no comentamos los mismos errores del pasado.

Por eso, si bien han corrido ríos de tinta sobre los devastadores efectos de la burbuja inmobiliaria y el desenfreno edificatorio, nunca está de más recordar las consecuencias que ha generado el afán especulativo de los poderes financieros unido a casos de corrupción de algunos poderes públicos. Esta comunión de intereses económicos y mala praxis política ha producido un paisaje que se caracteriza por los millones de casas vacías y cientos de miles de desahucios anuales, miles de edificios públicos vacíos, inutilizados o inacabados; una sucesión de “ruinas modernas” a lo largo y ancho del Estado, así como de infraestructuras sin terminar, vacías o infrautilizadas, sin olvidar las miles de hectáreas de suelo urbanizado a la espera de nuevas edificaciones que seguramente nunca llegarán, así como el desparrame urbano (*sprawl*) producto de unas políticas urbanísticas extensivas.

Desde luego, no parecen unas condiciones de partida muy favorables para una profesión que, nos guste o no, hasta el momento ha estado volcada en el crecimiento urbano. Por lo que, ante la evidente depredación del territorio que se ha producido en los últimos años, ¿cuál debería ser nuestro papel en los próximos? Si el (mal) urbanismo y planeamiento nos han traído hasta aquí, parece lógico que algunas de las soluciones o vías de escape que se planteen a la coyuntura actual también habrán de surgir desde la práctica urbanística, pero planteada desde un enfoque completamente diferente. Es nuestra obligación dar un giro rotundo a la práctica profesional. Para lo cual no hay que inventar la rueda, sino recuperar herramientas y metodologías postergadas y actualizarlas para que respondan a las nuevas lógicas de red y al cambio de época. Y aquí, aunque parezca lo contrario, las posibilidades y el radio de acción son amplísimos. De hecho, ya existen prácticas concretas y discursos emergentes que están incorporando estas cuestiones.

Por ejemplo, el colectivo n'UNDO (@nundo_) plantea la arquitectura desde el desmantelamiento y la no-construcción. Desde una posición similar, la plataforma Increasis (@increasis_org) recopila toda una serie de recursos edilicios y referencias a experiencias que permiten configurar este nuevo tablero de juego urbanístico. En esta misma línea el Vivero de Iniciativas Ciudadanas (@desdevic) recoge más de 300 casos de nuevas formas de construcción colectiva del territorio promovidas desde la ciudadanía. Desde un ámbito más profesionalizado, la red de Arquitecturas Colectivas incluye a toda una serie de colectivos y equipos a nivel estatal e internacional, con el objetivo de que compartir conocimiento, formar grupos de trabajo sobre diversas temáticas e impulsar proyectos conjuntos. Precisamente, es dentro de esta red donde encontramos toda una amalgama de ejemplos que se articulan entorno a la idea que otra manera de hacer ciudad es posible: desde pequeños equipos vinculados a prácticas culturales comunitarias en el ámbito rural como Lafábrica-detodalavida (@LFdTV) o Niquelarte (@Niquelarte); hasta proyectos más complejos y ambiciosos como ZAWP (@Zawp) en la península de Zorrotzaurre (Bilbao). Este último caso constituye un fantástico ejemplo de lo que se conoce por "urbanismo mientras tanto", ya que plantea la recuperación de patrimonio industrial vacío de esa zona de la capital bizkaitarra a través de actividades de emprendimiento y programas culturales, erigiéndose así como una alternativa urbanística cuya fecha de caducidad se hará efectiva con la ejecución del futuro (¿futurible?) *masterplan* proyectado por Zaha Hadid.

La emergencia de todas estas prácticas pone en evidencia que el deseo de reformular el urbanismo ya se está haciendo realidad. Esta situación está permitiendo que, paralelamente, se genere un corpus teórico que consolide las bases de este cambio. De hecho, los límites entre práctica y teoría aparecen aquí difuminados: la práctica produce teoría, y la teoría práctica. De esta manera se están generando nuevos imaginarios que nos permiten describir y entender esta nueva ola de propuestas, al tiempo que trazan nuevas líneas de fuga que guíen este cambio de paradigma urbanístico.

Glosario Abierto

Si entendemos que, como lo hacía Wittgenstein, el lenguaje construye mundo, tendremos que empezar a desarrollar un nuevo vocabulario —o dotar de nuevos significados al existente— que nos permita comprender estas prácticas urbanas emergentes. Si bien el objeto de este artículo no es establecer

un diccionario común a estas nuevas formas de hacer, sí que nos parece pertinente recoger una serie de nociones comunes que permitan establecer cierta base conceptual compartida de estas nuevas formas colectivas de hacer ciudad.

Política

El urbanismo no es técnica, es política: es una visión, un proyecto, y tiene vocación transformadora. Parece que hemos olvidado eso. O tal vez algunas personas nunca lo tuvieron en cuenta. Y eso que pensadores tan relevantes como Michel Foucault han explicitado en numerosas ocasiones como la arquitectura (y el urbanismo, añadimos) es un modo de organización política. Lamentablemente, la academia y el ámbito profesional han permanecido ajenos a esta realidad, centrándose exclusivamente en la dimensión estética de la disciplina. Seguramente, esta "forclusión" de la política en el urbanismo y la arquitectura ha sido la que ha evitado que se haya podido establecer un código deontológico o algún mecanismo de control común que pusiera coto a la laxitud ética con la que se han acometido los proyectos en las últimas décadas. Por tanto, urge construir una nueva ética profesional.

Afortunadamente desde estos discursos emergentes estamos recuperando la vocación social y política del urbanismo, conformando nuevos mecanismos de defensa que resulten a la vez críticos y propositivos. Y aquí contamos con poderosos ejemplos tanto a nivel práctico como teórico.

En el primer plano podemos destacar el trabajo desarrollado por Todo por la praxis (@todoporlapraxis), quienes establecen nexos de unión entre activismo y urbanismo diseñando mecanismos arquitectónicos que posibilitan nuevos usos y lecturas del espacio público. Tal vez su proyecto más destacado a este respecto sea el Banco Guerrilla que elaboraron para la Comisión Stop Desahucios del distrito Latina de Madrid, desde la que demandaban dispositivos que dieran soporte a las actividades de resistencia frente a los desahucio de familias con dificultades económicas.

Respondiendo a estas necesidades el colectivo madrileño diseñó, junto a este grupo en defensa del derecho a la vivienda, un punto de información que incluía una cocina portátil, con el objetivo de facilitar la práctica de ocupación de la calle y la paralización de los desahucios.

En lo que a la recuperación del carácter político y social de la arquitectura y el urbanismo se refiere, la esfera teórica también cuenta con buenos ejemplos y argumentos. Aquí encontramos interesantes referencias desde el trabajo desarrollado por Andrés Jaque a través del su plataforma de pensamiento Oficina de Innovación Política (@OFFPOLINN), hasta las lúcidas reflexiones sobre el tema que plantean Zaida Muxí y Josep María Montaner y José Miguel Cortes en sus recientes libros.

Mecanismos

Históricamente el urbanismo y la arquitectura han estado más centrados en la edificación que en la construcción, en el objeto que en el proceso, en la creación que en "encontrar acuerdos y agendas compartidas". Una actitud muchas veces poco responsable que, tal y como mencionábamos al principio, ha configurado un panorama repleto de conflictos urbanísticos, ambientales, paisajísticos, etc. El futuro del urbanismo debería pasar por encontrar solución a esta problemática contemporánea originada en el pasado.

Para acometer este objetivo necesitamos dejar de lado antiguos preceptos y desarrollar estrategias de "Re" e instrumentos de "De(s)": Regenerar, reciclar, rehabilitar, reactivar, reconvertir, reinventar, y desclasificar, descalificar, de-construir, demoler, etc. deben ser términos que definan este nuevo glosario. En este ámbito los hechos también van por delante de las ideas, puesto que empiezan numerosas iniciativas que apuntan en esta dirección. Por poner algunos ejemplos prácticos en marcha podemos citar el proceso Naquerant Espais (#NaquerantEspais) que Paisaje Transversal (@paistransversal) desarrollamos para la reactivación de un edificio público vacío en Náquera (Valencia)²⁴; los proyectos Berreibar en Eibar, Irimo en la localidad guipuzcoana de Urretxu o Astra en Gernika (@AstraGernika) destinados a la rehabilitación de antiguas fábricas en Euskadi para que incorporen nuevas actividades productivas y economías alternativas; o las cada vez más extendidas estrategias de recuperación de solares vacíos como Estonoesunolar en Zaragoza (@estonoesunolar). Esta es una Plaza y el Campo de la cebada en Madrid (@campodecebada), Re-Gen en Huesca (@regenhu), Solar Vius en Lleida (@SVius) o el Pla Buits en Barcelona.

Pero más allá de proyectos y espacios concretos, también existe una huella de colectivos que hacen de este tipo de estrategias su razón de ser profesional como Destiempo Urbano (@destiempourbano) y su Plan de Trazado Efímero, el trabajo de Re-Cooperar, o el que desarrolla Santiago Cirugeda (@santicirugeda) a través de estrategias de activación de espacios públicos que aprovechan los intersticios legales o el colectivo (sa)badall (@sabadall) y su proyecto Urbanoparosi, un trabajo transdisciplinar sobre edificios vacíos que mezcla fotografía, geografía y acción política.

Agentes facilitadores

Últimamente hay dos conceptos que parecen haber tomado relevancia a la hora de hablar sobre estrategias participativas de construcción de la ciudad: la mediación y el *bottom-up* (de abajo arriba). El primero hace alusión a la figura de los técnicos como agentes mediadores entre administraciones y ciudadanía. Si bien en ocasiones este papel puede instrumentalizarse hacia una mera "mediatización" de los procesos participativos, no hemos de olvidar que la mediación también permite establecer los mecanismos para garantizar la construcción colectiva de la ciudad y el territorio.

En cuanto al segundo, que hace referencia a la articulación de procesos urbanos desde la base social, también presenta algunas fallas que convendría tomar en consideración a la hora de pensar en nuevas formas de pensar el urbanismo. Si bien nos parece absolutamente imprescindible incorporar a la sociedad civil en los procesos urbanos desde su propia gestación, no podemos pasar por alto que dentro de la negociación urbana entran en juego más actores e intereses que no hay que obviar. De hecho, el poder de coacción de estos últimos suele ser mucho mayor que el de la ciudadanía. Por lo tanto este tipo de estrategias de abajo arriba habrán de estar acompañadas por otras que empoderen a las comunidades y permitan equilibrar la balanza en los procesos de toma de decisión.

Por otra parte, cuando se trata de procesos de participación asociados a transformaciones urbanas, hay que tomar en consideración que los deseos y necesidades de una comunidad o un conglomerado de agentes no siempre —casi nunca— tienen una traslación proyectual directa, por lo que resulta necesario un agente técnico que sea capaz

de traducir toda esa información en propuestas urbanísticas concretas. Es en este punto donde se enmarca la figura de facilitador, entendida como un equipo que se sitúa entre los distintos agentes que operan sobre el territorio (ciudadanía, Administración, empresas privadas proveedoras de servicios y recursos, entidades académicas y científicas como proveedoras de conocimiento) y sea capaz de realizar una gestión integral de la información que provenga de ellos (intereses, anhelos, necesidades) para traducirla en propuestas y acuerdos concretos, sin anular los conflictos que puedan surgir durante este proceso y valiéndose de ellos como materia creativa y proyectual.

De esta manera la figura del agente técnico facilitador entronca en las teorías sobre el *advocacy planning* planteadas por Paul Davidoff en los años sesenta y que recientemente han sido magníficamente recuperadas y actualizadas por La Trama Urbana (@TramaUrbana). En el plano práctico también existen referencias actuales en las que la imagen del técnico experto en cuestiones urbanísticas queda disipada frente a la idea del urbanista como técnico facilitador de procesos urbanos con capacidad de transformar las protestas en propuestas. Ahí tenemos el diseño de la plaza Lesseps desarrollado por Itziar González en colaboración con la comunidad local, la regeneración de Trinitat Nova en la que estuvieron involucrados Gea21 o más recientemente, VdB, el proceso *bottom-up* (desde la base social) para la regeneración integral participativa Virgen de Begoña que Paisaje Transversal estamos desarrollando junto a la vecindad de este barrio de la periferia madrileña.

Transdisciplinariedad

Por norma general los proyectos urbanos han estado condicionados por la perspectiva unívoca del diseño urbano. Seguramente, el ego desmedido que han insuflado desde las Escuelas de Arquitectura nos ha hecho pensar a los arquitectos –arquitectos-urbanistas, en el mejor de los casos– que éramos quienes mejores capacidades teníamos para resolver la ordenación urbana y territorial. Si acaso la inclusión de otras disciplinas ha respondido a la necesidad de encontrar justificaciones que avalasen las decisiones arquitectónicas y de diseño urbano. Pero la complejidad del medio requiere nuevas miradas que rompan esta endogamia y establezcan puentes entre diversas perspectivas disciplinares.

Por eso, desde Paisaje Transversal siempre hemos reivindicado el adjetivo transdisciplinar (de ahí nuestro nombre) frente al de multidisciplinar o interdisciplinar. Y no por puro capricho lingüístico: existen diferencias fundamentales entre los dos términos incardinadas en el propio desarrollo de la práctica urbanística.

La palabra multidisciplinar hace referencia a una manera de hacer urbanismo en la que existe un eje disciplinar preferente (el arquitectónico-urbanístico) sobre el que se implementan las sugerencias provenientes de otras disciplinas, que en la mayoría de los casos no sirven más que de coartada para afianzar el discurso del urbanista ortodoxo.

Una metodología transdisciplinar en cambio, tiene que ver con la desaparición de la hegemonía arquitectónica en la toma de decisiones y con el consenso, coordinación y convergencia disciplinar. La permeabilidad teórica y conceptual es imprescindible, ya que se trata de construir el proyecto urbano transversalmente desde su base, estableciendo acuerdos y un reparto equitativo de los poderes en la toma de decisiones.

Beta permanente

El P2P (*peer to peer*), el código abierto, el software libre o las licencias copyleft están transformando substancialmente los procesos creativos de la gran mayoría de las profesiones. ¿Por qué el urbanismo permanece ajeno a estas lógicas contemporáneas?

El concepto beta permanente, que proviene del *software* libre, es, a nuestro entender, el que mejor define y el que más claves aporta para hacer frente a este reciclaje de las prácticas arquitectónica y urbanística. Beta permanente aglutina una serie de ideas y posicionamientos que pueden facilitar esta imprescindible transición, de él emanan muchas de las cuestiones que debemos tener en cuenta.

Aplicar las lógicas derivadas del beta permanente al urbanismo y a la ciudad supone entender los proyectos urbanos como procesos abiertos, dinámicos y en constante evolución. Procesos en los que no determinamos el objeto final *a priori*, sino que marcamos un punto de partida y un horizonte de posibilidades y deseos futuros, de modo que la formalización de la intervención final se decide colectivamente como producto de una sinergia entre los conocimientos de los técnicos y la comunidad. Se trata por tanto de establecer los canales y espacios necesarios para generar diseños colaborativos, capaces de conjugar la experiencia y el saber técnico con la experiencia y el saber cotidiano de los habitantes, capaces, por tanto, de traducir las reivindicaciones ciudadanas en propuestas ciudadanas.

Pero Paisaje Transversal no somos los únicos en reivindicar la adaptación de los preceptos provenientes de la cultura libre y las nuevas dinámicas en red. Sin ir más lejos ahí están personalidades tan relevantes como José Fariña o Saskia Sassen (@SaskiaSassen) hablando y escribiendo sobre “urbanismo de código abierto”. En unos estratos menos reconocibles los planteamientos de gente como ColaBoraBora (@Colaborabora), Bernardo Gutiérrez (@bernardosampa), Pablo Sánchez (@PabloSchillon), Manu Fernández (@manuferandez) o Domenico Di Siena (@urbanohumano), entre muchos otros, también profundizan en las conexiones entre la ciudad y la cultura digital.

Si bien todas estas cuestiones no son más que pinceladas de todo el caldo de cultivo en el que se está cocinando el futuro del urbanismo, nos parece que establecen suficientes referencias (conceptuales, teóricas y prácticas) que avalan ese cambio de paradigma urbanístico al que hemos aludido, y que ya ha comenzado a fraguarse en nuestras ciudades y nuestros territorios. Desde Paisaje Transversal esperamos que este artículo haya servido para dejar constancia de que otro urbanismo no solo es necesario, sino que también es posible. #SiSePuede.

APUNTES PARA UNA REVISIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Gemma Fernández

Introducción

Septiembre de 2013. Nos hallamos en un espectáculo infantil de marionetas. De repente, el protagonista proclama: “¡Me gusta pasear por los bosques y los jardines porque en ellos no se ha construido nunca ninguna ciudad!” Esta anécdota debería darnos qué pensar,

puesto que ejemplariza hasta qué punto la ciudad se asocia con aquello no deseable.

Los profesionales de nuestra generación que trabajan en planeamiento urbanístico se hallan inmersos en medio de crisis laborales, académicas, institucionales, económicas y sociales, y además, oyen que la imagen que tiene la sociedad de su práctica –la ciudad– es algo negativo y no deseado. Ilegalidades urbanísticas, corrupción económica, desafección política, viviendas vacías, desahucios, etc., son circunstancias que se asocian hoy con la práctica urbanística. El planeamiento se percibe como cómplice de todo. Y todavía es peor cuando hablamos de planificar un pueblo o un pequeño municipio, entonces no es que no sea bueno o malo, es que directamente no se entiende su necesidad.

Hoy, en nuestro país, planificar quiere decir organizar el territorio desde un gran conjunto de ámbitos sectoriales que le afectan directamente: el urbanismo, la planificación territorial, la vivienda, el patrimonio, la economía, el medio ambiente, el paisaje, la movilidad, la protección ante los riesgos, etc. ¿Y qué comporta? ¿De hecho, de qué hablamos cuando nos referimos a la planificación urbanística? Pues de ordenación del territorio y del tejido urbano, de gestión de la propiedad, de la obra urbanizadora, del control de la edificación, y todo ello al servicio de un modelo de país.

Cuando planificamos, tenemos que respetar la Ley de Urbanismo, a la vez que se deben tener en cuenta multitud de leyes sectoriales, todas importantes, que decidirán si un planeamiento se adecua a los determinantes establecidos. Las leyes son muchas, demasiado dispersas y se han modificado tan frecuentemente que resulta difícil conseguir un mínimo de estabilidad. Esta carencia dificulta el conocimiento y la aplicación de las leyes y puede generar inseguridad jurídica.

Leyes que es preciso tener presente que se aplican sobre un territorio heterogéneo y lleno de singularidades, que reivindica un tratamiento diferenciado y que es contrario a las generalizaciones.

La sociedad actual ha tomado conciencia de que el suelo es un recurso escaso y limitado. La mayor parte de la población entiende (aunque no todo el mundo) que los modelos de ocupación y de dispersión propuestos hasta ahora no son la solución a la mayor parte de los problemas, sino que al contrario, han sido la fuente de estos. Todo ello nos hace pensar que nos hallamos ante una sociedad más preparada y sensible a los temas urbanísticos, y esta es una buena noticia. Con todo, se trata de una sociedad que desconoce los mecanismos establecidos y las actuaciones de los técnicos, políticos, inversores y del conjunto de agentes que intervienen en el despliegue de las políticas urbanísticas y territoriales.

Las bondades de la planificación

Planificar no es sólo decidir calles y construir edificios; es obtener lugares: espacios con calidad de vida, interesantes y atractivos, donde se facilita la relación entre las personas y entre estas y su entorno.

Planificar quiere decir conocer intensamente el territorio y descubrir sus características, sus valores y fortalezas, pero también sus carencias, amenazas y dificultades. De aquí surge la propuesta/proyecto que trata de potenciar y preservar aquello que decidimos que es un valor, y solucionar y dar respuesta a aquello que consideramos problemas. Dicho de otra forma: conocer el territorio conduce a amararlo, entenderlo permite pensarlo. Planificar es, pues, del todo útil y,

sobre todo, necesario: en palabras de Oriol Nel-lo: "el futuro no se puede prever, pero se puede preparar".

Conseguir lugares comporta no solo ordenar la urbe; actualmente planificar tiene que ser sinónimo de integración de los distintos paisajes del territorio: el urbano, el rural, el agrícola, el forestal, etc. Planificar es, pues, un ejercicio indispensable para optimizar recursos, resolver problemas y aprovechar oportunidades, en definitiva, para mejorar la calidad de vida de la comunidad. Pero también es importante por otra razón: planificar es establecer las reglas de un juego que nos afecta a todos. Estas reglas son técnicas, pero también políticas, se convierten en leyes con la voluntad de hacer prevalecer el interés colectivo sobre el particular.

Un territorio lleno de errores

En estos últimos tiempos, aunque nuestro país tiene una larga tradición urbanística, llena de buenos proyectos, modelos que se enseñan en escuelas de todo el mundo, tal y como describe la misma Exposición de Motivos de la Ley de Paisaje (Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje), ha habido, ciertamente, una degradación y banalización del territorio catalán: "la extensión desmesurada y poco ordenada de la urbanización; el impacto de determinadas infraestructuras; el abandono de la agricultura, la silvicultura y la ganadería; la degradación de algunas áreas urbanas, y la sobrefrecuentación excesiva de algunos parajes", que de acuerdo con esta Ley han puesto en riesgo el valor ambiental, cultural e histórico de ciertos paisajes.

Es bien cierto, se ha construido mucho, resultado de nuevos crecimientos que se plantearon como absolutamente necesarios para las ciudades, seguramente contagiados por la situación económica y social del momento, que se suponía que estaban bien planificados, y perfectamente justificados. Seguramente estos crecimientos han sido, la mayor parte de las veces, inspirados por buenas intenciones y por la voluntad de dar respuesta a demandas que se consideraban justas o razonables. El caso es que, también la mayoría de las veces, el acento en la intervención como elemento –salvador– ha servido para no entrar a fondo en las problemáticas reales más difíciles de abarcar. Ha sido más fácil ocupar nuevos territorios "no urbanos" que afrontar la problemática de las zonas consolidadas, que implican una gestión compleja, y aceptar prioridades que no siempre son cómodas. Solo se han abordado estas dificultades en las ciudades que han agotado sus posibilidades de expansión territorial. También han existido, evidentemente, los oportunistas que han hecho negocio de estas situaciones y se han aprovechado de toda una serie de circunstancias sin sentido (visto ahora con perspectiva). Con todo, demasiadas veces, demasiado, se ha perdido la oportunidad a favor de la opción oportunista.

Por una parte, hemos llenado el territorio de construcciones que compiten entre ellas, nos ha faltado humildad. Por la otra, el seriado ha resultado un mecanismo fácil y práctico. La estandarización ha dañado especialmente a un territorio como el nuestro, extremadamente complejo, y ha contribuido a formalizar territorios ineficientes. Podríamos hacer una larga lista de situaciones incómodas y no deseadas que nos encontramos en nuestros pueblos y ciudades y que han contribuido enormemente a crear esta sensación de descrédito de las supuestas "soluciones urbanísticas":

- Los cambios ocurridos con el tiempo sobre el uso de la propiedad y la falta de compatibilidad entre las distintas actividades (agrícolas/productivas, industriales, residenciales/turísticas).

- Las distorsiones que suponen las nuevas edificaciones e implantaciones respecto a las antiguas por una falta de adecuada integración paisajística.

- La falta de sensibilidad en el uso de materiales, con el mal uso de elementos no autóctonos y pérdida de las costumbres constructivas.

- ¡Las volumetrías y densidades excesivas (el aprovechamiento por encima de todo)!, provocando como resultado alturas inapropiadas, profundidades excesivas y tipologías inadecuadas.

- La poca racionalidad de los límites municipales y las dificultades para que las Administraciones colaboren para conseguir beneficios comunes.

- La dificultad de aplicación y gestión de las distintas normativas (Ley de Urbanismo y sectoriales) y de comprensión de los documentos urbanísticos.

- Las excesivas documentaciones de los planes y los procesos demasiado largos.

- La dificultad de gestión entre los propietarios.

- La dificultad para involucrar a la sociedad en el proceso planificador, entre otros.

Se ha perdido originalidad y respeto por el entorno, posiblemente los dos conceptos más importantes para conseguir un resultado apropiado.

Ahora tenemos ciudades –pueblos– y territorios planificados con un montón de planteamientos de cara al futuro y expectativas creadas, planeamientos que permanecen en el papel y que todavía no han generado urbanizaciones y que seguramente no se ejecutarán en muchos años. El resultado son nuevas "incapacidades" (muchas veces despropósitos y derechos adquiridos), con los que ahora y en el futuro tendremos que convivir.

Todavía hoy, propuestas "desarrollistas" se creen altamente beneficiosas y son vistas como la salida más inmediata a los conflictos y dificultades. Seguramente, tendríamos que gestionar primero las partes consolidadas de nuestras ciudades, antes de ocupar más territorio. Más que nunca necesitamos ahora diagnosis e interpretaciones correctas que nos permitan plantear qué actuaciones son las necesarias.

Planificar debería ser intentar establecer estrategias de diálogo entre las distintas partes y agentes del territorio. Como sucede en el ajedrez: cada acción es el resultado de una anticipación de consecuencias encadenadas que se prevén. Por lo tanto, resulta básico tener en cuenta los factores condicionantes para formar la estrategia. Debemos reconocer una cierta falta de capacidad, en estos últimos años, para valorar a priori las consecuencias de nuestras decisiones, y eso es algo de lo que tendríamos que aprender.

Así pues, nos hallamos ante un paisaje actual de los pueblos y ciudades lleno de "errores", de espacios, como repite últimamente Itziar Gonzalez, por "deconstruir" más que construir, o como mínimo, por rehabilitar.

En estos momentos, planificar es convivir con todos estos errores y despropósitos, tratando de superarlos. Para nuestra generación, crecer paralelamente a estas situaciones sin tenerlas en cuenta, ignorándolas, ya no puede ser una opción.

La diferencia actual respecto al pasado inmediato es que ahora ya no nos podemos permitir ocupar más territorio. Los ciudadanos, cada vez más, parece que han tomado conciencia de que tenemos que ser más sostenibles.

Descrédito y falta de colaboración

Uno de los conflictos recurrentes en nuestra sociedad, desde un punto de vista urbanístico, es el que se expresa en clave personal cuando los intereses particulares y los colectivos entran en colisión, ya que pocas veces, en nuestro país, confluyen en la misma dirección el sentido de comunidad *versus* el derecho en la propiedad privada, la reclamación que, en lo que es mío, decido yo, y, al mismo tiempo, la reivindicación del derecho a alcanzar beneficios colectivos. De hecho, la Ley intenta dar respuesta a todas estas tensiones y tiene como objetivo hacer prevalecer el interés colectivo sobre el particular, a la vez que defender y proteger la propiedad privada.

Así pues, se planifica con la constante contradicción de dar respuesta a unos intereses privados –que buscan el máximo beneficio propio– y a los intereses públicos –que persiguen objetivos colectivos. Ante el conflicto de intereses hemos reaccionado con medidas garantistas: leyes y control.

Nos hemos convertido en una sociedad distante que mantiene relaciones puramente mercantilistas con su entorno. Intentando ser justos, buscando mecanismos que nos permitan llegar a niveles de confort satisfactorios, hemos terminado estableciendo unas reglas de juego "necesarias" para un correcto y justo equilibrio de relaciones entre todos. El hecho es que estas mismas reglas de juego han convertido el urbanismo en un conjunto de operaciones que nos han alejado del lugar.

El urbanismo sufre actualmente de cierto aislamiento y falta de contacto real con lo que sucede en nuestro país. Aislamiento, porque, aunque siga siendo una pieza esencial de nuestro modelo de sociedad, ha perdido credibilidad. Existe una crisis de identificación y confianza de buena parte de la ciudadanía con las formas establecidas de representación política institucional que, por derivada, afecta a la práctica urbanística. En definitiva, nuestra profesión está hoy desprestigiada porque el lápiz urbanista ha sido visto como socio-colaborador de la situación actual. El conflicto, pues, está servido; trabajamos para la comunidad y a la vez afectamos de manera personal a cada individuo. Ambos ven ahora el urbanismo como una herramienta poco útil.

Al mismo tiempo, la lógica urbanística y los requerimientos necesarios para la aprobación de cualquier plan dificultan que el proyecto que se propone pueda incidir activamente en la resolución de los problemas.

Temporalmente la práctica urbanística vive desfasada, cautiva de unos procedimientos lentos y rígidos, inmersa en sus propios mecanismos heredados. Por ejemplo, todo plan, inevitablemente, tiene incidencia en el mercado del suelo y genera expectativas. Sin embargo, este modelo no puede ser válido porque los requerimientos de la sociedad no son los mismos. Ahora tenemos un gran parque de vivienda desocupada y mantenemos las mismas reservas, o peor todavía, mantenemos las mismas estrategias de crecimiento del pasado.

Otro elemento que debemos considerar es la desconfianza que provoca la naturaleza conflictiva y la incertidumbre propias de

la práctica urbanística. Pocas veces la práctica urbanística se realiza cuando ya se dispone de todos los datos que serían necesarios para poder escoger la mejor opción. Se trabaja a menudo sin tener toda la información completa, con las decisiones medio tomadas, con condicionantes previos, con razones y/o intereses ocultos. Todo ello provoca que se pierdan oportunidades, ya que es óptimo resolver los proyectos desde el conocimiento y la comprensión máximos. Deberíamos ser valientes y poner todas las cartas sobre la mesa, toda la información al alcance para una toma de decisiones informada al máximo, con una actitud responsable y honesta, sin recriminaciones sobre el pasado, solo teniendo en cuenta el presente y el futuro.

Igual que un médico no podría recetar pensando que su paciente le está engañando o previendo que se aprovechará o que se acabará tomando otra cosa, el urbanista debería poder planificar disponiendo de la máxima información y de la colaboración de los distintos agentes implicados.

Una ley y unos procesos complicados

Si bien la Ley prevé algunas diferencias para los pueblos pequeños o para los casos que llama "de escasa complejidad" (Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto), lo cierto es que la normativa está planteada de manera uniforme para todo el territorio. Lo que sucede es una cuestión de concepto. Disponer de reglas de juego homogéneas para todos facilita el trabajo del urbanista; pero con un territorio extremadamente complejo y con unas circunstancias sociales también heterogéneas, esto representa un inconveniente. Lo explicaremos con dos ejemplos:

Como primer ejemplo, la Ley se aplica igual en el área metropolitana de Barcelona, con una dinámica intensa de transformaciones, requerimientos funcionales, necesidades de nuevas viviendas, etc., que en un pueblo de La Segarra, donde la población es muy estable, donde las dinámicas de transformación son lentas y las oportunidades, en el ámbito urbanístico y/o económico, son pocas y casi siempre se presentan diferentes a las de una gran ciudad. La escala del territorio y las circunstancias que inciden en este no se pueden comparar. La situación es que en el pequeño pueblo de La Segarra quizás se ha hecho una única casa nueva en los últimos 10 años.

Si una ley es de aplicación por igual para todos los municipios de un territorio como el catalán, seguramente tenemos un problema de adecuación de la escala. Probablemente se ha impuesto una visión de la planificación muy metropolitana que se contraponen y se exporta en un territorio complejo y al mismo tiempo diferente, tanto por morfología, por fisiología, como por necesidades.

Deberíamos repensar la elaboración de los planes de manera que el trabajo se llevara a cabo siempre pensando desde distintos niveles de escala y por parte de equipos de profesionales de disciplinas diferentes que se influyeran mutuamente y se retroalimentaran. Es decir, que el planeamiento de cada territorio no quedara desvinculado de su contexto territorial, paisajístico, de oportunidades económicas, social, etc.

Otro ejemplo: la propietaria de una parcela que era de sus abuelos que un día descubre que esta forma parte de un plan parcial. La parcela es de la familia y nunca se habían planteado construir nada ahí; ahora sus miembros tienen opiniones diferentes y, es más, tendrán que ponerse de acuerdo con

alguien a quien no conocen, y todo ello les resulta muy complicado. Para empezar, ni las escrituras, ni el catastro, ni la realidad encajan. En su momento, no vendieron los terrenos a aquel señor inversor que se dedicaba a la construcción... En el fondo, porque era la parcela de los abuelos. El propietario-inversor que conoce bien los procesos y tramitaciones urbanísticas también tiene un problema: tratar con la familia inexperta y poco motivada por una situación que se les ha impuesto en beneficio de la colectividad. No será nada fácil y todavía se ralentizará más un proceso de por sí muy especializado, comprometido y complicado.

En urbanismo, una cosa es lo que se ha previsto en un papel y la otra, la realidad del territorio y las personas.

En primer lugar, las leyes y la operativa urbanística deberían ser claras y comprensibles. La realidad es que incluso los urbanistas utilizamos un vocabulario propio que a menudo no comprende ni un arquitecto especializado. Dada la afectación que el urbanismo tiene en todos y cada uno de los miembros de la sociedad, todos deberíamos ser conocedores de los procesos urbanísticos o, lo que es lo mismo, de lo que le pasa en nuestro entorno general (territorio, pueblo, ciudad) más inmediato, y cómo eso se traduce en términos de derechos y obligaciones.

En este sentido, es imprescindible que la Administración acelere la simplificación de los procesos de tramitación, así como el número de interlocutores (de todo un conjunto disperso de departamentos y Administraciones) y facilite toda la información y el apoyo necesarios al conjunto de la población para una correcta comprensión del proyecto.

Al mismo tiempo, sería necesario preparar mejor a la ciudadanía y conseguir un mejor conocimiento de la cultura urbanística, con el fin de conseguir reacciones más ágiles, a la vez que más informadas y de mejor calidad, a las iniciativas que surjeran.

Es un tema recurrente, pero seguramente tenemos que imaginar nuevas herramientas urbanísticas, intentar pensar lo mismo de forma distinta o como mínimo actualizar las viejas herramientas. Por ejemplo, ¿por qué no podemos plantear la permuta, que en otros ámbitos de la sociedad funciona, como fórmula para conseguir el suelo que sea necesario, en contraposición, primero, a la obligación urbanística que la contrarresta con beneficios teóricos, mercantilistas y abstractos, o, segundo, a la expropiación que, normalmente, no nos podemos permitir?

El papel de la Administración

Al final, una gran parte de las regulaciones establecidas en los planes las determina quien no es consecuente con su entorno o no lo entiende, y en muchos casos es por falta de interés y respeto por el territorio, por ignorancia o porque ponen sus intereses por encima de los de la comunidad. Este hecho es un lastre que cargamos entre todos y que hace que perdamos oportunidades más imaginativas, innovadoras y excitantes.

La Ley, con el afán de defender el territorio y los intereses de la colectividad, se ha convertido en cierta manera en un manual y, en estos momentos, es más importante cumplir con el manual que responder a las necesidades. Muchos de los proyectos admirados de nuestro país se han realizado en periodos o en circunstancias con menos regulaciones que las actuales. En muchos casos, la normativa urbanística actual de estos territorios no admitiría dichos proyectos.

La consecuencia es que hemos acabado convirtiendo, demasiadas veces, nuestros paisajes en espacios poco significativos, sin identidad, que no permiten saber dónde estás en realidad, estandarizados, y en los que se ha perdido la oportunidad de conseguir lugares extraordinarios donde mejorar la convivencia. La Administración, en todo este proceso, llega normalmente demasiado tarde para evitarlo. Siendo consciente de esta problemática, ha añadido mecanismos para mejorar su capacidad de anticiparse y corregir esta falta de comprensión, en sentido amplio, del territorio. Ejemplos de ello son el informe urbanístico y territorial y la decisión previa de evaluación ambiental, de los planes y los programas. En todo caso, las herramientas y los procesos actuales hacen que la Administración esté perdiendo la oportunidad de participar en una estrategia, coordinación y organización del territorio previos. El porqué es, principalmente, el resultado de la estructura administrativa, más que por razones de capacidad técnica. Esta estructura administrativa proviene de modelos del siglo XIX y funciona en la práctica, eficientemente, como sujeto de control y fiscalización.

Tenemos el reto de aprovechar mejor estas estructuras, recualificando a la Administración, porque puede ejercer poder y autoridad, que tienen que aprovecharse para conseguir unas mejores condiciones de vida.

La Administración debería ser el organismo experto que condujera, organizara y coordinara las diversas iniciativas presentes en el territorio. Sin embargo, el proceso mediante el que la Administración (la Generalitat, en este caso) selecciona a sus técnicos, quienes tendrán que realizar dichas funciones, no valora la experiencia, ni la motivación, ni los conocimientos urbanísticos, ni siquiera establece un examen de acceso diferenciado del resto de departamentos.

Además, la Administración se encuentra actualmente encorsetada: tiene la obligación y la responsabilidad ante los jueces de aplicar la Ley –existe cierta judicialización de los conflictos–; sin embargo, toda esta complejidad que supone el planeamiento urbanístico no debería ser evaluada conforme, tan solo, a un manual, necesariamente incompleto.

Por otro lado, la planificación como la entendíamos hasta ahora es un concepto que también necesita ser revisado. Los grandes planes generales, la ordenación de todo un municipio, que como resultado da una *foto finish* estática demasiados años después de haberse iniciado, se contradice con las necesidades actuales de cambios constantes.

Hoy se planifica por mandato, de acuerdo con lo que establece la Ley (porqué hay que hacer la periódica revisión del planeamiento o, cuando es preciso, su adaptación). En cambio, en realidad, los proyectos actuales nacen de la exigencia de dar respuestas casi instantáneas y dinámicas a oportunidades que surgen de la necesidad de solucionar problemas muy concretos.

En estos casos, la Ley prevé una respuesta: las modificaciones de los planes. El tema es que estas acaban penalizando a la iniciativa en cuestión. La Ley las entiende como una excepción al sistema, de forma que hay que justificar su conveniencia –enormemente– con relación a los intereses públicos y privados concurrentes. Se establecen incrementos de cesiones proporcionales a la propuesta de modificación, que corren el riesgo de terminar cumpliéndose de acuerdo, solo, con fórmulas matemáticas.

Así pues, no se responde con el dinamismo, la adaptación, la agilidad y la flexibilidad

necesarios actualmente. Seguramente la Ley no es suficientemente proactiva y tenemos que cambiar el modelo “de cuando planificarlo todo era la mejor opción”.

Es preciso remarcar, sin embargo, tal y como decía Joan Anton Solans, que “en términos generales, el planeamiento municipal se ha revelado como clave a la hora de dotar de seguridad jurídica a los procesos de desarrollo urbano y ha acumulado éxitos notables en materias como la extensión de los servicios urbanísticos básicos, la dotación de espacios públicos y la provisión de equipamientos colectivos”.

El despliegue de planeamiento a distintas escalas a lo largo de los años ha permitido alcanzar una cierta estabilidad en el territorio, definiendo estructuras básicas y conseguido unos niveles de desarrollo urbano óptimos. Esta agilidad que se nos requiere hoy (que poco tiene que ver con el tiempo de los planes generales y las modificaciones) debería conseguirse con mayor facilidad.

El obstáculo, el conflicto, nuevamente, es que no actuamos totalmente libres, sería necesario que primero nos pudiéramos desprender de lo que hemos definido anteriormente como incapacidades (los despropósitos y derechos adquiridos que hemos ido acumulando y de los cuales tan difícil es deshacerse), y, entonces, con todo el conocimiento que hemos adquirido durante todos estos años, afrontar los nuevos retos más ágilmente.

Por otro lado, de acuerdo con lo que hemos expuesto anteriormente, sobre la necesidad de que el planeamiento no quede desvinculado de su contexto, debería haber una puesta al día permanente de toda la documentación consecuencia de la elaboración de un plan y al mismo tiempo ofrecer como resultado una visión global, no solo municipal o comarcal, y que sea recopilación de todas las ramas sectoriales, con la consiguiente ruptura con los departamentalismos, de forma que se aprovecharan todas las sinergias posibles. En este sentido, otra vez, la Administración tendría que ser coordinadora y punto de apoyo. Hoy, las nuevas herramientas informáticas nos permiten muchas de estas posibilidades. Eso sí, es necesario un importante esfuerzo de renovación y cooperación por parte de todos.

Retos

Cultura y conocimiento

La planificación es compleja y existe una dificultad real para coordinar y organizar las distintas partes del sistema territorial. Es, a parte, lenta, demasiado para el mundo actual. Sin embargo, es necesaria cierta reflexión: las decisiones que hay que tomar son muy importantes y sobre todo tienen que ser acertadas.

Existen indicios de que se ha iniciado un camino nuevo, una nueva forma de trabajar y nuestra generación, en este sentido, está más preparada para la colaboración entre las distintas disciplinas. Falta saber y entender qué papel tiene el urbanista/arquitecto y jugar la experiencia con la motivación de todo un conjunto de profesionales jóvenes (ya no sólo arquitectos) y la sociedad en ella misma, que tienen mucho que decir respecto a la ordenación del territorio.

Desde perspectivas distintas, tenemos que ser capaces de encontrar canales sencillos, transversalidades, que favorezcan la coordinación de todas las áreas implicadas en el desarrollo urbanístico, superando la actual fragmentación sectorial.

¿Y si desarrollásemos, desde la Administración, un sistema en que el ciudadano tuviera un único interlocutor? Igual que a la hora de redactar, sería preciso contar con la colaboración de todo un conjunto de expertos profesionales que con la máxima responsabilidad llevaran a cabo el proyecto. La respuesta de la Administración podría venir desde el apoyo y la coordinación a las propuestas.

La población debe tener una implicación activa en la gestión y la ordenación del territorio y tiene que sentirse responsable de su futuro. Con esta voluntad habrá que fomentar la formación y la sensibilización urbanística en las escuelas y universidades, no solo en las tradicionalmente relacionadas con la ordenación del territorio, sino en la mayor cantidad de disciplinas posibles, para así ir construyendo una sociedad más preparada y preocupada por alcanzar un verdadero desarrollo urbano y territorial sostenible.

Nuestro objetivo final tendría que ser agilizar los procesos y posibilitar la adaptación y los cambios, dentro de una estructura general eficaz, clara y sencilla al alcance de una sociedad conocedora.

Estima y honestidad

Nuestra generación tiene que hacer un esfuerzo por combatir la desconfianza generalizada que tiene la sociedad respecto a nuestra profesión. Ante este hecho tenemos que demostrar honestidad total.

Deberíamos ser capaces de planificar con capacidad de revisión constante de lo que realmente es y no de lo que tenemos previsto (planeado). Luchando contra las incapacidades (derechos adquiridos que hemos ido acumulando) y no admitiendo posibles expectativas.

Nos queda mucho camino de antemano: tenemos la oportunidad de rehacer lógicas absurdas y rehabilitar el territorio. No es necesario acumular todas las experiencias negativas y compararlas, sino fijarnos en aquello que consideramos que se ha hecho bien y copiarlo y, para aquello que no tenga todavía respuesta, inventarla.

No podemos, no nos podemos permitir despreciar las competencias urbanísticas que hemos conseguido en tiempo pasado, es preciso continuar con los sistemas que han resultado operativos y estables (calificaciones, condiciones de uso y de la edificación) porque resultan directos y fáciles de gestionar, pero tenemos que avanzar, pensar de un modo distinto respecto a aquello que no funciona y no nos garantiza una buena planificación.

Seguramente no se trata de cambiar las bases del orden urbanístico. De hecho, actualmente ya tenemos posibilidades y estrategias para poder afrontar esta revisión, tendríamos que creárnoslas y utilizarlas. Por ejemplo, la desclasificación del suelo es una herramienta que hasta hace poco casi no se utilizaba.

Estamos sufriendo cierta falta de confianza, seguramente porque los efectos de las desregulaciones en el planeamiento y de las faltas de garantías para resolver en profundidad y hasta la raíz los actuales problemas sociales han sido muy fuertes. En cambio, sí que tenemos que ser capaces de entender los procesos que no nos son ahora útiles y beneficiosos, y redefinirlos o eliminarlos.

Tampoco sería conveniente inventar un nuevo marco legal cada vez. Tantos cambios constantes no nos han ayudado a ser más operativos. Los cambios y las mejoras vendrán más dados por cómo afrontaremos los diferentes obstáculos: a partir de un análisis

profundo, dentro de un contexto de conocimiento amplio y una coordinación eficaz.

Ilusión, confianza y acierto

Aparte de las diversa incidencias que he ido apuntando a lo largo del escrito sobre el proceso urbanístico, el papel de la Administración, de los profesionales y de la sociedad civil en sí, reivindico cierta ingenuidad de todos ante los proyectos, la capacidad de sorprendernos con nuevas ideas que poco a poco puedan aportar cambios. Pasión y entrega en nuestro trabajo. Sobre todo, responsabilidad y respeto por parte de todos los implicados en los proyectos y, muy necesario, confianza de los unos en los otros.

Creo sinceramente que determinar una buena estructura urbanística de base es esencial y que se puede conseguir que ésta esté en constante revisión. Debemos tener en cuenta, sin embargo, que siempre (o casi siempre), las principales equivocaciones materiales en una ciudad/pueblo son urbanísticas. El error urbanístico se paga, es difícil de corregir, muy difícil. Tiene implicaciones posteriores a todos los niveles. Por ello será necesario acierto, para identificar todo aquello relacionado con el planeamiento que continúa siendo válido (que no es poca cosa), todo aquello que tendremos que repensar y, en última instancia, lo que nos permitirá imaginar y dibujar un futuro mejor.

ENTRE LA EXCEPCIONALIDAD Y LA INFORMALIDAD: APUNTES PARA UN URBANISMO POSBURBUJA

Marc Martí-Costa
Alfons Recio
Miquel Pybus
Albert Arias
Pere Suau

Introducción

El colapso de la burbuja inmobiliaria y la posterior crisis económica parecieron poner fin al modelo urbano expansivo experimentado en España. Entonces parecían evidentes sus efectos territoriales, económicos y sociales. En ese momento, surgió el debate sobre la necesidad de definir un nuevo modelo de urbanismo, con una menor dependencia de los rendimientos del suelo y su plusvalía, y capaz de transformar los mecanismos orientados a la extensión de la urbanización en nuevos instrumentos que permitiesen desarrollar la regeneración y rehabilitación en suelo construido. Hasta el momento, las respuestas a este nuevo escenario han seguido, a nuestro entender, caminos estériles para un cambio integral, si bien con consecuencias muy diferentes. A nivel institucional, las normativas urbanísticas posburbuja agravan un modelo de transformación sustentado sobre la obtención de plusvalías del suelo meramente especulativas con proyectos que nada tienen que ver con una hipotética estrategia territorial o urbana; proyectos que en su mayor parte son controlados por los agentes del mercado financiero, sin relación con una economía productiva. A nivel no institucional, por otro lado, han surgido nuevas prácticas como respuesta a la crisis. Estas se caracterizan por intervenir en la ciudad consolidada, muchas veces de manera precaria, a veces temporal, y con conceptos como “colaboración”, “autogestión” o “cocreación” en el eje central de los proyectos. Aun así, y a pesar del potencial

de muchas de estas propuestas, este “urbanismo informal” no consigue confrontarse a los instrumentos formales de producción de la ciudad que siguen girando entorno a la apropiación de las plusvalías del suelo. Con este artículo pretendemos volver a poner en el centro del debate del urbanismo algunos conceptos que se han difuminado a lo largo de estas últimas décadas de bonanza y que, a nuestro entender, sirven no sólo para comprender qué ha sucedido sino también para recuperar no-tan-nuevas propuestas.

2. El urbanismo posburbuja: la crisis de la plusvalía

Entre los años 1997 y 2007 la confluencia de un conjunto de factores económicos, sociales y políticos, favorecieron un periodo caracterizado por unos elevados ritmos de ocupación del suelo y un crecimiento extraordinario del sector de la construcción residencial. En pocos años, España se transformó en un gran mercado para el negocio inmobiliario y la construcción de grandes infraestructuras y obras públicas. La economía, impulsada por un intenso desarrollo de la urbanización y la gran facilidad para obtener crédito a bajo interés, llegó a niveles de crecimiento desconocidos hasta entonces. En lo que Isidro López y Emmanuel Rodríguez (López y Rodríguez, 2012) han definido como el consenso de la burbuja, las Administraciones y sus órganos reguladores, el sistema financiero, las empresas constructoras y promotoras, los grandes monopolios privatizados y los grandes grupos de comunicación consensuaron un determinado modelo de crecimiento silenciando cualquier debate de cariz económico-político que pudiera cuestionarlo. ¿Quién podría estar en contra de un modelo que incrementó la riqueza española de los 2 a los 9,5 billones de euros en tan sólo 10 años o que generó más de 8,5 millones de puestos de trabajo situando la tasa de desempleo por debajo del 9% a lo largo de tres años consecutivos?

Aun así, y ya en pleno auge, el modelo presentaba claros síntomas de desequilibrio y de insostenibilidad económica y ambiental. El mercado laboral, por ejemplo, experimentó una mayor precarización y polarización.¹ Los niveles de endeudamiento a nivel privado se dispararon.² El incremento del nivel de la riqueza era, en realidad, resultado de la especulación con los activos patrimoniales e inmobiliarios³ y que terminarían encareciendo hasta límites insólitos el precio de la vivienda dejando fuera del mercado amplias franjas de la población. Aunque se visaran más de seis millones y medio de viviendas, con ritmos anuales superiores a las 600.000 unidades en los años centrales del boom, el precio de la vivienda se disparó, aumentando el doble desde 1998 según datos del Banco de España y registrando crecimientos anuales superiores al 30% en los años más productivos de la burbuja (2002-2006)⁴. Esta dinámica supuso, además, otra de las paradojas características de este periodo: una gran cantidad de viviendas vacías que en muchos casos cumplían una función puramente inversora.⁵ A nivel territorial los efectos fueron incomparables, por intensidad y extensión, a ningún otro fenómeno de artificialización experimentado en Europa (Romero, 2011). Durante el periodo 1997-2006 se urbanizaron un total de 140.902 hectáreas, lo que supuso una ocupación un 75% superior a la del periodo 1987-2000. En tan solo seis años (2001-2006), la etapa más intensa del boom, la superficie artificializada aumentó un 14,6%, es decir, una media anual de 29.500 ha/año o 3,37 ha/hora⁶. Los territorios que experimentaron un mayor grado de artificialización fueron la costa y los entornos de las grandes ciudades a través de una urbanización difusa altamente insostenible (Esteban, 2006; Magrinyà y Herce, 2007; Muñoz, 2011).

Varios autores han identificado los principales factores que favorecieron la configuración de este modelo de crecimiento (Borja

y Muxí, 2004; Fariña y Naredo, 2010; Pérez, 2011; Romero, 2011; entre otros). Una misma idea es común en todos ellos: el binomio entre crecimiento económico y el desarrollo urbano, y el papel fundamental que tiene en esta relación la plusvalía del suelo. Una relación que tiene su origen en la rápida urbanización de los años sesenta y los planes franquistas de convertir en propietarios a la mayoría de la población; y que logra una creciente trascendencia en el modelo de crecimiento económico a medida que la estructura industrial colapsa y los sectores turísticos e inmobiliarios adquieren un mayor protagonismo. Para López y Rodríguez (2010) lo vivió durante la burbuja fue la última metamorfosis de este modelo, que ellos definen como “capitalismo hispano”: el resultado del encuentro entre el patrimonialismo español franquista y la financiarización internacional dentro del marco de la Unión Europea. Un modelo que nos remite, si bien con ligeras diferencias, a la *Growth Machine* de Harvey Molotch (1976) con un amplio consenso entre políticos de las diferentes Administraciones, propietarios del suelo, inmobiliarias, cajas de ahorro, bancos, constructoras, expertos y medios de comunicación. Una ciudad la economía de la cual depende principalmente de su capacidad de incremento del flujo de rentas y plusvalías inmobiliarias, presuponiendo una permanente preponderancia del valor del cambio de los activos inmobiliarios sobre cualquier otro elemento relativo a sus valores de uso.

La plusvalía⁷ como mecanismo para ejecutar la urbanización del suelo fue introducida en la Ley del Suelo de 1956 a causa de la incapacidad de los poderes públicos de acometerla (Matesanz, 2009). Este mecanismo ha funcionado especialmente bien en contextos de extensión urbana y crecimiento económico. El aumento del valor del suelo a través de la reclasificación, de rústico a urbanizable, permite extraer una plusvalía con su transformación, a través de la urbanización y la edificación del mismo. Es precisamente esta plusvalía la que actúa como estímulo al promotor para urbanizar ya que le proporciona un interesante lucro económico a partir de una decisión política. Mientras tanto, la Administración participa de una parte de esa plusvalía en forma de aprovechamiento urbanístico, es decir, en forma de calles urbanizadas, cesiones de suelo, etc. Esa participación constituye una base –en teoría– para la redistribución de la riqueza y supone la garantía de que esa plusvalía generada a partir de la acción pública –mediante el urbanismo y su capacidad de clasificar suelo– no quedará exclusivamente en manos privadas. Así, el artículo 47 de la Constitución española dice claramente que “la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”. Aun así, el mecanismo de la plusvalía también ha sido relacionado con procesos de especulación dada su capacidad de generar una renta al propietario de los terrenos reclasificados (Jiménez y Villoria, 2008; Matesanz, 2009; Naredo, y Montiel, 2011; Herce, 2013) e incluso el Parlamento Europeo ha avisado repetidamente de las irregularidades que genera este mecanismo (Parlamento Europeo, 2007, 2008).

La historia del urbanismo español, pues, ha sido una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad a través de la reproducción de la plusvalía del suelo y las expectativas que ésta genera. Fijando sus objetivos en función de los rendimientos del suelo y las ganancias que se producen, percibido más como un sector económico que como un instrumento para desarrollar políticas o mejorar la vida de los ciudadanos. El escenario posburbuja pone en cuestión este modelo de desarrollo y abre un debate

sobre cómo debe ser un urbanismo en el que la reproducción de la plusvalía como elemento clave para su viabilidad económica queda en suspenso.

3. Un urbanismo sin plusvalías, sin respuestas

Hasta el momento, las respuestas dadas ante este nuevo escenario han sido, a nuestro entender, polarizadas. Por un lado, la Administración que desarrolla nuevos marcos legales para reanimar y resituar el sector inmobiliario en el contexto actual. Por otro, las acciones de distintos colectivos que llevan a cabo distintas prácticas de intervención urbana muy situadas en espacios en desuso o sin edificar de la ciudad.

3.1 Respuestas institucionales

Como apuntábamos, varias Administraciones públicas con competencias en urbanismo y ordenación del territorio han intentado adaptarse al nuevo escenario impulsando reformas legales. Pero dichas reformas, lejos de impulsar un cambio de paradigma en la práctica del urbanismo¹, parece que profundizan más en el modelo que ha estado vigente hasta este momento. Lo ilustramos con dos ejemplos: el primero, la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (LRRRU) que supone un primer intento para definir un marco normativo integral y específico para la transformación urbana en la ciudad consolidada. Y el segundo, la modificación de la Ley de Urbanismo de Cataluña que insiste en el crecimiento urbano a partir de proyectos singulares de interés económico.

La LRRRU: la vuelta a la ciudad

Así pues, en junio de 2013, el Estado aprueba la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (LRRRU) y las modificaciones que ésta conlleva en la Ley del Suelo (2/2008). En su preámbulo, se reconoce que en los últimos años el urbanismo se ha centrado en la expansión y producción de nueva “ciudad”, lo que ha producido un desequilibrio respecto a las actuaciones en los tejidos interiores de las ciudades, necesarias para generar bienestar económico y social. En este sentido, la Ley pretende crear un marco legal bajo el cual se garantice la viabilidad económica y técnica de las operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, anteriormente inexistente según la misma LRRRU. Es importante subrayar que la voluntad de corregir el “equilibrio perdido” se da precisamente en un momento en que ya no es posible seguir extendiendo la ciudad, dada la crisis de la plusvalía. En consecuencia, la mirada se vuelve hacia la transformación de la ciudad consolidada, por lo que podría interpretarse como un intento de reubicación de la actividad inmobiliaria, pasando de la creación de nueva urbanización a la renovación de la existente.

De esta manera, más allá de las buenas voluntades expresadas en el preámbulo, la LRRRU habilita mecanismos focalizados en aumentar la plusvalía en los proyectos de transformación urbana en la ciudad consolidada, la apropiación por parte de los agentes privados y la reducción de la participación pública en la misma, en un contexto en el que se asume que las ayudas públicas van a ser escasas. Por ejemplo, se reducen las reservas de suelo para dotación de viviendas en régimen de protección, que en actuaciones en suelo consolidado pasan de un mínimo del 30% a un 10% (artículo 10.1.b de la modificada Ley del Suelo). También se exige el deber de nuevas entregas de suelo en las actuaciones sobre zonas urbanas degradadas en los casos en que, de hacerlo, esa transformación urbana dejase

de ser económicamente viable (artículo 16.4 de la modificada Ley del Suelo). Finalmente, posibilita redensificaciones de m2 construidos sobre espacios públicos para usos privados como los de ascensor, dispositivos bioclimáticos, vestíbulos, descansillos, etc. (artículo 10 de la LRRRU). De esta manera, si la plusvalía es el motor de las transformaciones urbanas, se trata de garantizar que este siga revolucionando y bien engrasado. En palabras de Iñigo Maguregui⁸, el objetivo de la LRRRU puede llegar a ser esencialmente la transformación urbana en sí misma, más que la resolución de determinadas problemáticas ambientales, sociales, o de recuperación del equilibrio esgrimido en su preámbulo. Esto se debe a que la LRRRU sigue incorporando la visión del urbanismo como sector económico. Así, en su preámbulo se insiste en el objetivo de crear un marco para la reconversión del sector de la construcción pero también como estímulo del sector turístico, dando a entender que la renovación del interior de las ciudades es un factor necesario para el crecimiento de este sector⁹. Construcción y turismo son ya dos viejos conocidos.

Las áreas estratégicas: nuevos territorios de excepción

Las miradas hacia el interior de las ciudades van acompañadas todavía de actuaciones de expansión urbana, bajo ciertas condiciones y a pesar de los años de expansión ya acumulados. Así pues, la conocida como "Ley Omnibus" de urbanismo de Cataluña (Ley 3/2012) modifica la anterior Ley de Urbanismo (1/2010) para incorporar las "áreas de interés supramunicipal". Estas nuevas áreas permiten, vía plan director urbanístico, clasificar nuevo suelo para el desarrollo de proyectos de relevancia económica, social o por su singularidad. Así, si finalmente se hubiera desarrollado el proyecto Eurovegas en el delta del Llobregat, esta puerta es la que hubiera permitido aprobar la artificialización de entre 200 y 800 hectáreas de un espacio de elevado valor natural y agrícola y que la planificación vigente hasta ese momento protegía de ser urbanizado.

También amparándose en esta figura, el Departamento de Territorio y Sostenibilidad (TES) de la Generalitat de Catalunya ha propuesto recientemente el desarrollo de "diez zonas estratégicas" sobre las que impulsar de manera rápida sendos proyectos de transformación urbana. Dentro de este paquete de proyectos encontramos ejemplos tan variados como BCNWorld, el Centro Direccional de Cerdanyola, el Polígono Industrial del Cuero de Igualada-Jorba, y zonas logísticas o de actividad ligadas a infraestructuras como el aeropuerto de Girona o el circuito de velocidad de Montmeló. La Generalitat de Catalunya justificó estos desarrollos enmarcándolos en una reforma prevista por el mismo TES, que incluiría la creación de una oficina de proyectos estratégicos para el impulso de los diez, además de la adaptación de la normativa referente a los planes territoriales y urbanísticos con el fin de adaptarse a los "tiempos de crisis". Sin embargo, no se justificó su necesidad para una mejor vertebración territorial ni como la mejor solución después de haber analizado las opciones de ubicar estos proyectos en zonas ya urbanizadas pero sin o con poco uso. Así, en este caso la adaptación pasa nuevamente por una modificación legal que facilite la extensión urbana a través de la desregulación de las normativas ambientales y urbanísticas. En este sentido, con los diez proyectos de crecimiento singular se reitera la pérdida de la idea del territorio como recurso complejo con dimensiones naturales, sociales, etc., y con potencialidad de estructuración regional, para ser leído únicamente como soporte de actividad económica. Según el consejero

Vila, refiriéndose a las diez zonas estratégicas, "se trata de que la Administración pública sea una aliada del impulso económico" (La Vanguardia, 29/05/2013).

De algún modo, asistimos a una oleada de un urbanismo posburbuja que sigue centrado en un desarrollo económico vinculado a la rentabilidad de la misma operación urbanística y no en el fomento de actividades productivas que permitan la mejora de las condiciones de vida de la población. A la vez, el desarrollo urbano se concibe como una suma de fragmentos en los que la coherencia y el encaje territorial pueden llegar a obviarse. Así pues, la adaptación del modelo vigente de momento esta siendo una profundización del mismo, que busca reforzar la garantía de plusvalía como vía para realizar las transformaciones urbanas.

3.2 La emergencia del urbanismo autogestionado

En un mundo a parte de las leyes de urbanismo y del suelo, asistimos a la proliferación de unas prácticas urbanas que contrastan con el urbanismo basado en la plusvalía de la última década. "Esto no es un solar" en Zaragoza, el Campo de la Cebada en Madrid, el solar de Germanetes en Barcelona, la explosión de huertos urbanos e incluso la cesión de grandes espacios o equipamientos sociales autogestionados (Tabacalera, Can Batlló) podrían ser algunos ejemplos en España de esto a lo que nos estamos refiriendo. Aunque estas prácticas tienen largos raíces, no es casual su emergencia en España después de la crisis económica del 2007.

Las movilizaciones impulsadas por V de Vivienda constataron ya en el 2004 el fracaso de la política de vivienda focalizada en la producción de oferta (vivienda de propiedad) sin tener en cuenta las dificultades al acceso y, más adelante, pronosticaron también el estallido de la burbuja. Posteriormente, la indignación ciudadana que se canalizó en las plazas fue el ensayo a gran escala de un uso del espacio público como espacio de reivindicación de derechos, como ágora de debate y como espacio de socialización y encuentro. También como espacio contenedor de construcciones temporales y sus infraestructuras móviles. En la mayoría de las grandes ciudades españolas a lo largo de mayo del 2011 se produce un reencuentro con lo urbano en los términos que los describe Lefebvre:

"Podríamos, pues, definir lo urbano como lugar de expresión de los conflictos, invirtiendo la separación de los lugares en que desaparece la expresión, en que reina el silencio, en que se establecen los signos de la expresión. Podríamos también definirlo como lugar del deseo, lugar donde el deseo destaca sobre las necesidades, donde se concentra porque se conoce, donde tal vez (posiblemente) se hallan Ergos y Logos". (Lefebvre, 1972: 181)

La ocupación de plazas se replicó también en muchos barrios y la actividad de sus asambleas locales mutó hacia nuevos huertos urbanos, mercados de intercambio, ocupaciones de viviendas y otras reapropiaciones del espacio público. La Obra Social de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca ha resignificado las ocupaciones de vivienda de los movimientos contraculturales hacia la resolución de necesidades habitacionales urgentes en un marco amplio de reivindicación del derecho a la vivienda.

Estas formas de resignificar el espacio público y la vivienda como espacios de socialización y reivindicación de derechos unidas al parón de la construcción y el cuestionamiento del cómplice papel del

arquitecto en la depredación del territorio, ha inducido la emergencia de nueva gramática urbanística. Dentro de la teoría y la práctica urbana, han recibido nombres diferentes como "urbanismo P2P" (Salingros, 2010), "guerrilla urbanism" (Hou, 2010), "urbanismo táctico" (Lydon, 2010; 2013), "pop up urbanism", "Do It Yourself (DIY) urbanism" (Iveson, 2013), "usos temporales de espacios en desuso" (Németh y Langhorst, 2013), "placemaking" (Project for Public Space), etc. Aunque cada enfoque tiene sus orígenes, gurús y particularidades, creemos que todos ellos comparten algunos elementos comunes que nos dan cuenta de la emergencia de un urbanismo autogestionado. Por un lado, en muchas de estas experiencias resuenan las prácticas del movimiento situacionista (Ivain, 2006), la informalidad urbana presente en las ciudades del sur global (Porter, 2009) o las diferentes propuestas renovadoras críticas con el urbanismo moderno y con una fuerte apuesta por la participación de los ciudadanos en la construcción de la ciudad (Martí-Costa, 2009). Por el otro, muchas de ellas comparten en la actualidad formas que subvierten los procedimientos actuales de planificar la ciudad. A continuación destacamos algunas de ellas:

- Más que la construcción de obra nueva, hay una clara orientación hacia la rehabilitación, la reapropiación, el reciclaje de espacios urbanos y materiales en desuso o infrautilizados. Así, la mayoría de estas intervenciones se centran en pequeños y medianos espacios públicos, la reutilización de viviendas, bloques o equipamientos sociales.

- Aunque pueda existir una estrategia, las intervenciones no se inician con un plan detallado donde se establezcan los usos, las fases, el plan económico, etc. Prima una lógica incremental. Se inician con pequeños tests o actuaciones y se valora en función de los resultados, las posibilidades y las necesidades a corto y medio plazo. Más que planificar se interviene, se prueba y se valora.

- Sobre la temporalidad: ya sea por la precariedad de recursos, por las amenazas de desalojo o bien por la propia filosofía de los proyectos, a veces estas intervenciones pueden tener un componente temporal. Otras veces más que temporal es más bien móvil o efímera, tanto para facilitar su traslado a otros espacios como para su adaptación a los cambios en los usos y procesos sociales donde se desarrollan.

- No se responde a ningún tipo de planificación centralizada, prima la autonomía y la descentralización. Normalmente las intervenciones son impulsadas por vecinos y activistas, pero también es posible el apoyo de la misma Administración, comerciantes o bien una combinación de diferentes actores.

- Se pueden desarrollar en espacios de titularidad pública o privada, lo importante no es tanto la titularidad sino el uso. Así, a veces se actúa en la legalidad, otras en la ilegalidad y algunas en la alegalidad o bien con permisividad de las Administraciones.

- Prevale la lógica *peer to peer*, es decir la cooperación y la horizontalidad entre iguales. Las acciones se desarrollan de forma colectiva con la complicidad activa de los usuarios, no solo en el diseño, sino en el propio proceso de (re) construcción del espacio, elaboración de sus componentes y sus mutaciones. Esto implica la deconstrucción del papel

del arquitecto y su reconfiguración como habilitador de procesos y contri-buidor de conocimientos técnicos que se mezclan con los saberes técnicos de otros expertos y los conocimientos situados de los habitantes.

Estas experiencias están aportando en la actualidad algunas de las ideas más renovadoras sobre como actuar sobre la ciudad. Por un lado, pueden cortocircuitar, ni que sea temporalmente, el continuo ciclo de la generación de plusvalía urbana basada en la obsolescencia urbana, inversión e intervención continuo en la ciudad consolidada. El valor de uso prima sobre cualquier otra consideración. Por el otro, cuestionan los procesos de planeamiento vigentes y la diferenciación entre aquellos que piensan los espacios urbanos (arquitectos, urbanistas) y los que los usan.

Sin embargo, a pesar de la renovación que suponen estas prácticas, algunos autores, como Mayer (2013), se preguntan si este tipo de prácticas de urbanismo autogestionado son realmente transformadoras o si son más bien funcionales a lo que se ha denominado el "urbanismo de austeridad" (Peck, 2012) en el desarrollo del neoliberalismo en la crisis. Es difícil generalizar debido a su gran diversidad, seguramente su potencial transformador dependerá de su capacidad de trabajar en red e incidir políticamente más allá de sus propios espacios. De un modo preliminar, podemos apuntar algunos límites que actualmente muestran estas prácticas en relación con algunas problemáticas que hemos apuntado anteriormente. En primer lugar, la mayoría de ellas se concentran en la ciudad consolidada. Tal y como reconoce el mismo Lydon, uno de los impulsores del urbanismo táctico hablando de EUA: "*Theoretically, tactical urbanism can be applied to the arterials, parking lots and cul-de-sac of America. Yet, the best examples are consistently found in compact towns and cities featuring undervalued/underutilized supply of walkable urban fabric*" (Lydon, 2012: 3). En este sentido, tanto la nueva LRRRU como estas prácticas autogestionadas habitualmente se concentran en aquellas áreas que aun pueden tener algún valor desde el punto de vista del mercado inmobiliario. ¿Qué pasa entonces con aquellos territorios dispersos o de baja densidad donde no hay un capital social suficiente para impulsar este tipo de experiencias?

Por otro lado, debido a su alto grado de descentralización, los efectos beneficiosos de estas intervenciones se circunscriben por ahora en los propios espacios territoriales donde se desarrollan. ¿Cómo se pueden articular mecanismos redistributivos de la renta diferencial de los territorios bajo esta perspectiva? ¿Cómo renovar el compromiso ético del urbanismo para abordar las cada vez más profundas desigualdades socioterritoriales, entre aquellos territorios ganadores y perdedores de la nueva geografía económica global?

Finalmente, debido a su carácter autónomo, estas experiencias no persiguen directamente cambios institucionales, en el sentido de cambios en leyes o en las instituciones que regulan los usos del suelo, los mecanismos de generación de plusvalía y su distribución. En este sentido, actualmente su potencial renovador se basa muchas veces en su capacidad de generar conflicto con unas instituciones inmovilistas que defienden la propiedad por encima de su función social o un urbanismo tecnocrático alejado de las necesidades de los habitantes. Sin embargo, es difícil pensar una sostenibilidad de estas experiencias sin una mínima complicidad de las instituciones públicas, ya sea por pasividad de las mismas a la hora de reprimir las experiencias o porque acaben dando algún

tipo de apoyo. Así, queda la duda de si su potencial transformador puede ir más allá de ellas mismas si no se incide de forma más directa en las estructuras, instituciones y dinámicas que posibilitan la producción y reproducción de la ciudad cada vez más dependiente del capitalismo financiero.

4. Apuntes para una agenda futura

A lo largo del texto hemos dejado claro que vivimos en un momento clave para la práctica del urbanismo. La lógica de la plusvalía, que ha vertebrado el territorio y las ciudades durante todos estos años, carece hoy de posibilidades de reproducción. La respuesta a esta crisis ha generado una reacción polarizada. Por un lado, la promoción hiperbólica de proyectos que sólo tienen sentido en un marco financiero global y con un altísimo coste de oportunidad para el territorio entendido más allá de los límites administrativos. Eurovegas, BCNWorld u otros megaproyectos franquiciados que nada tienen que ver con estrategias integrales para afrontar cambios estructurales sino más bien intentar quemar las últimas ramas del árbol caído a costa del gasto público. En el otro extremo se evidencian renovadas prácticas urbanísticas de micro-transformaciones, de recuperación temporal de espacios, de diseño colaborativo y de gestión de recursos sobrantes. Todas ellas con muy buenas intenciones y a través de una manera renovada de hacer ciudad que, sin embargo, no es capaz de ofrecer una respuesta sólida, duradera ni relevante a los problemas socioeconómicos derivados de la crisis. En definitiva, ninguna de las dos vías incide en las problemáticas que, a nuestro entender, son hoy prioritarias en materia de política urbana y territorial: la degradación y el abandono de los centros históricos; la densificación y la mejora de la accesibilidad de las urbanizaciones dispersas semivacías; la dotación de servicios e integración de los nuevos barrios construidos durante el *boom*; la pérdida de diversidad social en los barrios más afectados por la crisis; el modelo de movilidad; los retos energéticos, entre muchas otras.

Queremos compartir a modo de conclusión algunas reflexiones para abrir el debate sobre la necesidad de institucionalizar una práctica del urbanismo como instrumento político que pueda hacer frente a las necesidades actuales sin correr el riesgo de volver a caer en las garras del circuito secundario del capital. No pretendemos ser exhaustivos en el ejercicio. La mayoría de las propuestas ni siquiera permiten su ejecución inminente y muchas requieren cambios legislativos. Sin embargo, consideramos este un momento oportuno para recuperar algunos conceptos olvidados, para rearmar otros existentes y para arrojar algunas ideas con el fin de revisar la gramática del urbanismo.

Y no podemos sino empezar con la reivindicación del uso del concepto de plusvalía. Nos parece alarmante que un concepto central durante la crítica al urbanismo de los años setenta y ochenta, también en nuestro país, haya desaparecido de nuestro vocabulario y de nuestra conciencia política. Para muestra el hecho de que en toda la Ley de Urbanismo de Cataluña (Ley 3/2012) aparezca la palabra plusvalía una sola vez y sea para parafrasear el artículo 47 de la CE y remitir a la Ley del Suelo (RDL 2/2008). Así pues, en primer lugar, lo que habría que hacer es recuperar un concepto clave que sirve para explicar cómo ha funcionado el urbanismo en las últimas décadas, tal y como hemos explicado.

Esta voluntad de empujar el concepto de la plusvalía al centro del debate también atañe a un clamor para que el urbanismo y la gestión del suelo sean indivisibles. Para ello

proponemos un urbanismo que no legisle solamente sobre los usos, la urbanización y la edificación del suelo sino que legisle explícitamente también sobre el valor de este. Discutimos horas sobre los parámetros de edificabilidad, sobre la integración de tejidos, sobre el impacto en el paisaje... pero debemos ser plenamente conscientes en todo momento de que con ello generamos variaciones sobre el valor del suelo. Y con ello, movilizamos los intereses de los agentes urbanos. Por contra, de bien poco sirve una política de suelo totalmente desvinculada de las políticas territoriales como ha venido pasando en Catalunya con la promoción de polígonos industriales o de las áreas residenciales estratégicas, por poner dos ejemplos. En definitiva, se nos hace muy difícil diferenciar el urbanismo de la clásica triada "forma, función y estructura" del urbanismo "crítico" preocupado por los efectos derivados de los desajustes entre el valor de uso y el valor de cambio. La geometría y la producción social deben ser considerados coconstitutivos. La forma y la función urbana, y su distribución en el territorio, son generadores de riqueza. Lo que debería encabezar la lista de prioridades es cómo redistribuir esta riqueza.

Con esto, debemos considerar el urbanismo como instrumento político evidenciando el potencial de éste como herramienta para el cambio social. Si pensamos que el urbanismo sólo reproduce la estructura social dominante, lo convertimos en correa de transmisión del proceso de especulación y de la explotación de las rentas monopolísticas agravando directa o indirectamente la desigualdad social (Harvey, 1977). Romper con el carácter tecnócrata y absolutista de la práctica urbanística supone reafirmar que no sólo intervenimos "en el espacio" sino que "producimos este espacio" (Lefebvre, 1972; 1974). Y con ello reivindicar que toda intervención tiene unos efectos distribuidos que van más allá del territorio intervenido, afrontando el espacio –el territorio– como una "totalidad como relacionalidad interna" (Harvey, 1977: 322). Un territorio que es construido por múltiples relaciones en un lugar y tiempo concreto, en el que cualquier modificación en una de las esferas muy seguramente tendrá repercusiones en el resto de ellas (Graham y Healey, 1999). Reclamamos, pues, una visión ecológica de la ciudad de carácter heterogéneo (Thrift, 1999) que tenga en cuenta no solo el balance de los factores naturales, sino también de los factores humanos, materiales y simbólicos; de las presencias pero también de las ausencias. Para ello se requiere un cambio epistemológico, una visión ampliada del urbanismo y la inclusión y resignificación de disciplinas hoy marginales en su concepción y práctica hegemónica. Unas disciplinas –geografía, sociología, economía, antropología, etc.– que deberán reivindicarse, no sin antes renovarse si quieren un lugar central en el urbanismo. Estas deberán superar el victimismo y reclamar posiciones centrales del proceso de producción del espacio, huyendo de las cómodas posiciones en los momentos de diagnóstico previos no vinculantes y en las críticas posteriores.

Crear que sólo estamos aplicando normas, leyes y protocolos nos convierte en cómplices por inacción de un sistema que no funciona. Resignificar y reivindicar un carácter social del urbanismo está en nuestras manos y lo está a través de una práctica renovada. Por ello es tan importante que surjan iniciativas como las que hemos revisado, iniciativas con nuevas miradas, con una epistemología que no teme el conflicto, que piensa y actúa de la mano de las luchas por una nueva cultura del territorio (Montaner y Muxí, 2013). Y lo hace de forma colaborativa, bajando del pedestal para trabajar conjuntamente con los actores

implicados, generando acción comunicativa y espacios para la dialéctica, unos espacios de negociación que deben cambiar según el contexto, huyendo de protocolos y de representaciones prefabricadas, apostando por marcos de trabajo situados (Healey, 1997). Pero más importante que su propia existencia es, en nuestra opinión, la necesidad de institucionalizar este cambio para salir de la precariedad y de la marginalidad sin perder de vista los motivos por los cuales emerge. Apostar por nuevas gramáticas en las que la diferencia gane la partida a lo absoluto, pensando un territorio de forma integral y relacional.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL URBANISMO: POTENCIALES Y LÍMITES

Jordi Bonet

Históricamente, las Administraciones públicas han sido poco proclives a fomentar la participación ciudadana dentro del ámbito del urbanismo, aduciendo su carácter estratégico, los distintos intereses privados que se enfrentan y la complejidad técnica y legal que comporta el proceso de toma de decisiones (Martí-Costa, 2009). Sin embargo, desde el comienzo de los años 70 existe una demanda ciudadana liderada por el movimiento vecinal y otros movimientos sociales que apuesta por la creación y la profundización de canales de participación dentro del ámbito urbanístico (Borja, 1976, 2010). Fruto de esta presión, de los cambios de orientación de las políticas públicas y de la misma evolución de la disciplina urbanística, se ha generado un proceso de creciente difusión e institucionalización de las prácticas participativas en la planificación, ordenación y gestión urbanísticas. A pesar de este considerable incremento de procesos participativos, el rol que la participación tiene que tener en el urbanismo continúa siendo un tema de debate en el ámbito político, técnico y ciudadano.

Antecedentes históricos

La incorporación de la participación ciudadana dentro de la práctica urbanística tiene su origen en el modelo de *advocacy planning* (Davidoff, 1965) que se desarrolló en los Estados Unidos y en diversos países de Europa occidental durante los años 60. Este movimiento surgió a raíz del giro epistémico que suponía el abandono de las lógicas racionalistas, que valoraban únicamente el conocimiento experto, y la promoción de una alianza entre profesionales y los nuevos movimientos ciudadanos que reclamaban una participación efectiva de la comunidad en la planificación y la gestión urbanísticas. A esta demanda, hay que añadir la huella del ciclo de protestas sociales que convulsionaban el mundo occidental durante este periodo, y que llegarían a su máximo exponente en el año 1968 con los hechos de mayo en París y el otoño caliente italiano. La resonancia de estas protestas impactó dentro de la teoría urbana que experimentó un proceso de radicalización teórica y práctica, que incorporó la propuesta de "derecho a la ciudad" elaborada por Henri Lefebvre (1973), que servirá de fundamento teórico a los ideales de un urbanismo participativo.

Sin embargo, la situación en la España de la época no era homologable a la de otros países europeos o norteamericanos, dada la existencia de un régimen dictatorial que negaba el pluralismo político, restringía los derechos sociales y constreñía las libertades civiles. Al mismo tiempo, el crecimiento que

habían experimentado las ciudades españolas como resultado de los movimientos migratorios iniciados en los años 50, había convertido la práctica urbanística en un terreno abonado a todo tipo de operaciones especulativas que cristalizaban en la promoción de barrios dormitorio, construidos en muchos casos sin los servicios, la urbanización y los equipamientos necesarios para el disfrute de sus nuevos habitantes. En este contexto político y social, era impensable la adopción de mecanismos de participación ciudadana dentro del ámbito urbanístico.

Pero, esta situación cambió a raíz del fin de la Dictadura y la aparición del movimiento vecinal. El asociacionismo vecinal surgió como un movimiento ciudadano que enfocaba su ámbito de actuación en la mejora de las condiciones de vida de las personas que viven en la ciudad y sus barrios (Pérez Quintana y Sánchez León, 2008). A diferencia de otros movimientos sociales que basaban su acción en ámbitos temáticos (medio ambiente, solidaridad internacional, cultura de la paz, etc.), el movimiento vecinal lo hacía en clave territorial partiendo de las asociaciones de vecinos y vecinas organizadas en un territorio (barrio) que al mismo tiempo se coordinaban en federaciones y confederaciones de alcance municipal y supramunicipal (FAVB, 2012).

Entre los diversos factores explicativos del surgimiento del movimiento vecinal en el Estado español podemos destacar los siguientes: la crisis de legitimidad de las Administraciones municipales que se extendió hasta las elecciones locales de 1979, la insatisfacción ciudadana respecto a la promoción de un urbanismo especulativo realizado a espaldas de las necesidades y opiniones de la ciudadanía, el apoyo al movimiento asociativo por parte de los partidos y movimientos de oposición al franquismo, así como la alianza estratégica que se estableció con un sector de profesionales (arquitectos, urbanistas, sociólogos, trabajadores sociales, etc.) que colaboraban altruistamente en la articulación y visibilización de las demandas del movimiento (FAVB, 2012).

Así pues, su aparición está vinculada a la necesidad de intervenir en los procesos de toma de decisión que afectan a la planificación y la gestión urbana de un territorio. Ante la ausencia de canales institucionales de participación, el movimiento tuvo que adoptar un repertorio confrontativo con las Administraciones públicas (manifestaciones, ocupaciones de establecimientos municipales, cortes viarios, etc.) con el fin de hacer oír sus exigencias: la paralización de los últimos planes especulativos del franquismo, la erradicación del barraquismo, la promoción de políticas de rehabilitación integral de los centros históricos que respetaran el derecho a la permanencia de sus habitantes, la mejora de la conectividad urbana, así como el equipamiento y la urbanización de los nuevos barrios de la periferia fordista (Borja, 1976).

En este contexto, y gracias a la alianza que se estableció entre el componente político y el técnico, se desarrollarán las primeras propuestas de participación urbanística en el ámbito urbano: la formulación de los planes urbanísticos populares (el Plan Popular de Nou Barris, el Plan Popular del Casco Antiguo, etc.), donde por primera vez los vecinos y vecinas de un barrio tuvieron la oportunidad de expresar cuál tenía que ser el modelo urbanístico del territorio en que vivían (Bonet, 2012). Esta planificación surgida desde abajo, sin participación directa de la Administración e impulsada por el movimiento asociativo en colaboración con expertos, suministrará las bases para la negociación de una parte considerable del planeamiento urbanístico

que se aprobará durante la primera mitad de los años 80 (de manera relevante, los Planes Especiales de Reforma Interior) y que tenía como objetivo cubrir los déficits heredados del urbanismo especulativo anterior.

Sin embargo, este periodo de urbanismo participativo incipiente, surgido fuera de los canales institucionales, entró en crisis a principios de los años 80, como consecuencia de la elección de los primeros ayuntamientos democráticos y el consiguiente proceso de cooptación de dirigentes vecinales y de conocimiento experto por parte de los partidos políticos representados en las nuevas instituciones; todo ello ocasionó una discontinuidad en las prácticas de urbanismo participativo de resultados de la necesidad de legitimar las instituciones y el sistema de partidos políticos surgidos en el marco de la transición. Este hecho comportó un descenso de la actividad participativa construida desde la base, en tanto que se consideraba que la democracia representativa ya garantizaba el derecho a la participación de la ciudadanía: los ciudadanos ya participan a través de la elección libre de sus representantes. Así pues, la participación por irrupción que había caracterizado el periodo predemocrático dio lugar a una participación por invitación, donde las Administraciones públicas acordaban previamente el contenido, el formato y los actores que eran llamados a participar.

No obstante, si bien se produjo un decaimiento de la actividad participativa en el ámbito del urbanismo, especialmente con respecto a su dimensión propositiva, la democratización de las instituciones locales abrió las puertas a una primera institucionalización de la participación ciudadana, vía la aprobación de reglamentos y normas de participación que cristalizaron en una arquitectura institucional de consejos consultivos encargados de canalizar la participación de las entidades en el nuevo periodo democrático (Pindado, 2008).

Así, en el año 1986 se aprobaron las primeras normas de participación ciudadana en la ciudad de Barcelona donde se institucionalizó un sistema de consejos consultivos de cariz sectorial. Si bien esta lógica de consejos tuvo una especial relevancia en distintos ámbitos, especialmente en las políticas sociales y educativas, su impacto dentro de la arena urbanística fue más bien menor. De hecho, durante este periodo se mantuvieron los criterios de racionalidad estrictamente técnica dentro del urbanismo. No será hasta el cambio legislativo que supone la aprobación de la Ley 2/2002, de Urbanismo, que se facultará a los ayuntamientos para crear consejos asesores urbanísticos, si bien éstos no serán obligatorios.

Durante los años 80 y 90, la participación dentro del urbanismo se canalizó prioritariamente a través de las comisiones de seguimiento de los planes urbanísticos, formadas casi exclusivamente por asociaciones vecinales, plataformas de afectados y asociaciones de comerciantes. Estas comisiones centraron la participación ciudadana en la negociación del impacto social de la práctica urbanística, es decir, el número y la tipología de equipamientos programados, los procesos de realojamiento y asignación de viviendas, la cuantía de las indemnizaciones, etc., despreciando la dimensión deliberativa. Aunque las comisiones de seguimiento continuaban operando hoy en día y cubren un rol necesario como instrumento de rendición de cuentas y monitoreo ciudadano de los procesos urbanísticos, la participación ciudadana dentro del urbanismo se ha abierto a nuevos mecanismos y procedimientos.

Este diseño institucional que encapsulaba la participación en comisiones de seguimiento integradas por entidades suponía un paso atrás con respecto al potencial propositivo que había experimentado el modelo anterior, y en algunos casos acabaría fomentando prácticas de clientelismo asociativo. Un ejemplo, de este modelo lo encontramos en la Comisión Gestora del Área de Rehabilitación Integral (ARI) de Ciutat Vella integrada por las entidades vecinales del distrito y que se convertiría en el espacio de negociación con el Ayuntamiento en relación con el desarrollo de los distintos planes especiales de reforma interior del distrito (PERI del Rabal, la Barceloneta y el Casco Antiguo) (Abella, 2004). El funcionamiento de este espacio de participación fue cuestionado a raíz de distintos conflictos que surgieron en el transcurso del proceso de reforma (la manzana Robador-Sadurní, el Agujero de la Vergüenza, etc.) y que se vieron agravados por la falta de canales y espacios participativos que incorporaran otras visiones del proceso de reforma urbana no representadas en la Comisión Gestora del ARI (Bonet, 2012).

Al mismo tiempo, y con el fin de recuperar la dimensión propositiva y deliberativa de la participación, se elabora la metodología de los planes estratégicos (PE) a través de la incorporación del urbanista Jordi Borja en el Área de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona. Los PE en su formulación inicial estaban pensados para incorporar a los diferentes agentes sociales (entidades asociativas, organizaciones empresariales, organismos autónomos, etc.) en la generación de una visión compartida del futuro de la ciudad y la delimitación de las líneas estratégicas, los objetivos y las acciones necesarias para alcanzarla (Borja, 2010). Si bien, los PE fueron pensados originalmente como instancias de participación ciudadana, en el caso del Plan Estratégico Metropolitano, el peso de los grandes actores privados se acabó convirtiendo en dominante, lo que ha acabado generando fuertes asimetrías participativas que han desdibujado su filosofía original.

En este escenario, se produjo un fuerte debate en el mundo académico, asociativo y dentro de las mismas Administraciones públicas, sobre la necesidad de profundizar en el modelo de participación ciudadana que hasta entonces había sido encapsulado dentro de la lógica de los consejos consultivos (Font y Gomà, 1999; Font, 2001; Font y Blanco, 2003). A este debate contribuirá de manera decidida el conocimiento de experiencias de participación ciudadana que en aquel momento se están desarrollando en otros países europeos, especialmente, Francia, Italia y el Reino Unido.

El debate sobre la participación que se extenderá durante la segunda mitad de los años 80 y buena parte de los años 90 tendrá dos vertientes: la sustantiva y la metodológica. Dentro del ámbito sustantivo, el debate se centrará en la necesidad de complementar la democracia representativa con una democracia participativa, que permita una profundización democrática en la línea defendida por Benjamin Barber (1984), así como en las mejoras en la eficacia y la eficiencia que supone la incorporación del modelo participativo. En cuanto al ámbito metodológico, se difundirán diversas técnicas participativas centradas en la lógica del proceso en lugar de la lógica del organismo, que había primado hasta entonces (Marchionni, 1987; Rodríguez-Villasante y Alberich, 1993; Rodríguez-Villasante, 2000, 2001). En este proceso, tendrá un papel relevante el organismo autónomo Flor de Maig, dependiente de la Diputación de Barcelona, que promoverá la colección "Papeles de Participación", así como diversas actividades formativas orientadas a promover la participación en el ámbito municipal.

Las primeras experiencias de este nuevo modelo participativo fueron representadas por los planes de desarrollo comunitario (PDC) que tenían como objetivo articular y empoderar a las redes comunitarias del territorio incorporando el conocimiento experto a través de la figura de los técnicos de desarrollo comunitario. Aunque los PDC no estaban necesariamente no orientados al desarrollo urbanístico sino al ámbito social, en algunos casos –como el de Trinitat Nova– ejercieron como espacios de participación en el urbanismo (Rebollo, 2001), innovando metodologías y prácticas que serán posteriormente aplicadas a la participación en el urbanismo. Actualmente, los planes de desarrollo comunitario continúan operando financiados por el Departamento de Bienestar y Familia de la Generalitat de Catalunya, y en algunos casos han participado de forma activa en los proyectos de intervención integral desarrollados bajo el paraguas de la Ley de barrios. Una de las principales novedades metodológicas de los PDC fue abrir la participación a la red comunitaria del territorio más allá de las entidades que se otorgaban su representatividad, incluyendo la participación de grupos informales y de la ciudadanía no organizada. Ello implicó un fuerte desarrollo metodológico de la participación ciudadana, que cristaliza en la creación de másteres y posgrados universitarios en participación y el florecimiento de consultoras. Asimismo, empezarán a implementarse en distintos municipios catalanes diferentes metodologías participativas: los presupuestos participativos, los núcleos de intervención participativa, las investigaciones-acciones-participativas, etc. (Rebollo y Martí, 2007). Es en dicho contexto que empieza a diferenciarse el sistema de participación formal, articulado sobre la base de consejos sectoriales y territoriales, y los procesos participativos, que tienen un carácter acotado en el tiempo y una lógica más abierta de implementación. Finalmente, es preciso destacar la importancia de los procesos de elaboración de las agendas 21 en el ámbito local, inspiradas en el programa homónimo aprobado por las Naciones Unidas en la Cumbre de la Tierra celebrada en Rio de Janeiro en el año 1992.

Podemos considerar la década de los 90 como un periodo de florecimiento de la metodología participativa, que si bien no se circunscribe propiamente dentro del ámbito urbanístico, generará un corpus teórico, metodológico y de recursos humanos que posteriormente tendrá un impacto en los procesos participativos que se desarrollarán en la arena urbanística. El incremento de prácticas participativas comportará un cambio creciente en la concepción sobre la participación por parte de las Administraciones públicas, mediante la incorporación de la participación como requisito en el proceso de diagnóstico, elaboración del anteproyecto y formulación, proceso de elaboración del plan urbanístico. Es importante señalar como este periodo coincidirá temporalmente con el estallido de la burbuja especulativa del urbanismo. Si bien sería imprudente establecer una relación de causalidad entre los dos factores, es plausible pensar que el incremento de actividad constructiva que se desarrolla en aquel periodo favorecerá las prácticas participativas: por una parte, las Administraciones locales dispondrán de más recursos para financiar procesos participativos; y de la otra, la participación se revelará como un mecanismo útil para canalizar el conflicto frente a intereses divergentes en la planificación y la ordenación urbanísticas.

La institucionalización de la participación

Si con anterioridad, la participación ciudadana dentro del ámbito urbanístico se desarrollaba de forma facultativa dependiendo de la voluntad política del municipio competente, fueron los cambios legales propiciados por la nueva Ley 2/2002, de Urbanismo, y su reforma 10/2004, así como la Ley 2/2004, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas

que requieren una atención especial –más conocida como Ley de barrios–, los que ejercieron de disparador de la participación en el ámbito urbanístico (Martí-Costa, 2009). Hasta la aprobación de estos cambios legales, la participación en urbanismo era facultativa, y dependía, pues, de la voluntad de la Administración municipal. Su implementación se hallaba a menudo afectada por razones de cariz técnico o procedimental, que en muchos casos limitaban o desaconsejaban la implementación.

Los cambios legislativos mencionados normaban que se debían garantizar y fomentar los derechos de iniciativa, de información y de participación en los procesos urbanísticos de planeamiento y gestión, a la vez que se tenía que incluir dentro de la memoria descriptiva del plan el programa de participación ciudadana que el Ayuntamiento había aplicado a lo largo de su proceso de formulación y tramitación. Esta exigencia actuará como disparador de la incorporación de la participación ciudadana en los distintos procesos de planificación y gestión urbanística, y de forma significativa en los proyectos de intervención integral (PII) vinculados al despliegue de la Ley de barrios (Martí-Costa y Parés, 2009).

Entre las distintas actuaciones participativas desarrolladas dentro del marco de la Ley de barrios podemos destacar por su relevancia las emprendidas en el barrio de l'Erm de Manlleu, y en el Casco Antiguo y el barrio de la Barceloneta, ambos en Barcelona. En el caso de Manlleu, se trataba de una intervención compleja ya que implicaba el derribo de los bloques de Can Garcia y el realojamiento de más de 160 familias en el mismo territorio. En cambio, en el caso del Casco Antiguo y la Barceloneta, se partía de dos conflictos urbanísticos previos que habían enfrentado una parte del vecindario con la Administración municipal: el Agujero de la Vergüenza y el Plan de los Ascensores. La implementación del proceso participativo en los tres casos sirvió para desencallar los conflictos potenciales o existentes, y generaron un efecto positivo para el conjunto del territorio (Martí-Costa y Parés, 2009).

Al mismo tiempo, la proliferación de procesos participativos ha comportado la incorporación de nuevas problemáticas y debates, que hasta entonces solo habían sido abordados de forma tangencial, en tanto que primaba más una lógica cuantitativa, la extensión de los procesos de participación, que cualitativa, el análisis de la calidad de los mismos. Así, si durante los años 90 la mayoría de publicaciones sobre la participación se centraban en las mejoras que suponía la incorporación de los procesos participativos en tanto que derecho ciudadano o instrumento de mejora procedimental; una vez la participación se convierte en un requisito legal, el eje del debate gira hacia la calidad de los procesos y el establecimiento de criterios de evaluación de los mismos (Anduiza y De Maya, 2005; Martí, 2007; Parés, 2009).

Este debate se halla todavía en una fase incipiente; a pesar de la aparición de diversas publicaciones sobre el establecimiento de criterios de evaluación, no existen todavía unos estándares que evalúen la capacidad e intensidad de los procesos participativos. Este hecho ha generado una alta variabilidad en la implementación e impacto de dichos procesos. Esta variación puede tener distintas manifestaciones: metodológica, en relación con los plazos o la intensidad del proceso participativo, o en relación con la capacidad ciudadana de incidir y apropiarse del proceso.

El impacto de la participación

En este sentido, una de las cuestiones que ha sido incorporada en el debate sobre la participación tanto por entidades como por el mundo académico gira en torno a la relevancia de la misma. El crecimiento de instancias y

procesos participativos que se ha dado en los últimos años ha comportado una cierta rutinización de la participación, desdibujando su objetivo inicial de profundización democrática. Esta situación se asocia con una creciente insatisfacción respecto al sistema político y el debate asociado sobre la desafección política, lo que se expresó en una creciente abstención en los comicios electorales celebrados durante la primera década del segundo milenio.

Con el fin de analizar la intensidad de la participación debemos analizar el grado de apertura a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Para esta finalidad, cobra sentido recuperar la escala de participación propuesta por Arnstein (1969).

De acuerdo con esta escala, la participación en el urbanismo desarrollada durante los años 80 y 90 se podría incluir en la categoría de participación simbólica mínima (grados 3, 4 y 5 de la tabla), en tanto que esta no iba más allá de la conciliación de intereses entre la Administración y su contraparte ciudadana. Solo, a partir de los cambios legislativos en la legislación urbanística y el inicio de procesos participativos, encontramos casos que escalarían al nivel 6 de cooperación entre población y conocimiento experto. Sin embargo, todavía estamos lejos de llegar a los niveles 7 y 8 de la tabla, que supondrían una delegación del poder (tal y como sucede en algunos casos exitosos de presupuestos participativos) o de control ciudadano, máximo grado de empoderamiento ciudadano.

Un error común a la hora de analizar y diseñar los procesos participativos es sobrevalorar el instrumento por encima de la orientación del proceso. Por ejemplo, existe una concepción ampliamente extendida del hecho de que una consulta ciudadana—mal llamada *referéndum*—tiene un valor participativo intrínsecamente más alto que un conjunto de talleres ciudadanos. Este error es fruto de trasladar instrumentos que surgen dentro de un marco de democracia representativa a un modelo de democracia participativa. Un ejemplo de la confusión entre ambas dimensiones fue el naufragio del proceso participativo para la reforma de la Diagonal en que la convocatoria de una consulta ciudadana—exigida por la oposición—acabará viciando el proceso participativo anterior y convirtiéndolo en un terreno de enfrentamiento partidista lo que había sido un espacio de deliberación ciudadana (Pascual, 2011).

Los efectos de la crisis económica sobre la participación ciudadana

En el recorrido evolutivo presentado en relación con los procesos de participación dentro del ámbito urbanístico, se evidencia como estos han ido ganando solidez teórica, metodológica y apoyo institucional-legal. Sin embargo, este proceso empieza a truncarse a raíz del estallido de la crisis económica y financiera del año 2008 que impacta en los procesos de desarrollo urbano, ralentizando—y en algunos casos deteniendo—sus ritmos y modificando las previsiones. Esta situación se vio agravada por la crisis experimentada por el sector inmobiliario y por el sector financiero y por la austeridad presupuestaria que adoptan las Administraciones públicas.

Así pues, en el año 2011 el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, aduciendo dificultades financieras, anunció la congelación de la Ley de barrios, que hasta entonces había permitido emprender 141 proyectos de intervención integral en zonas que concentraban déficits urbanísticos y problemáticas sociales, y que había concentrado una mayor riqueza de experiencias participativas en el ámbito municipal. Por otra parte, se observa un retraimiento de las experiencias participativas de resultados de las dificultades presupuestarias de los ayuntamientos y la situación de parálisis que afecta al sector.

Asimismo, la crisis económica ha acentuado la crisis de representatividad de aquellos actores que en su origen impulsaron la participación ciudadana: el asociacionismo vecinal, los partidos políticos, el conocimiento experto y las Administraciones públicas. Esta crisis de confianza hacia las instancias de representación ha afectado a la participación institucional, en tanto que un sector creciente de la ciudadanía no la considera un instrumento adecuado para canalizar sus demandas.

Sin embargo, la crisis abre también la oportunidad de generar espacios de participación alternativos que recuperan la creatividad propositiva del primer urbanismo participativo y que se sitúan al margen o fuera de los canales institucionales, por ejemplo el proceso de recuperación de Can Batlló1 que se vive en el barrio de Sants de Barcelona o la reivindicación del solar de Germanetes2 en el barrio del Eixample. En ambos casos, se evidencia una nueva alianza entre conocimiento experto y demandas vecinales que cristaliza en una práctica de reapropiación del espacio urbano y que podemos ubicar en los tres niveles más altos de la escala de Arnstein.

Reflexiones finales

Desde principios de los años 70, la participación ciudadana dentro del ámbito urbanístico ha avanzado en dos dimensiones: por un lado, hemos asistido a una creciente institucionalización de la participación, favorecida por los cambios normativos que la incorporan como requisito necesario; por otro lado, a través del aprendizaje experiencial, las sinergias establecidas con el mundo académico y el intercambio de experiencias internacionales, se ha generado un valioso bagaje teórico y metodológico que ha permitido aumentar nuestro *know-how* en torno a la participación en el ámbito urbanístico. Nos encontramos, pues, en una situación de madurez teórico-práctica que permitiría elaborar una mayor sistematización de las experiencias existentes y un mejor refinamiento de las metodologías aplicadas.

Sin embargo, el estallido de la crisis económica y financiera ha tenido un impacto negativo sobre los proyectos de crecimiento y desarrollo urbano, tanto los existentes como los previstos, lo que ha acabado afectando a su dimensión participativa. Si bien, se puede ser radicalmente crítico con el ciclo urbanístico anterior, que tenía como único motor el mercado inmobiliario, debemos ser al mismo tiempo conscientes de que el paro de este ciclo ha impactado en las prácticas urbanísticas orientadas a favorecer la cohesión social, como son los proyectos de intervención integral desarrollados en el marco de la Ley de barrios. Finalmente, la crisis representa también una oportunidad para nuevas prácticas participativas que se situarían fuera o al margen de los marcos institucionales establecidos.

En este contexto de cambio de ciclo, es relevante preguntarnos si los modelos participativos anteriores continúan siendo válidos para afrontar los nuevos retos que nos marca la crisis, o bien es preciso repensarlos de nuevo. Durante el período anterior, la participación ciudadana se ha evaluado en función de criterios de eficiencia (número de participantes, sesiones, metodologías utilizadas, cuestionarios de satisfacción), en lugar de cuestionarnos la eficacia de la participación: en qué medida la incorporación de la participación ciudadana al urbanismo nos permitía generar un urbanismo distinto: más inclusivo, respetuoso con el medio ambiente y que en vez de agudizar sirviera para minorar las desigualdades de género, clase, etnia o procedencia. Así pues, cuando evaluamos un proceso participativo desde este prisma, son tan importantes aquellos que participan como los y las que no participan, y en qué medida el proceso participativo ha servido para mejorar o no las condiciones de

vida de las personas que viven en el territorio. En este sentido, todo proceso participativo es un espacio de encuentro y aprendizaje mutuo entre distintas voces expertas: la pericia técnica de arquitectos y urbanistas, la pericia legal y administrativa de los técnicos de la Administración, la pericia metodológica de los facilitadores del proceso y, significativamente, la pericia ciudadana, de aquellas personas que viven y trabajan en el territorio en su heterogeneidad. No se trata, pues, de negar la pericia para generar un efecto de *tabula rasa*, sino de llegar a acuerdos y decisiones sobre la base de las diversas pericias en juego, teniendo en cuenta que el objetivo final sea un proyecto de racionalidad técnicamente, y sobre todo políticamente, mejor que el que se habría desarrollado si la participación hubiera sido inexistente.

Con la experiencia atesorada a lo largo de estos años de procesos participativos, estamos en condiciones de iniciar este debate; en caso contrario, corremos el riesgo de convertir el debate sobre la participación en un debate metodológico monopolizado por voces expertas, olvidando justamente el origen de la participación en el urbanismo: el cuestionamiento de la pericia técnica como único criterio en el desarrollo de la práctica urbanística y la necesidad de incorporar de forma proactiva otras voces, en tanto que las decisiones sobre el presente y el futuro de nuestras villas y ciudades son un derecho de ciudadanía.

LA DESILUSIÓN DE LAS 'SMART CITIES'. ESTÁ SUCEDIENDO, PERO NO EN LA FORMA EN LA QUE NOS LO HAN CONTADO

Manu Fernández

¿Dónde estamos después de estos años?

La idea de *smart city* parece haber triunfado como término que pretende aglutinar la relación entre las tecnologías del siglo XXI y su despliegue en la ciudad. Aunque de perfiles muy difusos y sometida a diferentes interpretaciones e intentos de definición, el modelo de la ciudad inteligente ha emergido con fuerza como nueva referencia a la que confiar la renovación de la gestión urbana. En este artículo no nos detendremos a analizar su genealogía, las disputas terminológicas o las derivadas conceptuales, sino que apuntaremos algunos otros rasgos que han definido el debate en este tiempo.

Desde el punto de vista de la plasmación práctica de las promesas y visiones sobre la ciudad inteligente, sin duda una de las cuestiones más debatidas en los congresos y eventos que tratan de impulsar las *smart cities* es la referida a los desafíos y barreras en la implementación. La frustración—la desilusión a la que se refiere el título del artículo—tiene que ver no solo con cuestiones conceptuales, que son las que estamos abordando en este artículo, sino también con cuestiones de estrategia y operativa.

A pesar de estas dificultades, la intersección de ciudad y tecnología es un elemento clave—junto a otros más tradicionales y siempre presentes en nuestras sociedades como la igualdad, la democracia, etc.—para entender el desarrollo próximo de las ciudades. La creciente demanda de servicios públicos, el cambio demográfico hacia un mundo urbanizado, la crisis económica y las restricciones para los presupuestos públicos, el interés de la economía urbana por los sectores tecnológicos como elemento de competitividad o una mayor capacidad de la ciudadanía

para someter a los gestores públicos a un escrutinio en el uso de los servicios y a las instituciones son factores que empujan hacia un aprovechamiento de los avances tecnológicos. Por otro lado, las soluciones que están hoy encima de la mesa remiten no solo a nuevos desarrollos tecnológicos (tecnologías ubicuas, banda ancha, *internet of things*, M2M y redes de sensores, *software* de procesamiento de imágenes, *big data*, etiquetas RFID, etc.), sino también a una transformación de los modelos de negocio (*cloud*, *software as a service*, *crowdsourcing*, tecnologías de código abierto, etc.) o a nuevos modelos de gestión pública.

Sin embargo, podemos atrevernos a pensar que las cosas no están yendo tan rápido como se han planteado a veces y existe frustración por la falta de resultados prácticos, coherentes y significativos. Las razones de esta situación apuntan claramente a problemas de fondo y de definición: excesiva influencia del lado de la oferta (las empresas interesadas en colocar sus productos están interfiriendo en la definición de una demanda realista y cercana a las necesidades de los propios ayuntamiento), falta de claridad o interés por definir un retorno social en forma de beneficios palpables y directos que ofrezcan mayor valor a la ciudadanía a cambio de la sofisticación de los servicios públicos, confusión sobre cómo pasar de las soluciones aisladas y desconectadas a la creación de sistemas más integrados y mejor insertados en el ciclo global de los diferentes servicios, problemas a la hora de identificar, justificar y financiar el modelo económico detrás de muchas de las soluciones *smart*, etc.

Se trata de elementos críticos que están impidiendo la extensión de nuevas experiencias prácticas y son las que generan desilusión en torno a un tema que empieza a girar alrededor de sí mismo y a ser autorreferencial. En este tiempo, nuevas empresas (fabricantes de equipos, *utilities*, operadores, consultores, organizadores de eventos, etc.), tanto de nueva creación como consolidadas, han apostado por atender a ese mercado –de perfiles difusos y de cuantificación imposible–, y, quien más quien menos, en muchos ayuntamientos han puesto su atención a este tema intentando entender qué papel podrían tener en ello, mientras, por su parte, la ciudadanía percibe, sobre todo a través de titulares de prensa y publicidad institucional, que una nueva palabra –*smart*– aparece en el lenguaje común y distante de la política. Por su parte, otros agentes que de forma previa o desde estructuras no relacionadas con los agentes que están impulsando el debate de las *smart cities* venían trabajando ya en la intersección entre las tecnologías digitales y la ciudad en la sociedad conectada (activistas, artistas digitales, diseñadores de interacción, centros de arte contemporáneo, *living labs*, *media-labs*, etc.) asisten con cierta distancia a este debate del que no se sienten parte, no han sido invitados y cada vez perciben menos vías para conectar o contrastar sus visiones con las más establecidas. Y, por otro lado, otros campos profesionales y académicos relacionados con la ciudad en su conjunto (urbanismo, sociología, antropología, ecología, arquitectura, etc.) tratan de hacer oír su voz y reclamar la necesidad de comprender el fenómeno urbano e incorporar el conocimiento ya existente sobre cuestiones clave que escapan del mapa mental que se está configurando en torno a las *smart cities*.

Presencia mediática

En los últimos tres años se han celebrado en España casi cien eventos de diferente alcance y significación en los que el término *smart city* formaba parte del reclamo en su título, creando así un espacio para el debate sobre esta cuestión, para la presentación de propuestas tecnológicas o comerciales

o para la exploración de las oportunidades para los municipios. Esta emergencia ha creado, al mismo tiempo, un exceso y un cierto hastío entre el público objetivo al que se dirigen muchas veces este tipo de eventos, los gestores públicos del ámbito local, que más allá de los primeros ayuntamientos pioneros en esta materia, no están encontrando orientaciones claras para entender qué papel jugar en todo esto.

En realidad, la atención a la intersección entre tecnología y ciudad no es novedosa, y ha estado presente, especialmente en la academia, con anterioridad, aunque utilizando de manera indistinta otros términos según el enfoque (ciudad inteligente, *urban computing*, ciudades digitales, etc.), pero la estandarización del término *smart city* como principal referencia englobadora se ha dado una vez que las empresas y grandes corporaciones tecnológicas que fueron pioneras en situar sus estrategias de comunicación en este ámbito consiguieron su impacto.

A ello han contribuido también las estrategias de *marketing* urbano, en la medida en que han abrazado las tecnologías como un recurso para dotar a la imagen de marca de muchas ciudades de atributos de modernidad, innovación y liderazgo. De esta manera, asociar la imagen de la ciudad –o, en muchos casos, la acción del gobierno municipal en cada momento– al término ciudad inteligente ha servido también para precipitar el inicio de determinados proyectos de implantación (de renovación urbana, de modernización de los sistemas informáticos de gestión municipal, de iluminación pública, de gobierno abierto, etc.) que, a pesar de ser casi siempre sectoriales y parciales, justifican la transformación de la ciudad por completo en argumento comunicativo de una *smart city*.

Evidentemente, no es solo una cuestión de *marketing*. Estas empresas, grandes corporaciones disponen de fuertes capacidades tecnológicas para renovar y transformar la gestión del tráfico, la tecnologización de las infraestructuras urbanas y la realización de inversiones masivas. Pero podemos considerar esta evolución un claro ejemplo de *agenda-setting*, al haber conseguido colocar esta cuestión en el centro del debate sobre la ciudad creando un relato nuevo sobre la ciudad que está protagonizando gran parte del debate desde una mirada tecnoentusiasta refractaria a otras miradas sobre la ciudad y haciendo prácticamente *tabula rasa* del conocimiento acumulado sobre el funcionamiento urbano desde diferentes campos de conocimiento.

Proyectos de implantación

Desde el punto de vista de la implantación de proyectos de *smart city*, uno de los primeros puntos críticos que podemos resaltar es la falta de nuevos referentes. Durante estos años de extensión del ideal de la ciudad inteligente, los proyectos señalados como emblemáticos siguen siendo prácticamente los mismos y afectados en gran medida por problemas de implementación completa. Masdar (Emiratos Árabes Unidos), PlatIT Valley (Portugal) o Songdo (Corea del Sur) se mantienen como los proyectos más ambiciosos, completos y de mayor escala.

Sin embargo, es evidente que las cosas han cambiado y podemos señalar otros proyectos que han avanzado en la implantación de acciones específicas sectoriales o incluso más comprensivas. Pero antes conviene hacer una distinción fundamental a la hora de entender las diferentes tipologías de proyectos señalados como *smart cities* en función de su significado urbanístico:

Nuevas ciudades (*cities from scratch*): en

las que se construye desde cero un nuevo asentamiento urbano con la instalación de diferentes tecnologías inteligentes desde el inicio (Masdar, Lavasa, Songdo, etc.).

Nuevos desarrollos urbanísticos: en casos en los que se desarrolla barrio o área de nueva construcción (normalmente, un parque tecnológico o una zona industrial) con la instalación *ex novo* de tecnologías inteligentes (King Abdullah Economic City, Málaga, Kochi, Lyon, entre otras). Renovación de barrios en ciudades ya existentes: (Ámsterdam, Glasgow, Estocolmo, Malta, Santander, Londres, etc.).

No se agotan aquí los ejemplos, ya que quedarían por mencionar las decenas de proyectos de renovación de sus infraestructuras o mejora de sus servicios públicos que otras muchas ciudades están llevando a cabo utilizando diferentes soluciones inteligentes en materias como las *smart grids*, la iluminación pública, el tráfico, la seguridad ciudadana, la gestión de emergencias o la liberación de datos públicos. Desde este criterio, el balance refleja un creciente interés por introducir nuevas soluciones y nuevos modelos de gestión vinculados a las diferentes dinámicas relacionadas con las ciudades inteligentes. Desde grandes ciudades a pequeños municipios, se han puesto en marcha iniciativas de diferente signo y calado, tratando de aprovechar los beneficios esperados especialmente desde el punto de vista de la optimización de la gestión municipal.

En el caso específico del urbanismo y el planeamiento municipal, su intersección con las tecnologías conectadas también ha dado lugar a nuevas soluciones que tratan de encontrar nuevas dinámicas urbanísticas que incorporen soluciones digitales en sentido amplio. Esto pasa, en primer lugar, por la exploración de la realidad del funcionamiento urbano a través del uso del *big data* como nueva fase del estudio de los sistemas complejos en los entornos urbanos (Townsend, 2013) produciéndose así proyectos de modelización y de visualización de datos urbanos (véanse, por ejemplo, los trabajos desarrollados por MIT Senseable City Lab o Space Syntax). Más cercano al ciudadano se hallan los diferentes proyectos que están explorando cómo acercar la realidad cotidiana del espacio físico construido a través del uso de aplicaciones móviles para explorar y entender la capa digital de información alrededor del urbanismo (desde los diferentes sistemas de geolocalización a los que ya estamos acostumbrados para utilizar los medios de transporte público o para identificar o localizar diferentes recursos de la ciudad, pasando por problemas que requieren intervenciones de mantenimiento municipal –Fixmystreet, ReparaCiudad, etc.–, hasta sistemas para localizar edificios y espacios abandonados o en desuso). Desde el punto de vista de la gestión interna municipal, la digitalización de la información está dando lugar, por su parte, a fórmulas más integradas de organización de la realidad urbanística y su cruce con otras realidades sectoriales, avanzando hacia soluciones más coherentes y a decisiones mejor informadas por parte de los gestores públicos. En último lugar, la presencia de objetos conectados en las calles de las ciudades continúa extendiéndose de manera natural (control de accesos a edificios a través de sistemas de identificación, soluciones automatizadas para áreas de peaje urbano, dispositivos de información pública, *hotspots* de conexión *wi-fi*, fachadas digitales interactivas, etc.), conformando una esfera de objetos públicos (De Waal, 2013) con los que la ciudadanía interactúa de manera más o menos consciente en la hibridación del espacio urbano y el espacio digital para desarrollar su vida en la ciudad.

Los patrones de este despegue son varios: mientras países como Italia o España se sitúan sorprendentemente a la cabeza del *hype*, otros países más avanzados tecnológicamente y con gobiernos locales más avanzados (casos de Alemania, Australia o Suecia) apenas hacen referencia al término y, sin embargo, se sitúan a la cabeza de la implantación de proyectos. El hecho de disponer de estrategias nacionales también ha sido un factor favorecedor y hasta cierto punto normalizador como en el caso de Dinamarca o el Reino Unido (y su Future Cities Catapult como vector urbano dentro de la estrategia de innovación nacional del Technology Strategy Board), Italia o España (con instrumentos como la Red Española de Ciudades Inteligentes o el trabajo en el marco de AENOR). Sin embargo, ningún otro factor ha tenido tanta influencia como el enorme esfuerzo comercial que han desarrollado diferentes empresas vinculadas al mercado de las *smart cities* que, tanto promoviendo gran parte de los eventos de relaciones públicas y congresos en la materia como incluso desarrollando concursos a nivel mundial para ofrecer invertir en las ciudades ganadoras (como es el caso de IBM), han encontrado una vía para introducir proyectos de implantación en todo el mundo.

Iniciativas de investigación

Una de las vertientes más interesantes de la ola *smart city* es la relacionada con el impulso de entornos de cooperación tecnológica para el desarrollo de nuevas soluciones urbanas. Son varias las ciudades que han optado por promover nuevos programas de investigación de diferente signo relacionados con el futuro de las ciudades y las tecnologías urbanas, bien acogiendo centros o grupos de investigación en sus universidades, bien impulsando ellas mismas, normalmente siguiendo el interés de centros tecnológicos y grandes corporaciones, nuevos centros de investigación para la innovación urbana.

Así, se están desarrollando proyectos de investigación, demostración o mixtos (a caballo entre la investigación y la implantación en ciudades como Londres (Intel Collaborative Research Institut, Future Cities Centre, The Crystal, entre otros), Singapur (iCity Lab, Smarter Cities Research Collaboratory, Future Cities Laboratory, etc.) o Nueva York (Center for Urban Science and Progress o New York City Urban Technology Innovation Center), por señalar algunos ejemplos significativos. Por otra parte, en España también se han empezado a dar este tipo de proyectos para impulsar el desarrollo de tecnologías de innovación urbana y su difusión en ciudades como Barcelona, Santander o Zaragoza.

Presentados estos casos (sin agotar otras iniciativas en diferentes ciudades), la mayoría de estas iniciativas cuentan con el impulso o la financiación de grandes corporaciones, una señal más del riesgo de que la agenda de las políticas urbanas y la inversión en servicios públicos tenga sesgos evidentes. Pero convendría darles un voto de confianza porque también pueden hacer contribuciones importantes en desarrollos tecnológicos que requieren esfuerzos importantes. Más clave es, desde la perspectiva de la política pública local, que los gestores tengan claro que ahí no se acaba el mundo de las tecnologías urbanas y que la perspectiva de investigación que adopten estos centros debería urbanizarse (término que suele utilizar Saskia Sassen en el sentido de urbanizar la tecnología) para que se acerque lo más posible a las necesidades reales de la ciudadanía, con enfoques abiertos. Será la única forma de que el tejido innovador local pueda beneficiarse y la oleada de *smart cities* sirva para traccionar el desarrollo de

capacidades globales para el mercado global de los servicios urbanos.

Análisis del discurso institucional predominante

Para realizar este análisis discursivo utilizaremos algunos de los argumentos principales comunes a gran parte del relato dominante, aunque en realidad se retroalimentan unos y otros y forman parte de una postura cultural sobre el papel de la tecnología en la sociedad.

El mito de la eficiencia operativa

Uno de los argumentos más repetidos en la retórica de las *smart cities* es de la capacidad de aportar una base tecnológica sobre la que sustentar la operativa de los gobiernos locales en la gestión pública de los diferentes servicios públicos que tienen presencia en la ciudad. Es aquí donde cobran sentido los *renders* a vista de pájaro que dominan el paisaje de presentaciones en congresos, catálogos comerciales y propuestas estratégicas: la promesa de una interconexión perfecta de todos los servicios, normalmente con la aspiración de contar con un elemento aglutinador que suele tomar el nombre de sistema operativo urbano y la forma de un centro de mandos. En este sentido, el Intelligent Operations Center de Río de Janeiro y desarrollado por IBM se ha convertido en el ejemplo de referencia sobre la aspiración de contar con un sistema centralizado, jerarquizado y automatizado de mando y control de una ciudad inteligente.

A modo de panóptico del siglo XXI, la ciudad se convierte en un gran escenario donde, a través de la gestión del big data generado en el océano de datos que se producen en una ciudad, el gestor público cuenta con información suficiente y relevante para controlar el estado de las diferentes áreas de la ciudad, acompañar el despliegue de los servicios a las necesidades en tiempo real, verificar umbrales, alertas y avisos, etc. Con ello, la gestión de la ciudad tenderá al óptimo de gasto e inversión, ahorrando costes y haciendo más eficiente la gestión urbana.

¿Cuáles son las debilidades de esta lógica?

Por un lado, si la plasmación real de una *smart city* es contar con centro de operaciones, estamos ante una propuesta altamente burocrática y jerarquizada, formalizada finalmente en un cuarto de máquinas desde el que dirigir la actividad institucional y reduciendo el sentido amplio de la inteligencia urbana a una serie de indicadores y pantallas de información cuyo destinatario último es el poder político. Por otro lado, a pesar de apelar a la eficiencia en la prestación de servicios, resulta un proyecto altamente costoso, inasumible para la mayor parte de los municipios que puedan interesarse por lo que les pueda ofrecer la *smart city*. Y, en último lugar, ofrece una imagen reduccionista de la labor de gestión urbana otorgando a los indicadores –ahora filtrados a través de modelos de gestión del big data y desplegados en tiempo real– una relevancia que arrincona otros factores intangibles y cualitativos que tienen que ver con las decisiones públicas.

Monitorizar, optimizar, planear o maximizar suelen ser verbos presentes en gran parte de las definiciones y relatos sobre la *smart city*. ¿A eso se reduce el papel de un gobierno local? En realidad, el uso de este tipo de verbos denota una confusión altamente extendida como es el uso del término *city* para referirse exclusivamente al gobierno municipal, una reducción que obviamente implica unas determinadas preocupaciones –como veíamos anteriormente, la priorización de la eficiencia de los servicios públicos– y una determinada concepción de los proyectos

de ciudad inteligente, centrados en la esfera institucional.

El mito de la sostenibilidad

El argumento de la sostenibilidad y la preocupación ambiental suele aparecer también como justificación de la apuesta por las ciudades inteligentes, normalmente de manera instrumental y vinculada a la prioridad de la eficiencia de los servicios públicos. En este sentido, podríamos pensar que se está recogiendo el paradigma de la sostenibilidad local –con tanto protagonismo en las dos últimas décadas y últimamente arrinconado por la oleada *smart city*– pero la transferencia es prácticamente nula. Los conceptos más profundos relacionados con la sostenibilidad –responsabilidad intergeneracional, huella ecológica, ciclo de vida y flujos de materiales, ecología urbana, etc.– no están presentes en esta apelación a los problemas ambientales y su resolución a través de estrategias o acciones de ciudad inteligente.

En gran parte de los casos, el discurso remite a la necesidad de hacer un uso más eficiente del agua o la energía en la provisión de servicios públicos, desarrollando redes de distribución más eficientes gracias al uso de sistemas de control automático de fugas, a la gestión en tiempo real del consumo eléctrico o a la extensión de sistemas distribuidos (*smart grids*). De esta manera, de la amplitud de ámbitos y criterios relacionados con la sostenibilidad se están seleccionando exclusivamente aquellos que tienen que ver con infraestructuras sobre las que la ciudadanía tiene un papel pasivo. Con ello, el campo de acción para abordar los problemas ambientales derivados del consumo de recursos que tienen que ver con el lado del consumo no forma parte de las prioridades.

El mito de la simplificación

Ante esta visión simplificada de la realidad compleja que representa una ciudad, Usman Haque ha planteado en su artículo *Messiness will inevitably arise in spite of smart cities* una lectura de la ciudad mucho más realista rescatando la idea de los problemas retorcidos (*wicked problem*) como elemento consustancial a la complejidad de la vida en la ciudad.

Frente a estas reservas, podemos citar uno de los casos más extremos de simplificación de la realidad urbana y lo que acontecen sus calles, el proyecto de construcción del llamado Center for Innovation, Testing and Evaluation (CITE). Impulsado por el holding Pegasus, que busca un lugar adecuado en el desierto de Nuevo México (EE.UU.). Esta ciudad ofrecerá un marco de pruebas para una serie de tecnologías que podrán probarse en un marco aséptico sin interferencias de ciudadanos (sustituidos por sensores de los que se espera que repliquen el comportamiento humano en un escenario sin interacción), usuarios, contratiempos o eventos inesperados ya que, a pesar de estar dimensionada para cincuenta mil personas, nadie vivirá en ella. Con un marco de investigación tan acotado, se hace evidente que tan solo tendría sentido que fueran testeadas aquí: sistemas de transporte inteligente, generación de energías alternativas, *smart grids*, infraestructuras de telecomunicación, seguridad, etc.

Este ejemplo ilustra bien algunas de las ideas subyacentes que funcionan en la lógica de una *smart city* en la que se pretende reducir y simplificar la complejidad del funcionamiento urbano a una serie de variables, a unos determinados patrones de comportamiento y a una serie de subtemas de gestión que representarían a la ciudad en su conjunto. De esta manera, el

ciudadano, como ser voluble, imprevisible y desconcertante, representa la molestia que es necesario parametrizar, hasta el punto de que su comportamiento pueda ser sustituido por algoritmos que traten de prever su comportamiento. Igualmente, el supuesto caos consustancial a la vida en comunidad que representa una ciudad quedará sometido a un control en tiempo real, modelizable y determinista que posibilitará someter por fin esa complejidad a una cuestión de decisiones automáticas basadas en datos supuestamente neutrales.

El mito de la neutralidad del dato

Una de las dinámicas que más está contribuyendo a ampliar el horizonte cívico de las tecnologías móviles es el *open data*. El procesamiento de datos públicos para su reutilización para cualquier uso que de ellos quiera hacer un colectivo a la hora de comprender la información digital existente sobre cualquier materia permite generar nuevas herramientas. Estas herramientas basadas en la disponibilidad de datos abiertos permiten comprender mejor la realidad, observarla de la forma más aproximada a la realidad y, en último término y sobre todo, construir soluciones abiertas aprovechando las tecnologías móviles.

Por supuesto, quienes trabajan más directamente en proyectos relacionados con el *open data*, tanto desde la gestión pública (luchando, gran parte de las veces, contra muros visibles e invisibles que poco a poco van cayendo por su propio peso) y desde la creación de soluciones y herramientas para su aprovechamiento para diferentes fines colectivos, son perfectamente conscientes de que la extensión de experiencias de *open data* en diferentes instituciones públicas en todo el mundo no es un buen indicador. Simplemente, refleja una tendencia, pero poco más. Por un lado, es necesario plantearse un aspecto fundamental a la hora de trasladar todo el discurso del *big data* de esas *smart cities* de las que tanto se habla a la realidad de la vida urbana, marcada principalmente por la complejidad y la impredecibilidad. Y por otro lado, una salvedad relacionada con el riesgo de convertir todo esto en una gran barrera de entrada para el no experto. Esta idea encaja con la del riesgo del neopositivismo del dato: como disponemos de información pública accesible y transparente, los datos ya están ahí y son claros, objetivos y sin sesgos. Y, sin embargo, son solo el material –y bastante avance es poder acceder a él– para intervenir críticamente sobre la realidad.

¿Cómo obtiene el poder público los datos? ¿Y para qué los utiliza? ¿Qué sesgo utiliza para elegir unos temas y no otros a la hora de procesar la información que generan? Estas y otras preguntas siempre han sido parte del terreno del debate y la confrontación política. Pensemos, por ejemplo, en uno de los ámbitos preferidos por los proponentes de las *smart cities*: la seguridad ciudadana. Además del planteamiento que iguala seguridad en el espacio público con más cámaras de vigilancia, existe toda una problemática de torno a la utilización agregada de las cantidades de datos que hoy podemos manejar sobre criminalidad y extraer a partir de ella patrones de distribución espacial, conclusiones sobre el origen o nivel social de los criminales, etc. Así, no queda otra opción que reconocer que los datos disponibles están sesgados indefectiblemente ya que un gran porcentaje de los crímenes previstos en el código penal no se denuncia, que esta falta de denuncia es mayor precisamente en los lugares con mayor criminalidad o los problemas a la hora de distinguir las estadísticas entre los datos donde el delito se produce o donde se denuncia. Es solo un ejemplo pero con implicaciones muy profundas a la hora

de utilizarlos para tomar decisiones sobre políticas públicas de seguridad.

El mito de la despolitización

Como consecuencia de lo anterior, podemos poner también un poco de cautela ante el riesgo de pensar que el debate político queda anulado ante una pretendida realidad aséptica sin riesgos. Bajo esta lógica, la gestión de la ciudad y de sus servicios asociados quedaría por fin sometida a un sistema de reglas, datos y decisiones objetivas, basadas en los datos, de manera que servirían también para justificar y eludir la responsabilidad de las consecuencias de las decisiones públicas bajo la justificación no he sido yo, lo dicen los datos. De nuevo, estamos ante un espejismo acrílico y una mistificación del valor de la estadística (¿qué es el *big data* sino un nuevo eslabón, con grandes virtualidades, sin duda, de la estadística?) pero también de los mecanismos derivados del control en tiempo real que están asociados a las redes de infraestructuras conectadas.

Tenemos que partir de la base de que estamos ante tecnologías que no son neutras ni independientes del uso que hagamos de ellas, como no puede ser de otra manera. No nacen sin significado social ni son ajenas al mundo ni a los responsables que las diseñan y las aplican. Son, en este sentido, como cualquier otra solución que ofrece promesas demasiado elevadas y, por tanto, caen en el mismo terreno de juego. Un terreno de juego donde las tecnologías y las formas cambian, pero los conflictos siguen siendo los mismos. La ciudad podrá llenarse de sensores y dispositivos fijos y móviles que prometen multiplicar nuestra capacidad de gestionar la información en tiempo real, los flujos de esa información, los puntos calientes de la ciudad, cada bit de información precisa para gestionar de manera eficaz los servicios urbanos y el funcionamiento de la ciudad a nivel colectivo, y nos darán también a los individuos la capacidad de entender lo que pasa a nuestro alrededor. ¿Quién establece los mecanismos, protocolos y plataformas, el sistema operativo bajo el cual funciona todo esto? Parece que ciertas aplicaciones pueden ser completamente neutras –el control automatizado y en tiempo real, por ejemplo, de los consumos energéticos– pero, ¿qué límites vamos a poner al uso de esa información?, ¿quién la va a utilizar?, ¿dónde empieza y termina la privacidad?, ¿qué datos realmente importan?, ¿a quién?, ¿merece la pena controlar todos los datos?, ¿quién los seleccionará?, ¿para qué los controlará?

El mito de la suficiencia tecnológica

Dicho todo lo anterior, el elemento subyacente en todas esas promesas es la ficción de la suficiencia tecnológica, una suerte de tecnooptimismo que protagoniza el ambiente alrededor de las *smart cities*. Todas las soluciones y propuestas sitúan los servicios o productos tecnológicos como la respuesta adecuada a los problemas que enfrentan las Administraciones locales: dificultad en la escalabilidad de sus servicios, crecientes costes para los servicios públicos, pérdidas de eficiencia en las redes de infraestructuras, falta de interoperabilidad en los servicios, presión para personalizar los servicios públicos y adecuarlos a la demanda en tiempo real, etc.

Ante esta situación, la tentación de reducir todo a una respuesta tecnológica es evidente, pero exige preguntarnos cuánta tecnología es suficiente, en qué parte del ciclo de gestión de un servicio público es la tecnología el punto crítico o cuál es el nivel adecuado de tecnología que la ciudadanía puede y quiere utilizar en su vida diaria,

tanto en su relación con la Administración como para sus propias relaciones privadas y sociales.

Quizá el mejor ejemplo para explicar esta cuestión sean las *smart grids*, la nueva generación de redes inteligentes de gestión de la generación y distribución energética, que se beneficiarán de la aplicación de soluciones digitales para un uso más eficiente de la red y un control más integrado y en tiempo real de las demandas y los flujos energéticos a lo largo de una red distribuida de puntos de consumo y generación. Representa un gran paso poder avanzar hacia un modelo energético más distribuido, que ofrezca posibilidades reales de multiplicar los nodos de producción energética distribuida para acabar con un sistema altamente centralizado que impide el desarrollo de otras fuentes energéticas renovables, que permita una gestión mucho más eficiente acompañando la producción a las diferentes necesidades de los usuarios, que posibilite al usuario controlar mejor su consumo (*smart metering*) o incluso un desarrollo dentro de la industria energética de nuevas posibilidades de desarrollo tecnológico e industrial más localizado.

Sin embargo, todos estos avances potenciales no serán realidad si el despliegue tecnológico de las nuevas infraestructuras no están acompañados por otros cambios no tecnológicos igual o más críticos aún que la disponibilidad tecnológica: un marco normativo estable y favorecedor de la producción distribuida y el autoconsumo, un marco de incentivos fiscales que favorezca al consumidor más ahorrador y otorgue preferencias a unas determinadas fuentes energéticas o a otras, un sistema de tarifas comprensible para la ciudadanía, etc.

Los ejemplos podrían seguir: el potencial del *open data* frente a la transformación no puramente tecnológica que implica darle soporte bajo estrategias de *open government*, el potencial de la automatización del *parking* en superficie frente al modelo de movilidad que promueva una ciudad, etc. De hecho, podríamos atrevernos a decir que la tecnología es casi irrelevante en el éxito de las *smart cities*, de la misma manera que en muchas decisiones cotidianas de nuestra vida en la ciudad, las tecnologías asociadas al transporte o a la seguridad son mucho menos decisivas a la hora de acabar cogiendo a tiempo el metro o sentirnos seguros en una plaza que factores como el cuidado de lo común, la atención a las necesidades de las personas que están a nuestro alrededor, etc.

Hacia un relato nuevo de la ciudad en la sociedad digital

Realizado el análisis discursivo y los principales elementos que definen cómo se ha posicionado el concepto más extendido sobre la ciudad inteligente, corresponde ahora plantear aunque sea de forma breve un relato alternativo que aborde las limitaciones que hemos apuntado y que señale nuevos criterios para abordar el papel de la ciudadanía en la era de la sociedad digital y conectada.

Quizá el primer aspecto a tener en cuenta sea el de evitar la confusión de la *smart city* como una cuestión que afecta únicamente a los servicios públicos y a las instituciones locales. Aunque, como hemos visto, es evidente que toda la gama de servicios públicos que ofrece un ayuntamiento –y, por extensión, cualquier autoridad pública– encuentra en las soluciones de ciudad inteligente grandes márgenes de mejora hacia la personalización y la optimización de la prestación de los mismos, la ciudad y su funcionamiento no se agotan en el despliegue institucional. Solo

ampliando esta mirada podremos descubrir el potencial para la ciudadanía y el uso significativo que puede hacer de las nuevas herramientas digitales.

Evidentemente, el papel de los gobiernos locales es clave en esta cuestión, pero tiene más que ver con asumir un rol como facilitador que como único impulsor y desarrollador. Por supuesto, como ya hemos apuntado, hay espacios de actuación relacionados con las *smart cities* en los que la Administración asume necesariamente un papel activo y líder, especialmente en el desarrollo de infraestructuras (de movilidad, de conectividad, de interoperabilidad, de información ciudadana, etc.), pero ni las ciudades inteligentes se limitan a estos desarrollos y ni siquiera en estos desarrollos los poderes públicos serían los únicos actores.

Otro elemento importante es la necesidad de trascender la tentación de construir como objetivo último sistemas jerárquicos de control como estadio de perfección de las *smart cities*. De hecho, estos sistemas ya existen de alguna forma, hasta ahora muy vinculados a las áreas de movilidad para el control del tráfico rodado o de los transportes públicos, o a las de seguridad ciudadana a través de la monitorización con cámaras en el espacio público. Proyectos tan aplaudidos como el centro de control de Río de Janeiro no dejan de ser, en el fondo, un catálogo ampliado de monitores y un sistema centralizado que añade información de otros servicios hasta ahora no controlados desde un centro de mandos de este tipo.

La verdadera inteligencia de la ciudad está en el casi milagroso orden inestable espontáneo en el que se da la vida en la ciudad. Son las relaciones sociales, las personas, las que generan la inteligencia del funcionamiento de las ciudades. Imperfectas, conflictivas, desastrosas a veces, mejorables siempre. La tecnología solo facilitará ciertos procesos, y la lógica de la vida colectiva derrotará cualquier intento de implantar sistemas que sobrepasen el nivel necesario de sofisticación. La tecnología que da inteligencia a la ciudad y que hace que las cosas funcionen es invisible y tiene que ver con la diversidad, la confianza recíproca, el encuentro del otro o la capacidad de apropiarse y construir la ciudad de forma conjunta. El determinismo tecnológico chocará irremediablemente con la impredecibilidad y la complejidad de la vida urbana si se imponen las estrategias *top-down* de sofisticación tecnológica en un momento, además, de dificultades presupuestarias para las entidades locales.

El discurso más establecido a nivel institucional sobre las *smart cities* se basa fundamentalmente en promesas para un futuro de las ciudades a través del despliegue de tecnologías que están aún por llegar y generarán beneficios sociales en el futuro próximo, mientras la ciudadanía, en buena medida, solo tiene la opción de esperar a verlos hacerse realidad. Sin embargo, el riesgo de esta lectura futurista estriba en olvidar y no reconocer las prácticas, soluciones y tecnologías que ya están sucediendo, aunque posiblemente fuera de las presentaciones comerciales de las corporaciones tecnológicas o de las planificaciones institucionales hacia la *smart city*.

En realidad, el gran avance de la amplia esfera de tecnologías digitales y su intersección con la vida urbana estriba en que ya se están desarrollando proyectos de *smart cities* desde una perspectiva del ciudadano comprometido, sin necesidad de esperar a que otros (gobiernos o empresas) desarrollen esas soluciones. Se trata de iniciativas difíciles de percibir desde las visiones y propuestas *top-down* que hemos analizado anteriormente,

ya que se generan en un modelo distribuido, con menos recursos, de forma menos institucionalizada (con lo que quedan fuera de la espectacularización de las *smart cities*) y protagonizada por un ecosistema de agentes diferente en buena medida a los que participan de la visión más centrada en la *smart city* como administración eficiente.

Estas prácticas y procesos de innovación socio-tecnológica tienen una clara vocación de aportación a los retos sociales y democráticos de nuestras sociedades y por ello encuentran en la ciudad su espacio más directo de intervención. En este contexto cobra sentido reconocer el papel de entornos como Medialab Prado en Madrid como ejemplo de laboratorio de innovación colectiva, pero también toma de forma de plataformas de trabajo como Code for America, los diferentes modelos de *hackathons* y otros procesos de acción colaborativa centrados en impulsar las tecnologías digitales como activos facilitadores de un nuevo rol de la ciudadanía en la ciudad. La *smart city* se convierte en algo tangible cuando comunidades de usuarios se reúnen para desarrollar con tecnologías abiertas sus propias redes de infraestructuras para el control ambiental (Air Quality Egg, Smart Citizen Kit) o para compartir redes abiertas de conexión compartida (Guifi.net). Las promesas de la *smart city* cobran sentido ciudadano cuando consiguen pasar del modelo usuario generador pasivo de datos, que promueven ciertas visiones de la participación digital a un modelo de usuario creador de herramientas para resolver problemas y necesidades concretas.

De la misma forma, cientos de ciudades en todo el mundo están liberando sus datos públicos posibilitando que desarrolladores y activistas trabajen en proyectos de reutilización del open data. La *smart city* se transforma entonces en un concepto abierto a la ciudadanía cuando reconocemos cómo se están desarrollando herramientas digitales de diferente tipo para favorecer formas de apropiación tecnológica y de democratización. Las *smart cities* también son lo que sucede en la intersección del urbanismo y la exploración artística a través de fachadas digitales (Connecting Cities) y otras formas de pensamiento crítico en el espacio público (Urban Prototyping, Etopia) en las que el ciudadano se compromete, crea, organiza y comparte una plataforma común, la ciudad.

En último lugar, quedaría por resaltar otro de los elementos que hemos apuntado en el capítulo inicial sobre el riesgo de los discursos despolitizadores del futuro más inmediato de la gestión urbana. Frente a la tentación de creer que las posibilidades de automatización del control y seguimiento de cualquier parámetro de la ciudad nos llevan a un escenario de objetivización de las decisiones sobre los diferentes aspectos de la vida urbana (decisiones sobre políticas de seguridad, de gestión del tráfico, de vivienda, de espacio público, etc.), la realidad es que nada de esto debería sustraer la necesidad del debate público sobre cuestiones cruciales. Sin entrar ni siquiera en las dimensiones más globales sobre el control de internet y todas las dinámicas derivadas (desde el control de la privacidad por parte de los grandes operadores y de los propios gobiernos hasta las resistencias de los diferentes sectores industriales impactados por el cambio en los modelos de negocio), las preguntas y los debates siguen siendo los mismos: ¿para quién son las *smart cities*?, ¿quién las protagoniza?, ¿quién se queda fuera?, ¿promueven o no la inclusión o son solo formas sofisticadas de perpetuación de las relaciones de poder establecidas?, ¿cómo salvaguardar lo público?, ¿y cómo salvaguardar lo común?, ¿cómo pueden favorecer modelos estables de implicación y participación ciudadana?

NUEVOS (Y VIEJOS) RETOS EN LA MOVILIDAD URBANA

Maties Serracant
Pau Avellaneda

Moverse o no moverse, esa es la cuestión: redefiniendo las necesidades de movilidad

Ninguna revolución sería más efectiva para mejorar las condiciones de vida en la ciudad que la reducción de la movilidad motorizada. La reducción de la dependencia energética, la mejora de la calidad ambiental (contaminación del aire, ruido, etc.), la mejora del paisaje urbano, el descenso de la accidentalidad o una mayor disponibilidad de tiempo de ocio, serían algunas consecuencias directas. Todo ello sin obviar las consecuencias a escala territorial, de ahorro en infraestructuras, en la balanza comercial del Estado, etc., que tendría esta reducción.

La población no se mueve por la propia voluntad de moverse sino por la necesidad de acceder, ya sea al lugar de trabajo, a los comercios, a los servicios públicos o a los espacios de ocio. Es en función de las características de su lugar de residencia y de actividad que está sometida a unas mayores o menores necesidades de movilidad. En este sentido, las decisiones sobre el lugar de residencia y el puesto de trabajo se convierten en los principales condicionantes de la movilidad cotidiana.

La movilidad es intrínseca al hecho urbano y, sin duda, aporta muchos elementos positivos. El reto pasa, pues, por identificar dichos elementos y dibujar las estrategias y las medidas que nos permitan obtener los mismos beneficios mitigando los efectos negativos, garantizando el derecho a la ciudad, la accesibilidad universal y la igualdad de oportunidades y minimizando los procesos de exclusión social que puedan derivarse; en resumen, facilitando la distribución de los bienes y los servicios para hacer viable la ciudad productiva.

En un contexto de incertidumbre futura sobre la disponibilidad energética, o al menos de energía barata y abundante, dibujar un escenario de reducción drástica de la movilidad motorizada no debería ser ya un simple ejercicio de *divertimento* sino una estrategia sólida, clara y consolidada con vista al futuro. Es en este sentido, pues, que es necesario definir y enfrentar los nuevos (y viejos) retos de la movilidad urbana dibujando las estrategias para superarlos.

Yo, tú, él, ella... Situar a las personas en el centro de las políticas de movilidad urbana

En el marco del paradigma de la sostenibilidad ha emergido con fuerza un discurso que invita a dejar atrás una concepción de la movilidad basada exclusivamente en el tránsito rodado para focalizar la atención en el movimiento de las personas sin la jerarquía implícita del motor. La "mirada a través del parabrisas" deja paso a una mirada múltiple y diversa en que las personas toman todo el protagonismo. Así, emergen aspectos que vinculan la movilidad al nivel de renta y la cohesión social, perspectivas que tienen en cuenta aspectos ligados al género, la edad o las condiciones físicas o intelectuales, y miradas que ponen el acento en la relación entre los espacios de la movilidad y la calidad de vida.

Movilidad, cohesión social y equidad: una gestión en términos de justicia social

La movilidad, entendida como elemento que tiene que servir para garantizar el derecho

de ciudadanía, debe tener como una de sus premisas la contribución a la reducción de la exclusión social y la pobreza, garantizando la igualdad de oportunidades, la equidad y la cohesión social. El acceso a las oportunidades que ofrece la ciudad está condicionado por las posibilidades de desplazamiento de los ciudadanos. A su vez, estas posibilidades están condicionadas por la posibilidad de usar los diversos medios de transporte. Si bien es cierto que, en el espacio urbano, los ciudadanos disponen de un amplio abanico de formas de desplazarse, no todos tienen las mismas posibilidades de usarlos. Circunstancias personales como el nivel de renta, la edad, el género o las capacidades físicas o mentales condicionan la competencia en la utilización de los diversos modos de desplazamiento introduciendo una nueva fuente de desigualdad en la ciudad.

Partiendo de esta premisa, aquellas personas que por circunstancias diversas tengan mayor acceso a los medios de transporte que se ajusten a sus necesidades se desplazarán con más facilidad y, como consecuencia de ello, tendrán un acceso más fácil a las oportunidades que ofrece la ciudad. Por el contrario, las personas que debido a sus condiciones individuales tengan restricciones de movilidad, tendrán mayores dificultades para llevar a cabo sus actividades cotidianas, lo que supondrá, en muchas ocasiones, una disminución real de su derecho de ciudadanía. En este contexto, las políticas de transporte y movilidad aplicadas en cada ciudad pueden convertirse en una importante herramienta de inserción y cohesión social o, al contrario, en una potente vía de exclusión.

Desde esta perspectiva, las características del entorno urbano se convierten en elementos clave para poder acceder a las actividades y oportunidades que ofrece la ciudad. La estructura urbana densa, compacta y multifuncional de las áreas urbanas centrales que permite el desplazamiento en modos no motorizados minimiza la exclusión. Con todo, si no hay una oferta de transporte público suficiente y accesible, las zonas suburbanas donde se ubican, por ejemplo los polígonos industriales, pueden resultar inaccesibles para importantes colectivos de la población. Pero las consecuencias de un modelo que priorice el vehículo privado son especialmente negativas para aquellas personas no motorizadas que viven en áreas suburbanas periféricas. En este caso, la elevada monofuncionalidad unida a las grandes distancias que deben recorrerse y a la ineficiencia del transporte colectivo en estos entornos urbanos, convierte a los residentes no motorizados en verdaderos "prisioneros de la ciudad suburbana".

En este contexto algunos colectivos sociales se enfrentan a más dificultades que otros. Especialmente notorio es el caso de las personas que no disponen de alguno de los instrumentos necesarios para desplazarse autónomamente en vehículo privado: el permiso de conducir y/o automóvil. Los niños y los jóvenes menores de edad y buena parte de las personas mayores se ven privados parcialmente o completamente de disfrutar de las oportunidades que se ofrecen en los espacios accesibles únicamente con vehículo privado. Es el caso también de un volumen importante de mujeres que o bien no disponen de carnet de conducir o bien, disponiendo de este, ceden el uso del vehículo familiar al otro miembro de la pareja. En los últimos años, además, producto de la crisis económica que estamos sufriendo, es preciso añadir a un nuevo colectivo que hasta ahora había pasado bastante desapercibido: las personas en situación de pobreza. La disminución de los ingresos ha hecho que muchas personas no solo hayan tenido

que renunciar al el vehículo privado que les permitía acceder a áreas suburbanas con oferta laboral (polígonos industriales, áreas comerciales, etc.), sino que, además, cada vez tienen más dificultades para utilizar el transporte público, lo cual reduce notablemente sus posibilidades de salir del círculo vicioso de la pobreza por el que se han visto engullidas.

Para superar esta situación es preciso abordar principalmente la necesidad de vincular las políticas de movilidad a la planificación urbanística y la ordenación del territorio "deconstruyendo" los espacios urbanos de baja densidad y fomentando el asentamiento de la población en áreas de urbanización compacta con diversidad funcional. A su vez, y mientras las acciones en materia urbanística todavía no dan resultados, es necesario buscar soluciones imaginativas más allá de la idea del subsidio social. El sistema de transporte público puede tener un papel relevante en este sentido, facilitando a estos colectivos el acceso a los espacios donde se localizan las actividades urbanas y las oportunidades.

Movilidad y calidad de vida: un binomio inseparable

La preocupación por la calidad de vida de las personas no es nueva; es y ha sido uno de los elementos más relevantes de lo que hemos llamado el "estado del bienestar". Desde la perspectiva de la movilidad, sin embargo, y en el sentido más profundo del término, esta preocupación es relativamente reciente e, incluso ahora, a menudo no es tenida en cuenta, al menos con la magnitud con que todos los ciudadanos nos merecemos. Salud, seguridad, tiempo, forman parte de eso que hemos llamado "calidad de vida", de la que los sistemas de transporte y movilidad son en buena parte responsables.

Cada modelo de movilidad genera un espacio público específico y determinado. Una ciudad concebida desde la lógica del motor, especialmente del vehículo privado, acaba convirtiendo el espacio público en una gran infraestructura de transportes y comunicaciones donde el ciudadano se desplaza con dificultades, inhala gases perjudiciales a su salud y pone en riesgo su integridad física lo cual lo empuja a evitar permanecer. Por contra, la adopción de un modelo de movilidad con una preeminencia clara de los modos no motorizados y del transporte colectivo generará una movilidad tranquila, segura y saludable que, junto con la generación de un espacio público de calidad se traducirá en una mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos.

La filosofía de las *slow cities* ha surgido precisamente de la necesidad de retornar a un ritmo vital que ponga a la persona y su bienestar en el centro de la planificación urbanística y de la movilidad. En este sentido es necesario recuperar la vieja filosofía de "la ciudad para las personas" en la que el sentido último de la planificación era dotar el espacio urbano de los elementos necesarios para garantizar unos mínimos estándares de calidad de vida. Desde el ámbito de la movilidad eso supone la redefinición de unas ciertas prioridades en el uso del espacio público con un reparto más próximo a la realidad humana donde todos somos peatones la mayor parte de nuestra vida, especialmente en determinadas etapas de esta.

Uno de los retos del modelo de movilidad tiene que ser contribuir a mejorar y garantizar la calidad de vida de la población en aquellos aspectos que le sean propios. Y eso debe hacerlo apoyando, trabajando en paralelo, con las transformaciones urbanísticas que favorezcan esta calidad de vida, aquellas que generen densidad y mezcla de usos, aquellas que incluyan espacios públi-

cos de calidad con recorridos pensados para los medios de transporte más sostenibles.

Los colectivos vulnerables de la movilidad: de olvidados a protagonistas

En las últimas décadas se ha producido una ocupación progresiva del espacio público por parte de los vehículos a motor que ha comportado una disminución creciente de los estándares de calidad ambiental y, especialmente, de seguridad y de percepción de seguridad. En muchas ocasiones el espacio público ha pasado de ser un espacio confortable que invitaba a permanecer en él a ser un espacio con riesgo para la seguridad personal de donde es preferible huir.

En este contexto la protección de los colectivos más vulnerables debe convertirse en una de las prioridades de las políticas públicas urbanas. Es preciso avanzar hacia un modelo de ciudad de convivencia donde todos los ciudadanos y especialmente los niños, los ancianos y las personas con movilidad reducida puedan sentirse cómodos y seguros en sus desplazamientos. Es necesario corregir la tendencia fagocitadora del automóvil. Con ese objetivo, hay que avanzar hacia un modelo urbanístico y de movilidad que establezca una jerarquía clara que dé prioridad a los medios de transporte más sostenibles frente al vehículo privado. Se trata de poner en valor a la persona por delante del automóvil en el entorno urbano.

El reto yace, en este sentido, en la necesidad de conseguir que el conjunto de los ciudadanos, y en especial los más vulnerables, se sientan cómodos y seguros en el ámbito urbano. Para ello será necesario, como ya lo han realizado algunas ciudades en los últimos años, ajustar los parámetros del diseño vial al objetivo pretendido insertando, cambiando y adaptando los distintos elementos para conseguir un menor volumen de vehículos en circulación y una disminución de la velocidad de estos. En este sentido, es clave acotar el grado de libertad de los vehículos a motor con el objetivo de que el conductor perciba a través del lenguaje vial el rol que tienen los automóviles en la vía pública y sus límites de actuación.

Nuevamente, aparte de estas actuaciones de microcirugía urbana, es preciso un replanteamiento de los parámetros urbanísticos con el objetivo de reducir las necesidades de uso del vehículo privado a la vez que estimular el uso de otras formas de desplazamiento mucho más ajustadas a las exigencias de un ámbito urbano seguro y saludable, situando siempre a las personas en el centro de las acciones emprendidas.

¿El huevo o la gallina? Vincular las políticas urbanísticas y de ordenación del territorio a las de movilidad

Como un pez que se muerde la cola, de la misma forma que las transformaciones en materia de transportes han posibilitado el modelo de ocupación urbana que hoy tenemos, las pautas de movilidad de una sociedad son el resultado de la estructura urbana y la organización territorial del espacio en el que se asienta. En buena parte, los problemas derivados del actual modelo de movilidad son fruto de la incorrecta estimación de los efectos derivados del planeamiento urbanístico y territorial. A pesar de la creciente integración de las leyes de movilidad con el urbanismo en Cataluña, este continúa siendo un reto pendiente, ya que muy a menudo todavía se continúa incorporando la movilidad como un elemento anexo y no como un condicionante de primer orden en la planificación urbanística. Movilidad y urbanismo se condicionan mutuamente y es por ese motivo que deben tratarse de forma unitaria.

La misma segregación de los usos en la ciudad, el *zoning* propugnado por el movimiento moderno y que comportó una mejora de la calidad de vida urbana gracias a la expulsión de fábricas y actividades molestas, ha terminado hipotecando el uso de buena parte del espacio público y convirtiendo la ciudad en un lugar menos agradable, con un aumento del ruido y de la contaminación debido a la generalización del uso del vehículo privado. Además, la ha privado de una característica que era definitoria: la proximidad. A su vez, la segregación de los usos y la creciente facilidad para desplazarse, al menos para aquellos que podían tener acceso al automóvil, llevó a la extensión de la baja densidad residencial y a la dispersión de los crecimientos "urbanos", réplica de un modelo norteamericano que nada tenía que ver con la ciudad europea.

El urbanismo ha luchado contra la extensión de este modelo pero son pocos los casos en que ha tenido verdadero éxito. Una parte del fracaso puede atribuirse a la permanencia, incómoda pero aceptada, de ciertos planeamientos de los años 70, pero cabe destacar que en otros casos se trata de sectores de nueva concepción. Desde la década de los 90 buena parte del planeamiento urbanístico y territorial ha expresado su voluntad de detener el proceso de creciente dispersión y aumento de los recorridos cotidianos. Los Criterios del Planeamiento Territorial del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Catalunya ya apuntaban tres principios básicos del urbanismo, muy ligados estrechamente a la movilidad: compacidad (*versus* dispersión), complejidad (*versus* especialización) y cohesión (*versus* segregación).

Al mismo tiempo, la creciente incorporación de documentos de evaluación de la movilidad generada asociados con el planeamiento (EAMG en el caso de Cataluña) ha contribuido a poner de manifiesto las consecuencias de uno u otro diseño urbanístico. A pesar de todo, estos instrumentos se han mostrado insuficientes en tanto que la significación de los aspectos de movilidad en las grandes decisiones urbanísticas y territoriales no es todavía determinante. Las carencias del planeamiento urbanístico reciente ponen en evidencia la necesidad de ir un paso más allá. En este sentido, es preciso superar el estadio de la retórica complaciente y de la contabilidad deslumbrante para afrontar el reto de introducir los aspectos de movilidad en los primeros estadios de la definición urbanística.

Con la voluntad no basta: (re)valorizar los aspectos ambientales y energéticos de la movilidad

La importancia de los impactos ambientales de la movilidad es incuestionable en la actualidad. El cambio climático, el aumento de los problemas de salud debidos a la contaminación del aire y el ruido, la fragmentación de los ecosistemas, los desastres naturales periódicos causados por la obtención o el transporte de petróleo, o la pérdida de biodiversidad son algunos de los efectos más destacados. Todo ello sin olvidar los aspectos vinculados a la sostenibilidad, donde se pone en evidencia la dimensión estratégica de la movilidad, vinculada al consumo de un recurso energético contaminante y no renovable. El escenario del pico del petróleo, que determina el punto de máxima capacidad de extracción a partir del cual se reducirá la oferta, comportará un aumento de los precios por el efecto agravado del aumento de la demanda.

Sin embargo, no ha habido capacidad para dotar estos retos de la prioridad política necesaria. A menudo, los retos ambientales han sido aparcados o desdibujados en nombre del desarrollo económico, más aun en

el marco de una situación de crisis como la actual. La complejidad de las acciones que hay que emprender, que a menudo pueden entrar en conflicto con otras vinculadas al sistema económico, ha dejado al margen buena parte de las políticas necesarias para superarlos. En este contexto, pues, deviene estratégico avanzar en el desarrollo de acciones e instrumentos que permitan poner de relieve la importancia y la dimensión de dichos retos.

La necesaria internalización de los costes externos en el coste percibido, incorporándolos como un factor en la toma de decisiones, comportaría un uso más eficiente de las infraestructuras, reduciendo los efectos negativos del transporte y mejorando la equidad en su uso. El recurso a la contabilidad económica de los aspectos ambientales se ha integrado también de forma paulatina en los balances de análisis coste-beneficio de las infraestructuras de transporte, pero con resultados a menudo poco consistentes.

La evolución del precio de la energía se convierte en un factor "exterior" que determinará el ritmo y la velocidad de la adaptación a un sistema socioeconómico distinto. En este sentido, es preciso replantearse el modelo de movilidad apostando por una transición "suave" hacia un modelo basado en la reducción de las necesidades de energía exógena para desplazarse.

Por otro lado, a menudo se establece una confianza excesiva en las bondades de lo que se ha denominado las "mejores tecnologías disponibles", en las que se delega la mayor parte de las mejoras ambientales previstas; este ha sido el caso, por ejemplo, del uso de biocombustibles. Asimismo, en muchos casos la contabilidad ignora todavía la integración del ciclo de vida de los vehículos o de las baterías, lo que podría cuestionar los beneficios obtenidos.

La realización de los procesos de evaluación ambiental estratégica del planeamiento, introducidos a través de directivas europeas, debería haber sido el instrumento adecuado para una toma de decisiones ambientalmente más coherentes en el ámbito del urbanismo y de la planificación de la movilidad. Sin embargo, muy a menudo estas evaluaciones no han gozado de la capacidad necesaria para reorientar planteamientos estratégicos predefinidos.

Se acabó lo que se daba: hay que adaptar el modelo de movilidad al nuevo contexto económico

El modelo de movilidad preeminente en nuestro territorio está basado en el desembolso de ingentes recursos económicos tanto a nivel individual como colectivo. Durante las últimas décadas los desplazamientos debidos a la movilidad cotidiana han aumentado notoriamente, especialmente los realizados con vehículos en motor. A su vez, también se han incrementado sustancialmente los desplazamientos ligados a una movilidad más esporádica. Para hacerlo posible se han realizado grandes inversiones en infraestructuras de transporte como autopistas y autovías, trenes de alta velocidad, aeropuertos, puertos, etc., con la creencia de que estas serían el motor del país, del crecimiento económico y de la competitividad. Asimismo, los costes individuales en transporte se han ido incrementando progresivamente a causa de la mayor movilidad, del aumento de los medios motorizados para desplazarse producto de un incremento de la dispersión y especialización de las actividades en el territorio y, en relación con este último aspecto, del aumento de los precios de los carburantes.

Este modelo de movilidad, sin embargo, se ha sustentado en un modelo de crecimiento económico continuado que está en quiebra. A las crisis ambiental y social del modelo se han añadido una crisis energética (la economía se ha basado en una energía abundante y barata sustentada sobre unos combustibles fósiles que se están agotando) y otra financiera (economía especulativa basada en una descomunal burbuja de deuda que minará las posibilidades de inversión futuras). Pocos economistas dudan hoy de que no solo todavía falta mucho para salir de la crisis sino que, aunque algunos auguran que la salida de la recesión es inminente, nos acercamos a una fase de estancamiento de la economía.

El contexto de crisis actual y la incertidumbre sobre el estancamiento de la economía nos obligan, pues, a ser prudentes y a apostar por formas de movilidad mucho más económicas. Las generosas inversiones en grandes infraestructuras declinarán irremediablemente al mismo tiempo que lo hará la capacidad de las familias para sufragar los gastos de transporte. Una economía estabilizada, sin crecimiento, sin embargo, no es solo un proceso probable o inevitable, sino que debe ser interpretado incluso como un escenario deseable para evitar la depredación del planeta. Este nuevo paradigma, eso sí, tendrá que llevar implícito un cambio de mentalidad basado en una nueva escala de valores en la que el individualismo, la acumulación de riqueza, el consumismo, la productividad, etc., sean sustituidos por la redistribución, el bienestar colectivo, la participación, el cooperativismo, la equidad, la inclusión, la prosperidad austera, etc.

En el marco del nuevo paradigma económico, pues, tendrá que ser impulsado, con mucha más fuerza de la que se ha venido ejerciendo hasta ahora, un modelo de movilidad basado en la reducción de las distancias que se deben recorrer y en la preeminencia de los desplazamientos realizados a pie, en bicicleta y en transporte colectivo, por este orden, y ligado a una drástica reducción de los desplazamientos en automóvil; al fin y al cabo un modelo vinculado a lo que se ha denominado "la economía de la proximidad". Cuando esto último sea necesario, con todo, se apostará más por una movilidad colaborativa que por una de carácter individual. En esta línea, desde el ámbito del urbanismo habrá que priorizar la ciudad existente reforzando criterios de compacidad y complejidad social, económica y funcional respecto al crecimiento y la nueva urbanización. A su vez, será necesario dar un nuevo protagonismo al espacio público urbano en tanto que lugar de estancia, de encuentro, de relación, de juego, etc., en un contexto de menor movilidad. Finalmente, habrá que repensar la utilidad de las grandes infraestructuras existentes adaptándolas al nuevo contexto, gestionándolas con criterios de máxima eficiencia y reduciéndolas si es preciso para rebajar los costes de mantenimiento que comportan actualmente.

El culto al motor o redefinir los valores sociales de la movilidad

La necesidad de desplazarse y el comportamiento modal de la población están condicionados en buena parte por los valores culturales y sociales que esta tiene y por la forma en que los ciudadanos perciben los distintos medios de transporte. Aunque puede haber diferencias, en términos generales, la mayoría de los ciudadanos tienen una percepción muy positiva del automóvil privado. Esta percepción está condicionada en buena parte por la publicidad generada especialmente por el sector del automóvil, muchas veces vinculada al ámbito del "deporte", en la que se presentan los vehículos como un bien necesario que aporta valores

como poder, estatus, elegancia, libertad, independencia, velocidad, progreso, éxito, etc., y que además permite disfrutar y generar emociones. En este sentido, buena parte de los ciudadanos percibe la propiedad de un automóvil más como un objeto de prestigio que como un medio de desplazamiento y su uso, más como un placer que como una rutina.

Esta percepción del automóvil se ve reforzada por los mensajes que, *de facto*, transmiten nuestras calles, la organización urbana, la atención de las instituciones públicas a los distintos medios de transporte o el reparto del espacio público. Estos mensajes tienen origen en unos valores y objetivos muy determinados que pretenden inculcar conductos, comportamientos y actitudes también muy definidos y delimitados. La idea principal de estos mensajes es que la ciudad es un espacio motorizado donde la prioridad indiscutible es del automóvil, sea en circulación o aparcado; tras este vienen los demás medios de transporte, siempre subordinados a él. Para estos últimos los mensajes giran fundamentalmente en torno al concepto de obediencia, dejando claro que su actitud tiene que ser la de acatar las normas impuestas por el automóvil. La educación vial dirigida a los ciudadanos no motorizados es un claro ejemplo en este sentido.

En el marco del paradigma de la sostenibilidad, sin embargo, ha surgido con fuerza un nuevo enfoque que pone en valor los valores ambientales y sociales de la movilidad situando en el centro de la escena a las personas y relegando los medios de transporte a un segundo plano. En este marco los mensajes tienen que ser distintos de los del periodo anterior. El primero de estos tiene que poner el acento en el hecho de que las ciudades no tienen por qué ser un espacio indiscutiblemente motorizado. Que algunas vías de la ciudad continúen teniendo este carácter tendría que conjugarse con el hecho de que muchas otras puedan cambiarlo para tener un aspecto mucho más pacificado y amable que permita otras actividades distintas a la de circular en modos motorizados. Estos mensajes deben sustentarse en unos nuevos valores comunes a todos los usuarios de la calle. Lejos de los valores vinculados a los conceptos de superioridad y de obediencia es preciso instaurar otros basados en el respeto, la bondad, la generosidad, la solidaridad, la comprensión, la confianza, el espíritu crítico, etc.

Este cambio de escala de valores también debe promoverse desde el urbanismo. Las virtudes del automóvil suelen ir asociadas a una concepción de urbanismo de baja densidad, de casa con jardín, de grandes infraestructuras viarias y de ocupación ilimitada del espacio público urbano. Buena parte de los conflictos generados en los últimos años sobre los usos del espacio público tienen sus raíces en esta concepción del urbanismo para el automóvil. Desde la práctica urbanística, pues, será necesario emprender o reforzar con mucha más intensidad una dinámica dirigida a recuperar los valores de la ciudad, del conglomerado urbano y del espacio público haciendo de la ciudad un espacio seductor en contraposición a los de la urbanización dispersa y la expansión ilimitada de la ciudad.

Nuevos escenarios, nuevos retos, nuevas formas: a modo de epílogo

Los retos que nos plantea hoy la movilidad urbana en Cataluña no han variado significativamente respecto a los que han caracterizado el final del siglo xx y el inicio del xxi. No obstante, aparecen algunos factores nuevos a la vez que algunos aspectos se presentan todavía con mayor intensidad.

La crisis ha incidido en tres aspectos distintos: en el aspecto social, en relación con el incremento de la pobreza y la exclusión social; en la infrautilización de algunas redes de transporte, debido a la reducción generalizada de los flujos de movilidad; y en la falta de capacidad de inversión en la construcción de nuevas infraestructuras y en su mantenimiento.

La mayor proximidad al pico del petróleo supone la existencia de un tiempo de adaptación al nuevo escenario más reducido y por lo tanto favorece la posibilidad de una transición más brusca en un contexto de fuertes presiones sobre el precio del petróleo. En este mismo contexto, los cambios en la perspectiva de la energía nuclear después del accidente de Fukushima establecen un nuevo contexto en la disponibilidad de energía eléctrica en un marco de escasos incentivos para las energías renovables.

El desarrollo legislativo y normativo en relación con la movilidad que ha experimentado Cataluña desde principios del siglo xxi la ha situado al nivel de las regiones punteras de Europa. Los planes de accesibilidad y de seguridad vial, pero especialmente el despliegue de los instrumentos de planeamiento previstos por la Ley 9/2003, de Movilidad, (directrices nacionales de movilidad, planes directores de movilidad, planes de movilidad urbana, etc.) es, sin embargo, todavía, escaso en relación con los retos planteados. La lentitud en la consecución de los objetivos establecidos comporta el planteamiento de nuevos enfoques tanto con respecto a la determinación de los ámbitos de estudio, como a los métodos de análisis y a los procedimientos de intervención. En este sentido, se apunta como estrategia básica una mayor integración general del conjunto de las políticas urbanas, mediante equipos de trabajo transversales e interdisciplinares y con la participación activa de la ciudadanía, que permita una planificación y una gestión más eficiente y orientada estratégicamente.

A su vez, las limitaciones presupuestarias para la implantación de algunas de estas actuaciones hacen que sea necesario y adecuado optar por soluciones menos costosas pero eficaces, como es el caso de algunos cambios sobre la jerarquización viaria, que mediante actuaciones de bajo coste pueden tener un efecto muy significativo sobre la circulación. Más allá de las limitaciones económicas, en algunos casos no se trata tanto de impedimentos técnicos sino más bien de falta de apoyo político suficiente para emprender las acciones establecidas.

En este mismo sentido, adquieren fuerza las redes de ciudadanos que se autoorganizan, como en los servicios de *carpooling* o de *carsharing*, o también en el caso de los desplazamientos compartidos en taxi, soluciones emergentes que están en crecimiento.

Las tecnologías de la información pueden contribuir a conocer mucho mejor la movilidad y a tener una mayor capacidad de gestión desde las instituciones y desde los ciudadanos y empresas. En este sentido, la *smart city* se convierte en un instrumento complementario en un contexto en que lo más importante es la definición de los objetivos y las estrategias necesarias para mejorar la gestión de la movilidad en el nuevo contexto social, económico y ambiental.

Con todo, el urbanismo no dejará de ser el elemento más determinante, el sustrato, el terreno de juego a partir del cual las políticas sectoriales de movilidad pueden condicionar, de forma limitada, el comportamiento de las personas. En este sentido, la mejor incorporación de las directrices asociadas a la movilidad sostenible, sobre todo en aspectos claves como la compacidad, la densidad y la

heterogeneidad, constituye todavía un reto significativo. También lo es la capacidad de recuperación del espacio público, con un tratamiento más atento de los recorridos para peatones, bicicletas y transporte colectivo. Estas actuaciones no pasan solo por la revisión del planeamiento, sino en buena parte por una gestión más flexible de este (permitiendo usos temporales compatibles, adaptándose a demandas que se ajusten a las necesidades del momento), en un contexto en que proliferan los usos temporales y deviene más necesaria también la intervención pública para garantizar la utilización del espacio bajo el prisma del interés colectivo.

El ahorro energético, la cohesión social, la equidad, la calidad de vida son las ideas de fondo que tienen que dictar las acciones que se emprendan de cara al futuro en materia de movilidad. Se trata en todos los casos de retos globales, integrales, holísticos, con una clara componente urbana. En escenarios tan abiertos como el actual, el urbanismo tendrá el gran reto de adaptar el territorio a las posibilidades de movilidad que a escala global y local se determinen no solo en función de la disponibilidad energética y las tecnologías disponibles sino, y especialmente, en función de los retos que como sociedad nos queramos plantear.

DEL URBANISMO AL EQUILIBRIO GLOBAL

Marc Montlló

Más del 50% de la población mundial vive en ciudades. Las ciudades demandan dos terceras partes de la energía consumida, generan el 75% de la producción económica mundial y emiten el 80% de los gases de efecto invernadero¹. A menudo se ha entendido que ciudad y medio ambiente no iban de la mano, que las temáticas ambientales están asociadas a los espacios naturales, a la preservación de la biodiversidad, al suelo no urbanizable, y que el medio ambiente es ajeno al fenómeno urbano. La tendencia es que la población mundial continuará creciendo y a la vez aumentará la población residente en ciudades. Según las Naciones Unidas en 2030 el 60% de la población mundial residirá en ciudades². Así pues, el futuro pasa por entender su complementariedad; por un lado, las ciudades son estructuras que requieren recursos para su metabolismo diario, por el otro, siguen creciendo en población, en consumo de energía. Como centros de actividad económica, demandan materiales, información y conocimiento, y generan externalidades a menudo en forma de residuos, contaminantes, ruido, calor; pero también generan información, conocimiento, PIB y cultura, entre otros. Las ciudades por el hecho de aglutinar tantos elementos permiten sinergias que son mucho más complejas de formular en tejidos aislados. La concentración tiene que entenderse como una oportunidad y no como un inconveniente y tiene que permitirnos establecer estrategias sostenibilistas de carácter global y local con mayor facilidad.

Las urbes tienen una buena parte de la responsabilidad de las problemáticas ambientales. El reto de cambio de modelo y de establecimiento de un urbanismo que nos permita realizar un cambio de tendencia global, sin duda, pasa por las ciudades. La agenda ambiental debe establecerse desde el mundo urbano, las metrópolis tienen que fijar una ruta hacia un nuevo modelo de desarrollo que nos permita compatibilizar las necesidades de una población creciente que garantice la armonía con su entorno inmediato y que al mismo tiempo vele por las problemáticas ambientales de carácter global.

La huella ecológica de los países desarrollados es estridente: un ciudadano americano medio necesita 11,9 ha globales/persona, mientras que un ciudadano de un país subdesarrollado tan solo 0,8 ha globales/persona. Este indicador pone de manifiesto una vez más las grandes diferencias a escala mundial, ya que el deseo de la humanidad es tender al nivel de vida y confort de los países desarrollados, y al mismo tiempo genera preocupación sobre la sostenibilidad del uso que el hombre está haciendo del planeta. Así pues, la Tierra no dispone de superficie suficiente para que la mayoría de la población alcance los niveles de vida actual de los países del primer mundo. El planeta es finito y los recursos son limitados. Una vez más las tensiones se liberan sobre los recursos naturales, coincidiendo sobre buena parte de los ecosistemas ya amenazados.

El territorio ocupado por las ciudades no es, en sí mismo, de gran magnitud, si se considera que alberga a más de la mitad de la población mundial. Según estimaciones recientes, basadas en imágenes obtenidas por satélite, todos los asentamientos urbanos (incluidos parques y zonas edificadas) cubren solo un 2,8% de la superficie terrestre del planeta.³

¿Podemos hacer un urbanismo capaz de racionalizar el uso de los recursos, y disminuir así la huella ecológica? ¿Cómo conseguir que las problemáticas ambientales globales (cambio climático, pérdida de biodiversidad, sobreexplotación de recursos) aterricen en el planeamiento urbanístico, sin desprestigiar los condicionantes ambientales de escala local? Una de las dificultades que tiene el urbanismo para afrontar este reto sostenibilista es precisamente el salto de escala: afrontar los retos globales desde la transformación de un entorno próximo y a la vez considerar los impactos locales que se derivan de urbanizar dicho lugar. No perder de vista las dos escalas, la global y los condicionantes ambientales de carácter local.

El antes y después del movimiento ambientalista con visión de las problemáticas de escala global lo podríamos establecer en Rio 92, la Cumbre de la Tierra. Fue ahí donde se empezó a hablar de problemas globales, de cambio climático, de la pérdida de biodiversidad, de los bosques, y donde las organizaciones no gubernamentales empezaron a adquirir protagonismo. Fue después de la *Primavera silenciosa* de Rachel Carson, en 1962, una impulsora del movimiento ambientalista que propició que los gobernantes y las empresas empezaran a cambiar el prisma sobre las problemáticas ambientales.

De hecho, el informe del Club de Roma de 1972, "Los límites del crecimiento", de Meadows y Randers, ya demostraba que el crecimiento exponencial de la población, el crecimiento del producto interior bruto y el incremento de la huella ecológica no eran sostenibles.

A lo largo de estas décadas hemos dado pasos impensables en materia de residuos, tratamiento de las aguas residuales, etc. A raíz de la Cumbre de Rio muchas ciudades emprendieron sus agendas 21 encaminadas a realizar una diagnosis de la situación ambiental del municipio y definir una estrategia, un compromiso, con las ciudades del siglo XXI donde la sostenibilidad es el eje vertebrador de las políticas y acciones para garantizar el futuro de los ciudadanos, sin embargo, *de facto*, ¿en cuántos planeamientos urbanísticos se han tenido en cuenta los principios establecidos por las agendas 21?

No hemos avanzado mucho en la toma de conciencia de que la mayoría de recursos que utilizamos son finitos o al afrontar pro-

blemáticas ambientales de carácter difuso menos tangible, como el cambio climático. Si que hemos actuado ante problemas concretos sobre focos emisores o procesos fácilmente identificables, pero lo más difícil precisamente es cambiar el modelo. Muchas ciudades globales en la última década han realizado un esfuerzo en la planificación estratégica y han incorporado buena parte de los retos de carácter global en sus planes a largo plazo. Nueva York, Londres, París o Tokio son claros ejemplos de ello. El Green Plan NY, o París con su Climate Protection Plan, o Londres con su Leading to a Greener London, son algunos ejemplos de que las ciudades se están planteando los retos ambientales como unos de los aspectos fundamentales para garantizar un futuro con un entorno saludable y con calidad de vida para sus ciudadanos.

Pasar de la estrategia a la acción no es siempre fácil y lo más sencillo es que las buenas palabras que contienen la mayoría de documentos de carácter estratégico permanezcan en el documento, pero que difícilmente se trasladen al *core* de decisión de los órganos de gobierno de la ciudad y que impregnen las áreas de urbanismo, la actividad económica, la educación, etc.

Una de las vías a través de la cual el medio ambiente ha llegado al urbanismo son los proyectos emblemáticos o los proyectos con etiqueta, como los denominados "ecobarrios", "green neighborhoods", "ecodistritos", "barrios sostenibles".

Bienvenidas sean las experiencias de ecobarrios o barrios sostenibles ya que aportan su grano de arena; sería ideal que no fueran una excepción sino que los criterios sostenibilistas fueran aplicables a cualquier planeamiento urbanístico. Sería necesario que los condicionantes ambientales estuvieran insertados en cualquier proceso de transformación desde su fase de planeamiento hasta su construcción, y que eso fuera la norma y no la excepcionalidad marcada por una etiqueta.

Desde ya hace unos años, el medio ambiente se tiene en cuenta en el planeamiento urbanístico; primero, en la Ley de Urbanismo de 2002, así como en sus posteriores revisiones, que han incluido la definición de "desarrollo urbanístico sostenible", tanto en su preámbulo como en diversos artículos. Posteriormente y mediante la transposición de la Directiva 2001/42/CE, sobre la evaluación de los efectos sobre el medio ambiente de ciertos planes y programas, se ha incorporado la evaluación ambiental a instrumentos y figuras que hasta este momento no tenían por qué considerar sus posibles impactos sobre el medio ambiente. De esta forma, determinadas modificaciones de planeamiento de los planes de ordenación urbanística municipal, que antes no tenían en cuenta el entorno y los efectos del plan sobre este, ahora deben ir acompañados de documentos de evaluación ambiental estratégica.

La dificultad no yace en que se traten las temáticas ambientales por parte del planeamiento, sino en incorporarlas e integrarlas con naturalidad como una necesidad básica para trabajar en cualquier territorio, ya que el urbanismo tiene una verdadera capacidad transformadora y además perdura en el tiempo. Por lo tanto es necesario no perder nunca de vista el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la racionalización del uso de los recursos y a la vez considerar los vectores ambientales clave de carácter local antes de afrontar el inmenso reto de planificar.

Agendas 21, planes estratégicos y ecobarrios o 'green neighborhoods'

Nos hemos dotado de una serie de herramientas para poder abordar las problemáticas ambientales desde el mundo local. Muchas de estas herramientas se fundamentan en su compromiso hacia la sostenibilidad, otras son instrumentos de tramitación que últimamente nos han permitido evaluar el planeamiento urbanístico con la voluntad de ambientalizarlo desde la base. Hallamos experiencias, que son punta de lanza cuando aportan aspectos ambientales al urbanismo como los ecobarrios o green neighborhoods; todos ellos son exponentes de la voluntad de considerar las repercusiones sobre el entorno.

Las agendas 21 surgen de la cumbre de Naciones Unidas 1992, concretamente en el capítulo 28 de la Agenda 21 se menciona su propósito de invitar a todos los municipios y autoridades locales de todo el mundo a redactar y llevar a cabo planes de acción para garantizar el desarrollo sostenible. En Europa la Carta d'Alborg es el disparo de salida de las agendas 21. Muchos municipios de Cataluña y sobre todo de la provincia de Barcelona desarrollaron a lo largo de los años 90 sus agendas 21. Partían de una diagnosis social, económica y ambiental en la que se reflejaba el estado del municipio y se establecían retos para alcanzar un desarrollo sostenible del municipio. En los planes de acción se establecían prioridades, objetivos e indicadores con el fin de facilitar el seguimiento de la implementación de las medidas acordadas. Los procesos de agenda 21 aglutinan a los diversos sectores de la comunidad, por lo tanto tienen un fuerte carácter participativo. A lo largo del debate y la redacción de la agenda 21 se establecen los objetivos ambientales del municipio para reducir su impacto a escala global. Algunos de estos objetivos son: cómo disminuir la huella ecológica, cómo reducir el consumo de recursos, cómo favorecer la cohesión social, la movilidad sostenible, una economía fundamentada en el respeto por el medio ambiente y la mejora de la calidad ambiental, entre otros.

Las agendas 21 han realizado un gran trabajo y seguramente en muchos municipios han sido de los primeros documentos ambientales en los que se recogía el hecho sostenibilista. Han sido documentos elaborados desde la participación y que realizan una importante tarea de concienciación. Pero seguramente no siempre se ha conseguido implicar a las distintas áreas de gestión y planificación de un municipio, y por lo tanto es frecuente que surjan documentos muy sectoriales, cuando precisamente su vocación es más bien la contraria, deberían ser uno de los documentos de referencia antes de afrontar una modificación urbanística o una transformación urbana.

Muchas ciudades se han dotado de este instrumento y han fijado acciones para encaminarse hacia un futuro mejor y para poder llegar a una ciudad más saludable y más respetuosa con su entorno y el planeta; sin embargo, ¿se ha alimentado el urbanismo de las últimas décadas de estos documentos? ¿Han sido documentos de base que había que considerar antes de afrontar cualquier POUM o revisión de planeamiento, o sencillamente se han utilizado a menudo como documento que simplemente se menciona en la bibliografía o en la relación de planes, programas o documentos a la hora de hacer el informe de sostenibilidad ambiental? La sensación existente es que las acciones de la Agenda 21 a menudo se han quedado en un segundo plano, en un sector o para contentar a un determinado espectro de la sociedad (los verdes, los ecologistas, los grupos de defensa, etc.), ya que los fundamentos de la Agenda 21 distan de

la explosión urbanística de los últimos años en nuestro país, tanto en la forma como en el contenido.

En otras ciudades se ha utilizado un camino distinto: se han definido estrategias a largo plazo en forma de planes o documentos ambientales, se han establecido estrategias ambientales a fin de que estas percolen el resto de departamentos o áreas de la ciudad. Las *global cities* están definiendo planes estratégicos con una fuerte componente ambiental; el Green Plan NYC, Londres a través de las propuestas formuladas por el GLA, Tokio, París están incorporando aspectos como el cambio climático, la biodiversidad, la utilización de recursos, o aspectos como la resiliencia. Es interesante ver como se destilan en estos planes y acaban teniendo incidencia en otros instrumentos de planificación o bien como éstos impregnan sus objetivos de otros vectores que están estrechamente relacionados, como la movilidad, los espacios verdes, y la actividad económica, entre otros. Cambio global, crisis energética, los efectos ya reconocibles del cambio climático, la racionalización del uso de recursos y el cambio de paradigma son retos que deben afrontarse en buena parte en las ciudades.

Si analizamos ciertos indicadores de las ciudades globales, podemos observar que se trata de ciudades que normalmente se hallan en el *top ten* de los *rankings* económicos, de relevancia, notoriedad, son ciudades referentes; pero en cambio muchas de estas ciudades tienen valores bajos con respecto a aspectos ambientales, la calidad de vida o el coste de la vida. En este caso, como hemos mencionado, han optado por establecer documentos estratégicos a largo plazo que establecen líneas de actuación sobre temáticas ambientales como el cambio climático, el ciclo del agua, la racionalización de recursos, la energía, los residuos, etc.

Como se puede apreciar en las gráficas, las *global cities* son ciudades referentes en aspectos como la economía y el sector financiero, que gozan de una buena red de transporte, que destacan en la economía del conocimiento, tienen una imagen de marca consolidada y son uno de los principales destinos turísticos a escala global, pero en cambio muchas habían despreciado aspectos como la calidad de vida, el coste de la vida y, sobre todo, el medio ambiente. El dinamismo de estas grandes ciudades ha comportado que durante muchos años hayan sido urbes poco amables desde el punto de vista ambiental.

Ninguna, hasta hace relativamente pocos años, no tenía como estrategia estructural el medio ambiente. Quizás el caso de Nueva York y el PlaNYC sea el más paradigmático. En el año 2007 el alcalde Bloomberg hizo una apuesta firme en la que establecía que la ciudad tenía que crecer económicamente para acoger a un millón más residentes, pero al mismo tiempo tenía que combatir el cambio climático y mejorar la calidad de vida de los neoyorquinos. El Plan aglutinó a 25 agencias de la ciudad que trabajaron conjuntamente por una visión de una Nueva York "*greener and greater*"⁴. Se establecieron diversas estrategias referentes a movilidad, cambio climático, resiliencia, verde urbano, recuperación de espacios degradados, rehabilitación de viviendas, abastecimiento de agua, calidad del aire, residuos, energía, espacios naturales, etc. Pero lo más destacable no es el alcance ni las temáticas tratadas ni las propuestas, sino que se trata de una visión de la Nueva York de 2030, y el espíritu del PlaNYC ha impregnado la Administración de la ciudad de arriba abajo haciendo que sea el pilar sobre el cual construir un futuro mejor, sin negar el crecimiento económico y de población. Trabajar con objetivos a largo

plazo, realizar un seguimiento de las medidas y proyectos del Plan y ver cómo se han ido implementando es también uno de los aspectos claves de su éxito. Una vez más The Big Apple nos ha vuelto a aleccionar y ha marcado tendencia, pero el rasgo clave es la implicación del alcalde en los retos ambientales que debe afrontar una ciudad como Nueva York.

Una serie de documentos y proyectos han seguido en el PlaNYC marcando prioridades y objetivos con el fin de afrontar el futuro de una forma más respetuosa con el medio ambiente. Nueva York reconoce que tiene que realizar mejoras en las infraestructuras existentes, que son bastantes buenas, pero empiezan a sufrir los efectos del envejecimiento, ya que algunas tienen muchos años. El Plan viene acompañado de manuales de infraestructura verde, inventarios de emisiones, estudios sobre los efectos del cambio climático en la ciudad, *green building codes*, entre otros, por lo tanto el PlaNYC no es un único documento sino una estrategia que está viva y que cada año establece retos, nuevos logros, que profundiza en conocimientos y que, sobre todo, alimenta la manera de hacer ciudad y gestionarla. Gracias a estos sólidos trabajos la ciudad de Nueva York pudo afrontar el huracán Sandy sabiendo cuáles eran las zonas más susceptibles de sufrir daños e inundaciones, y cuáles eran sus infraestructuras en riesgo. Una de las virtudes del PlaNYC es que es una herramienta viva que evoluciona y que incorpora nuevas necesidades, sin duda, un ejemplo a seguir. Los planes tienen una limitación fundamental: hay que crearse los y llevarlos a cabo. Es usual plantear numerosas actuaciones, líneas estratégicas o de acción y que, después, muchas no se lleven a cabo; por lo tanto, la revisión y la comunicación de las acciones realizadas son imprescindibles. Establecer objetivos alcanzables y planes realistas nos será más útil para avanzar hacia la sostenibilidad.

Otra vía utilizada para incidir en un urbanismo que integre los aspectos ambientales desde la base ha sido la construcción de ecobarrios o *green neighborhoods*. Muchos de estos barrios se encuentran en el norte de Europa y han sido ejemplo desde el punto de vista ambiental. Lo más destacable es que se trata de transformaciones urbanas "experimentales", es decir sirven para testar soluciones, tecnologías, configuraciones y sistemas. Algunos tienen una reflexión más de base, tienen un planteamiento nuevo y surgen de un modelo. Quizás el ejemplo más claro sería Hammarby Söjstad en Estocolmo, que se fundamenta en el *ecocycling model*, un barrio que cierra y hace más pequeños los ciclos del agua, los residuos, donde se integra la energía, el transporte. Los ecobarrios actúan como punta de lanza, testan posibles soluciones y pueden aportar información para futuros desarrollos urbanísticos.

Cabe decir que algunos de los barrios que a menudo son nuestros referentes, como Kronsberg (Hannover, Alemania), Vauban (Freiburg, Alemania), BedZED (Londres, Inglaterra), Bo01 Western Harbour (Malmö, Suecia), entre otros, son barrios escaparate. Es decir que se han construido para acontecimientos concretos como exposiciones universales, o como barrios ejemplares a nivel demostrativo. Muy pocas veces son barrios integrados en la trama urbana existente o barrios que hayan sido rehabilitados y transformados en el puro centro de la ciudad.

A menudo, a este tipo de urbanismo se llega más por el hecho proyectual que por la voluntad de llevar a cabo algo distinto a lo convencional y en este caso su distintivo es el medio ambiente. Dentro de este gran paquete hallamos ciudades como Masdar

City, New Songdo City en Corea del Sur o Chengdu Tianfu District, con un fuerte carácter mediático. Algunas de estas ciudades también entrarían dentro de la etiqueta *smart city*, sin embargo ¿es muy *smart* construir una ciudad de la nada justo en medio del desierto? También hallamos barrios construidos en ocasión de acontecimientos, como puede ser Kronsberg, en el caso de la Exposición Universal de Hannover; aunque también podemos encontrar experiencias pioneras en el intento de realizar un modelo replicable, como en el caso de Hammarby en Estocolmo.

Acostumbran a ser barrios aislados, realizados *ex novo*, muchos de ellos mayoritariamente residenciales y que comparados con nuestra realidad metropolitana tienen densidades muy bajas. En estos barrios hallamos diversidad de soluciones y buenas prácticas de carácter ambiental, y muchos de ellos han servido de inspiración. Tienen una especificidad social y no son válidos para toda la población. Encontramos a gente joven, profesiones liberales, familias monoparentales; a menudo no gozan de una elevada mixtura de usos y distan de la complejidad que puede llegar a haber en una manzana del Ensanche barcelonés. Transmiten una cierta sensación de artificialidad y poco aspecto de ciudad. Quizás necesitan tiempo para poder evolucionar y adquirir una mayor complejidad.

Otro hecho relevante de muchos de estos barrios es que acostumban a ser nuevos desarrollos y, por lo tanto, requieren el consumo de un recurso limitado como el suelo. Siempre es más fácil construir sobre un suelo no urbanizado que transformar un suelo urbano ya consolidado. Es preciso que hacer una apuesta firme por la regeneración y/o la rehabilitación de tejidos existentes. En el caso de nuestro entorno metropolitano disponemos de pocos espacios donde construir barrios *ex novo* y en cambio tenemos un gran parque de viviendas que es preciso rehabilitar, tanto para establecer mejoras ambientales como estructurales. De hecho hay certificaciones ambientales de edificios que valoran muy positivamente la reutilización del suelo.

Los ecobarrios son experiencias positivas, sirven para testar nuevas maneras de generar ciudad, nuevas tecnologías, algunos han sido también ejemplares con respecto a la implicación de los ciudadanos a lo largo del proceso de planificación. Otros, por el hecho de ser barrios singulares, han sido muy bien documentados y gracias al esfuerzo de comunicación se han convertido en referentes.

Pero para transformar la huella ecológica de las ciudades, no basta con trabajar con los nuevos desarrollos urbanísticos y ambientalizarlos desde la base, sino que la mayor dificultad reside en cómo mejorar los tejidos existentes, en cómo podemos dotar de un metabolismo más eficiente a la ciudad ya existente. Trabajamos con ciudades que hace siglos que existen, con edificaciones antiguas con calles pensadas y construidas para unas condiciones distintas a las actuales. Cabe decir que han soportado bien los cambios de los últimos siglos, por ejemplo, la aparición del automóvil, pero, sin embargo, hasta hace relativamente poco no nos han preocupado las externalidades ambientales del fenómeno urbano, sobre todo aquellas que son difusas (contaminación atmosférica) o que tienen un efecto a escala global (emisiones de CO₂). Afrontar el cambio de modelo es el gran reto del siglo XXI. Los grandes objetivos son, pues, cómo ambientalizar el tejido urbano existente, cómo mejorar la eficiencia energética, cómo transformar las ciudades presentes con criterios ambientales.

Deberíamos huir de listas estándares de soluciones "green" y trabajar con los recursos propios del lugar, buscar sinergias con los tejidos circundantes, tener capacidad multiescalar y multidisciplinar a la vez que afrontar el reto de transformar y gestionar nuestras ciudades.

En la actualidad hay una serie de iniciativas como las *smart cities*, las *slow cities*, el urbanismo táctico, los modelos colaborativos, el *public place making*, el *bottom up urbanism*, las propuestas de transformación efímera, etc., no todas tienen el mismo carácter, pero el hecho de que haya una diversidad tan grande para afrontar procesos de transformación de la ciudad seguramente es fruto de la necesidad de cambiar el modelo. Cabe decir que es pronto para saber si se trata de tendencias o realmente de la punta del iceberg de cambios en el modelo de creación de ciudad.

Muchos de estos fenómenos no son nuevos, algunos ya existían en los años 60 y 70. Pero sí que es nuevo el sistema de comunicación, la repercusión, el impacto a escala global, gracias en buena parte a las redes sociales. Las tecnologías de la información han facilitado que compartir ideas y mostrar experiencias sea mucho más sencillo actualmente. También la manera de organizarse de ciertos colectivos es mucho más ágil, rápida y abierta mediante el uso del entorno web y las redes sociales. ¿Estas iniciativas han venido para quedarse y evolucionar o son sencillamente elementos de tendencia? Un hecho interesante es que a menudo suelen ser alternativas con poca implicación de la Administración y que surgen de iniciativas sociales como los huertos urbanos comunitarios, los bancos de tiempo, las asociaciones de vecinos que realizan propuestas alternativas a los planes urbanísticos planteados por la Administración y los procesos de reivindicación vecinal. Por lo tanto, el reto de trabajar con este tipo de iniciativas en buena parte recae en la flexibilidad y la agilidad de la Administración para adaptarse o sumarse. ¿Pueden los procesos de planificación asumir la flexibilidad y frescura de algunas de estas iniciativas?

La cuestión es si nos hallamos ante un cambio de modelo, un cambio verdaderamente sistémico, o sencillamente se trata de una lista de soluciones ambientales. La tecnología es fundamental para afrontar muchos de los retos sostenibilistas que tienen las ciudades, pero el cambio de modelo y de conciencia social es más importante. Se puede disfrutar de la vivienda más eficiente energéticamente con las mejores tecnologías disponibles con energía renovable, pero desperdiciar energía por el hecho de no tener conciencia ambiental. La tecnología sin duda nos ayuda y nos da herramientas para mejorar la calidad ambiental de la ciudad, pero sería un error confiar únicamente y exclusivamente en ella.

Disponer de la Agenda 21, un plan estratégico en que el eje estructurante sea el medio ambiente o desarrollar un ecobarrio no es garantía de afrontar el reto sostenibilista. Puede ser condición necesaria, pero seguro que no es suficiente. Es fundamental que la estrategia se inserte en el DNA de la forma de construir ciudad en todos los niveles de decisión municipal. No debe perderse de vista que el reto global se juega en las ciudades y que además es fundamental mejorar la calidad ambiental de los ciudadanos. La legislación urbanística actual recoge la expresión "desarrollo sostenible", pero está lejos de incorporar algunos de los criterios mencionados: Agenda 21, resiliencia, planes estratégicos ambientales, o los criterios de los ecobarrios.

La evaluación ambiental estratégica, ¿una oportunidad perdida o una dificultad escalar?

Ya hace ahora unos años que buena parte del planeamiento urbanístico en Cataluña se somete al proceso de evaluación ambiental estratégica (EAE). Uno de los aspectos más positivos de este ha sido que uno de los sectores con mayor capacidad de transformación del territorio, como el urbanismo, se somete a un proceso de evaluación ambiental. El medio ambiente hasta hace pocos años no se consideraba en los instrumentos de planificación. Uno de los hechos relevantes es que el proceso de EAE facilita las consultas previas por parte de diferentes órganos de la Administración, los agentes sociales, los municipios y los ciudadanos, permitiendo que, de forma más transversal, diversas disciplinas opinen sobre el documento de planeamiento, el plan o el programa antes de ser evaluado, de este modo se pueden considerar aspectos que son relevantes para los entes, órganos, departamentos y asociaciones, entre otros, a los que se ha consultado.

La Directiva europea 2001/42/CE parecía, desde el punto de vista ambiental, una buena oportunidad. Establecía de manera muy general que los planes y programas que hasta entonces eludían ser testados ambientalmente pasarán a serlo. Cataluña siempre ha sido puntera en la transposición de directivas europeas, y sobre todo lo ha sido en legislación ambiental. De hecho, antes de invertir la Directiva, la Ley 2/2002, de Urbanismo, ya se anticipó e incorporó en los artículos 3 y 9 aspectos como el desarrollo sostenible. En la versión de la Ley de Urbanismo de 2004 ya se pedía que determinados planes urbanísticos incorporaran el informe ambiental, sin especificar demasiado qué tenía que afrontar este informe que acompañaba el planeamiento. Las posteriores versiones de la Ley de Urbanismo y el texto refundido recogen también en 27 ocasiones el hecho sostenibilista, a lo largo de texto, ya sea al hablar del desarrollo sostenible ya de la movilidad sostenible. Pero no basta con que una Ley lo recoja o lo mencione *n* veces a lo largo de su texto, sino que quienes apliquen la Ley, quienes deban seguirla en su praxis diaria lo incorporen de base, y que no se tomen los temas ambientales como aquello que hay que decir para no estar *demodé* o como aquel requisito que es más bien un engorro que hay que cumplir como trámite. Los profesionales que lidiamos con figuras de planeamiento y procesos de EAE no hemos sabido integrarlo en los procesos de planeamiento como un elemento que nos puede ser útil para establecer criterios y prioridades con una base ambiental. A menudo los aspectos ambientales en los procesos de EAE se han incorporado porque toca, porque hay que seguir lo que manda la Ley, porque queda bien, porque se tiene que hablar. A menudo ha sido una postura y una obligatoriedad, en pocas ocasiones el proceso de evaluación ambiental estratégica va verdaderamente en paralelo a la construcción del discurso de transformación urbana.

La filosofía que se desprende de la Directiva es de carácter abierto y de visión estratégica. Ésta dice que es preciso incorporar el medio ambiente en aquellos procesos de transformación del territorio que no son proyectos constructivos de grandes infraestructuras, plantas de generación de energía, etc. La Directiva pretendía que aquellos procesos de transformación, planes y programas que a pesar de su potencial no se habían incorporado en la evaluación de impacto ambiental, lo hicieran.

De hecho, la transformación urbana puede llegar a tener mayores implicaciones

ambientales que un proyecto concreto de infraestructura o de una planta de generación de energía, ya que estos son proyectos muy acotados, en los que se conoce muy bien qué se tiene que construir, su localización y sobre qué vectores ambientales tiene repercusiones. En cambio, un plan o un programa son menos concretos, ya que a menudo no son finalistas, sino que son un paso en el planeamiento en cascada. Es decir, definen hasta un cierto nivel cómo será aquella transformación, pero pueden ser determinaciones no finalistas, y puede ser que sea necesario un plan de mejora urbana o un plan especial, y, aun así, con estas figuras no se termina concretando en absoluto al mismo nivel que en un proyecto constructivo. Si que es cierto que determinados aspectos se definen a escala de planeamiento: disposición de calles, anchura de estas, alturas máximas, índice de edificabilidad; por lo tanto, en buena parte se preconfigura como será la fábrica urbana, pero no se concretan aspectos que desde el punto de vista ambiental pueden ser relevantes. Por lo tanto la EAE tiene muchas veces la dificultad de trabajar con un cierto margen de inconcreción, y, a la vez, es más comprometido evaluar los efectos sobre determinados aspectos ambientales, que requieren un mayor detalle de definición para poder evaluar sus efectos sobre determinados vectores.

Fue posteriormente que la Ley 6/2009, de evaluación ambiental estratégica de planes y programas vio la luz. La Ley permitió avanzar en la concreción del proceso de EAE, ya que explicita de manera más concreta qué se les pide a los documentos de EAE que tienen que acompañar a los planes y programas. Define el proceso de tramitación del informe de sostenibilidad ambiental, el proceso de consultas, el documento de referencia, la memoria ambiental, y unos contenidos genéricos para cada momento del proceso, los objetivos ambientales, el análisis de alternativas, medidas y recomendaciones ambientales.

Quizás, en el mundo ambientalista, nos ha pesado el largo historial de procesos de evaluación de impacto ambiental, y hemos sido esclavos del largo recorrido en este tipo de proceso, lo que ha comportado que hayamos trasladado algunos de los defectos de la evaluación de impacto ambiental a los procesos de evaluación ambiental estratégica. O sencillamente se ha leído este proceso como un capricho o un *tour de force* de determinados colores políticos o de grupos de defensa del territorio. Ello seguramente también denota una falta de madurez en el colectivo que se dedica al urbanismo de quererse abrir y alimentarse de otras visiones.

Es preciso darle la vuelta a la EAE y entenderla como un proceso necesario que tiene que ir de la mano desde el principio, en el momento en que se plantee un plan o un programa. Es un proceso paralelo que tiene que poder alimentarse y alimentar el instrumento de planeamiento. Así, es preciso rehuir documentos enciclopédicos e invertir más esfuerzos en aquellos aspectos ambientales que son verdaderamente relevantes para aquel plan en aquella escala. No se puede pretender arreglar todas las problemáticas ambientales de un municipio con el documento de EAE que acompañe la revisión del POUM, ya que a buen seguro erraremos en el propósito y no todas las problemáticas ambientales las genera, y por lo tanto las puede corregir, el urbanismo. A menudo se pide a los informes de sostenibilidad ambiental que lo consideren todo: residuos, agua, consumo energético, movilidad, ruido, calidad del aire, biodiversidad, espacios abiertos, emisiones de CO₂, y un largo etcétera. Quizás porque somos concededores de la fragilidad del planeta, y la

responsabilidad pesa y nos cuesta decidir lo que es más relevante para aquel instrumento concreto de planeamiento o para aquel programa, pero este hecho desdibuja la agudeza de la Directiva y su visión estratégica.

La EAE tiene que retroalimentar el planeamiento y viceversa. Tendrían que irse adecuando la una al otro y alimentándose de los procesos en paralelo, como el proceso de participación, o de los documentos, como la memoria social, entre otros. Pero, desgraciadamente, lo más común es que uno se enfrente a un proceso de EAE con buena parte del planeamiento ya redactada, ya pensada, ya argumentada, y se pierda así todo el espíritu que emanaba de la Directiva. Fuera idílico encontrarse con un equipo multidisciplinar en que desde el momento cero todo el mundo pudiera aportar su lectura del territorio, o del tejido urbano sometido a modificación, y conjuntamente se establecieran unos criterios y objetivos que discutir, ver cómo entender las diversas disciplinas, cómo se va encajando una propuesta, integrando en el proceso a los vecinos, a la sociedad y a las entidades de aquel territorio. Seguramente entonces estaríamos hablando de procesos más transparentes con mayor vinculación a la identidad del lugar y con un fuerte carácter transversal, donde se consideren los aspectos sociales, de movilidad, culturales, ambientales, etc.

En lugar de esta descripción bucólica, que a buen seguro alguna vez debe haberse producido, nos encontramos con documentos EAE entregados como mero trámite, a menudo enciclopédicos y en que lo más relevante es que no se ha podido incidir sobre la propuesta de planeamiento desde el punto de vista ambiental. Lo más usual es defender o argumentar ambientalmente una propuesta que ya viene concebida y redactada, con lo que se pierde la posibilidad de una construcción transdisciplinar del planeamiento. La responsabilidad de generar documentos enciclopédicos es compartida, nos encontramos con documentos de referencia tremendamente extensos que piden que se consideren muchas temáticas. Los mismos redactores de los documentos ambientales terminamos elaborando documentos excesivamente extensos, quizás fruto de la dificultad de escoger cuáles son los verdaderos aspectos ambientales que deben considerarse, y el respeto que impone no dejarse ningún elemento significativo; seguramente este es un temor que puede pesar, pero es preciso confiar en la pericia de los redactores y esperar que escojan lo que consideran verdaderamente importante desde la perspectiva ambiental. Es necesario elaborar documentos más ágiles y sintéticos que se centren en lo que se considere verdaderamente relevante, aquello que de buen seguro hay que evaluar, sin embargo ¿es necesario que desgranemos un territorio con pelos y señales?

De hecho, la EAE debería escoger aquellos aspectos ambientales verdaderamente relevantes en función de la naturaleza del plan o programa y de las características del territorio. Una opción sería elaborar una primera *check list* o perfil ambiental del territorio, donde se destaque lo más relevante según la buena praxis de los técnicos ambientales. El órgano ambiental siempre tendrá la oportunidad, a lo largo del proceso, de incorporar aspectos que considere verdaderamente importantes y que no se hayan tratado adecuadamente. La voluntad tiene que ser la de poder profundizar en aquellos vectores o elementos trascendentes sobre los que el plan o programa tenga una incidencia ambiental muy evidente o directa. Resulta difícil defender que un plan o programa tenga la misma incidencia en biodiversidad, flora, fauna, espacios protegidos, conectividad ecológica, energía, cambio climático, ciclo del agua, residuos,

ruido, emisiones de CO₂, contaminación atmosférica, contaminación lumínica, olores, movilidad, riesgos geológicos, inundabilidad, riesgos tecnológicos, entre otros. Es necesario un voto de confianza en el sector ambiental con el fin de distinguir el grano de la paja, para tratar con mayor profundidad aquellas problemáticas ambientales verdaderamente relevantes y procurar promover documentos ágiles, comprensibles y sencillos, que no significa simples.

Cabe decir que los procesos de evaluación ambiental estratégica se enmarcan poco en las transformaciones de suelos urbanos ya consolidados. En este sentido, que el planeamiento considere el medio ambiente pasa a ser más bien una voluntad que un hecho reglado. De hecho, arrastramos el imaginario de que el medio ambiente tiene más relación con el suelo urbanizable, o con el suelo no urbanizable, y a menudo lo obviamos en las transformaciones de tejidos urbanos plenamente consolidados, como si en el corazón de la ciudad no pudieran hacerse consideraciones de carácter ambiental. En este sentido, en suelo urbano consolidado y mientras los cambios en el planeamiento no sean considerables, es preciso someter el planeamiento al proceso de EAE. Por lo tanto, cuando se realizan informes ambientales de manera no reglada, voluntarista, la consideración de las problemáticas ambientales se realiza con el espíritu verdadero de querer reducir los posibles efectos sobre el medio ambiente de aquella transformación.

La evaluación ambiental estratégica continúa siendo un proceso en el que no tenemos una larga trayectoria: desde la Ley, ahora hace unos 5 años. Aunque ya no se trata de una herramienta nueva, estamos a tiempo de hacer un viraje y que se entienda como una oportunidad, un marco de referencia donde recoger los aspectos ambientales más relevantes, como un proceso que nos aporta y no que se lea como una obligación para cumplir el trámite. En los colectivos de urbanistas a menudo se considera más como un requisito que como la lectura ambiental que puede aportar ideas y nuevos retos al proceso de planificación, y sobre todo que permite un encaje en el territorio ambientalmente respetuoso.

Disponer de las agendas 21, de planes estratégicos de carácter ambiental, guías y manuales de barrios sostenibles, de algunas experiencias en el desarrollo de ecobarrios y de los procesos de evaluación ambiental estratégica, ha sido sin duda un gran salto adelante nada despreciable. Aunque todavía nos queda un largo camino por recorrer.

¿Qué le pedimos al urbanismo que viene? Las ciudades son, sin duda, el lugar donde debe empezar a cambiar este modelo, donde tienen que transformarse los tejidos urbanos en sistemas eficientes energéticamente y donde realizar un urbanismo bajo en carbono.

La mayoría de aspectos ambientales deberían incorporarse al proceso de planificación desde la base, trabajar inmersos en equipos multidisciplinarios y afrontar desde múltiples prismas y sensibilidades el reto de la transformación. En la actualidad es difícil que eso suceda y la incorporación ambiental queda circunscrita a un requisito de la Administración, ya que muchas veces se lee como una tramitación, y pocas veces se trabaja de forma conjunta tanto la propuesta urbanística como el documento ambiental que la acompaña. Lo más usual es que la EAE se inicie cuando ya existe una idea muy madura del plan y se convierta en el documento que permite resaltar las bondades ambientales que el plan en cuestión propone. La EAE

nos ofrece una oportunidad para trabajar de una forma distinta, para incorporar equipos multidisciplinarios desde el inicio, testar alternativas reales, iterar mediante ensayo y error, incorporar a la sociedad en los procesos de participación para hacer más robusta y consensuada la propuesta de planificación, pero en la actualidad la mayoría de procesos distan de un proceso más abierto. ¿Quizás estamos perdiendo una oportunidad?

Los procesos los hacen las personas, igual que las leyes y reglamentos. ¿Cómo adaptarnos a una realidad cambiante y a un mundo digital todavía más veloz?

Huir de las recetas preconcebidas y trabajar con los condicionantes de cada lugar, sin perder la visión del cambio global. El planeamiento urbanístico que vendrá deberá hacer uso de nuevas herramientas como el diseño paramétrico y la modelización, e incorporar al mismo tiempo procesos más abiertos en los que la implicación de los ciudadanos tenga lugar desde el principio.

Es preciso integrar en el planeamiento aspectos de eficiencia energética, modelización del confort climático del espacio público, análisis del asoleo, parametrización del diseño urbano y modelización de la morfología urbana para hacer tejidos más eficientes. También deben incorporarse conceptos como la resiliencia, los servicios ecosistémicos, la reducción de la huella ecológica. El urbanismo, no es omnipotente, y no puede cambiarlo todo; existen componentes sociales, tecnológicos, económicos y la incertidumbre, que nos lleva al factor tiempo y, por lo tanto, al azar. La tecnología no resolverá todos los problemas de las ciudades. Sin duda puede ser muy útil en determinados aspectos (eficiencia energética, *real time data*, comunicación, etc.) y tiene que ser un aliado para levantar ciudades con una menor demanda metabólica. Pero para afrontar el reto de construir ciudades postcarbono se requiere un cambio de modelo, un cambio de modo de hacer, en que la concienciación y la educación desempeñen un papel fundamental, donde tengamos claro que el planeta y sus recursos son finitos y hoy por hoy no hay los recambios planetarios.

La participación y la apertura de los procesos de transformación urbanística a los ciudadanos sigue siendo uno de los aspectos que habría que mejorar. Deberíamos extraer mucho más de estas con el fin de realizar un urbanismo más inclusivo; no digo que actualmente no se realicen procesos participativos, pero es necesario que los ciudadanos, los vecinos, quien esté interesado en ello, pueda opinar y participar desde el minuto cero.

La crisis actual puede ser un momento de ruptura para afrontar la transformación urbana con otras premisas. Hay mucho planeamiento aprobado pendiente de ejecución, viviendas vacías, oficinas vacías, polígonos industriales medio llenos. El suelo es un recurso limitado y en el caso del entorno metropolitano de Barcelona, escaso. Antes de generar nuevo suelo urbano o de transformar el suelo urbano existente, planteémonos el coste de oportunidad. Siempre será más barato a corto plazo transformar un suelo agrícola o un suelo en desuso, pero cuando modificamos ese suelo estamos alterando el ciclo del agua, el ciclo del carbono, quizás la fijación del nitrógeno, también alteramos flujos ecológicos, disminuyendo los servicios ecosistémicos que nos puede ofrecer dicho emplazamiento. Valoremos los efectos a largo plazo y consideremos si estamos perdiendo capacidad de respuesta ante ciertos episodios, si somos menos resilientes.

Como hemos visto, nos hemos dotado de herramientas, de Agendas 21, de planes estratégicos de carácter ambiental, de experiencias incipientes en el diseño de barrios sostenibles, de procesos de EAE, de manuales de urbanismo sostenible. ¿Cómo tenemos que hacerlo para que converja todo hacia un urbanismo bajo en carbono, hacia un urbanismo que emplee los recursos del entorno y que a la vez integre las problemáticas ambientales de la escala global, considerando las repercusiones sobre los retos ambientales del planeta?

Quizás llegará un día en que el índice de edificabilidad de un sector se definirá en función de la eficiencia energética de las viviendas, ello implica que las expectativas urbanísticas serán otras y que básicamente se regirán, entre otros factores, por un buen comportamiento ambiental del barrio.

Nos hemos dejado llevar por la transformación de la ciudad. Pero la transformación por la transformación no aporta valor añadido; debemos trabajar para cambiar las ciudades, para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. El urbanismo tiene que ser inclusivo, transparente y, sobre todo, tiene que aumentar la calidad ambiental y social, para hacer de la ciudad un sistema cada vez más eficiente.

La complejidad requiere tiempo y hoy por hoy podemos embellecer un objeto y darle un *look* "retro" pero no podemos acumular el tiempo, las vivencias, las acciones de la sociedad. Por suerte todo eso tiene que ocurrir y con una importante componente de incertidumbre. El factor tiempo es crucial para formar barrios y hacer ciudades.

El hombre es la única especie que tiene capacidad para observar su hábitat, la Tierra, desde el exterior. No solo puede observarla, sino que incluso puede medir parámetros, puede tomar datos y hacer un seguimiento de estos. Sería absurdo no emplear ese conocimiento. Tenemos la obligación y el reto de dar los pasos necesarios para cambiar el modelo. Está en nuestras manos.

NUEVOS RETOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS PARA LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

De la plusvalía generalizada al urbanismo de detalle que posibilite la creación de valor

Miquel Morell

18 de abril de 2007. Las acciones de la inmobiliaria Astroc –posteriormente Afirma y ahora Quabit– se hundieron un 40% en el mercado continuo de la bolsa española. Hoy ya hace más de seis años de lo que podríamos identificar como primer síntoma del estallido de la burbuja inmobiliaria en nuestro país y, desde entonces, el modo de incidir de los distintos agentes, públicos y privados, en las diferentes fases que conforman el ciclo completo de transformación del territorio parece que todavía no da signos de adaptación a esta nueva normalidad que, por otro lado y a buen seguro, será compañera de viaje en el próximo ciclo económico que se avista, cuando menos, largo y falto de financiación.

Hablar de ciclo completo de transformación del territorio es hablar, sin querer ser exhaustivos, de planeamiento y gestión

urbanística, de puesta en práctica de la ejecución de la urbanización y las infraestructuras necesarias, del posterior proceso de edificación y, en el último peldaño del ciclo, de la comercialización y/o explotación del producto resultante en el mercado (en todo su abanico de fórmulas posibles). Cuanto antes nos demos cuenta de que cada una de estas fases tiene su traducción en términos económicos y financieros, y que evaluar la viabilidad de las actuaciones de transformación del territorio requiere traducir todo este ciclo a magnitudes económicas y financieras, podremos saber mejor qué tipo de urbanismo podemos emprender hoy, y no menos importante, qué márgenes de maniobra tenemos para poder corregir y, siendo muy optimistas, sacar adelante el planeamiento urbanístico diseñado durante este último ciclo expansivo, en la mayoría de los casos ahora inviable.

El párrafo anterior puede resultar obvio hoy, cuando para cualquier iniciativa de cualquier tipo de proyecto de inversión vinculado a la transformación del suelo hay que acudir en busca de financiación ajena, y cuando esta no es escasa sí es cara. Pero pocas veces, muy pocas veces, la reflexión económica y financiera ha sido incorporada con rigor y transparencia en el último ciclo de expansión económica a la hora de redactar planeamiento urbanístico, a la hora de sacar adelante inversiones en grandes infraestructuras y sistemas generales de ciudad y a la hora de pensar ciudad, ya sea a gran escala, en ciudades intermedias, en pueblos o en pequeñas villas.

Sin embargo, tampoco se trata ahora de lamentarnos del pasado por no haber sabido anticipar el *tsunami* de la crisis, sino, y a pesar de no tener ninguna bola de cristal, intentar pensar en clave económica sobre el tipo de urbanismo que nos puede acompañar en los próximos años, poniendo el énfasis de esta reflexión en dos aspectos: la viabilidad económica y financiera y la sostenibilidad económica en la planificación urbanística. Vaya por delante el llamado *principio de prudencia* del que tanto oímos, quizás más que escuchamos, hablar, los economistas, en la facultad, manifestando desde el comienzo que la vertiente económica es condición necesaria para poder confiar en la factibilidad y viabilidad de las actuaciones de transformación del territorio, pero no suficiente (también lo son la vertiente de ordenación, la vertiente medioambiental, la vertiente de movilidad, la vertiente social, etc., que, en conjunto, tienen que avalar la bondad y factibilidad de cualquier propuesta urbanística).

Un nuevo escenario macro y microeconómico para las actuaciones urbanísticas

El comportamiento de las principales variables económicas y financieras que determinan la viabilidad de las actuaciones de transformación urbanística se ha visto sacudido desde el estallido de la burbuja inmobiliaria, alterando su comportamiento y dándole la vuelta como a un calcetín.

Con precios del inmobiliario con supuestos de crecimiento real ilimitado, complementados con un marco de financiación con tipos de interés bajos y con plazos de amortización inimaginables durante la última década del siglo xx, hemos asistido a un periodo en que el urbanismo ha sido capaz de engullir con creces el escándalo de costes que se le ha imputado. Por un lado, ha sido capaz de asumir unos costes de edificación y de urbanización que, en términos generales, han mantenido un comportamiento estable y poco elástico a los cambios de la economía del país; por el otro, también ha sido capaz de asumir, en muchos casos, cargas urbanísticas en inversiones adicionales que

el sector público ha trasladado al urbanismo en tanto que su Hacienda no era capaz de obtener recursos alternativos para financiar servicios e infraestructuras de ciudad. Aun así, estos precios del inmobiliario también eran capaces de liberar unos recursos económicos excedentarios para remunerar el suelo objeto de transformación urbanística, una vez sufragados todos los conceptos de coste mencionados, además de los costes de planeamiento y gestión urbanística. En definitiva, durante el último ciclo de burbuja inmobiliaria, creyendo en una demanda creciente y con capacidad de rentas ilimitadas, posibilitadas en gran parte por un incremento de la deuda pública, de las empresas y de las familias, con abundante circulación del crédito, todo era viable.

Este esquema de ingreso potencial y escándalo de costes de las actuaciones de transformación urbanística se ha desquebrajado con el nuevo escenario macro y microeconómico del país.

Los precios del inmobiliario, exceptuando usos y territorios específicos y muy concretos, todavía no han tocado fondo. Comportamientos en el mercado residencial de otros países como los Estados Unidos e Irlanda nos dan pistas del potencial descenso de los precios de este mercado que todavía queda por recorrer aquí. El ajuste de precios que los EE.UU. e Irlanda realizaron en tres años, España no lo ha alcanzado todavía en siete.

Por el contrario, el comportamiento a la baja de los precios del inmobiliario no acaba de reflejarse en la evolución de los costes de la edificación. Estos no muestran la elasticidad que en mayor o menor medida sí están manifestando los precios del inmobiliario, y se mantienen relativamente estables y, si tenemos en cuenta los últimos datos publicados por la Cámara Oficial de Contratistas de Cataluña, incluso ligeramente crecientes.

Desde el punto de vista de la demanda, en términos generales y especialmente con respecto a la demanda residencial, se trata ahora y durante los próximos años de una demanda débil, tanto en términos cuantitativos si tenemos en cuenta, entre otros, las últimas previsiones demográficas para los próximos años y la contracción del consumo de las familias, como cualitativos, puesto que la financiación, ahora con cuentagotas y cara, provoca que, por ejemplo, cualquier recuperación de los precios de la vivienda repercuta directamente en el esfuerzo de las familias para acceder a ella.

Desde el punto de vista del stock de vivienda nueva en oferta, el baile de cifras agregadas hoy ya no se puede generalizar para todo el país, y las últimas cifras tienen traducciones territoriales diferentes. En este sentido, entre los años 2001 y 2007 la cifra de viviendas terminadas de obra nueva por cada mil habitantes alcanzó máximos de 31 y 20 en las provincias de Tarragona y Girona respectivamente, pero en el Área Metropolitana de Barcelona y el resto de la provincia de Barcelona en ningún caso superaron los 6 y las 8 viviendas por cada mil habitantes. Otro ejemplo lo encontramos en el stock de techo industrial en toda Cataluña: cerca de 2.000 polígonos de actividades con una extensión agregada de unas 35.000 ha de suelo, casi la mitad de esta superficie se encuentra desocupada, según datos de la UPIC.

Con respecto al coste de capital utilizado para remunerar la financiación propia y ajena de cualquier proyecto de inversión, este se ha incrementado mucho, pasando de un mínimo del 3,5% en el año 2005 a unas cifras de casi el 5% en los últimos meses de 2013 en el caso de las obligaciones del Estado a 10 años (y después de alcanzar un máximo

insólito y alarmante del 7% en el mes de junio del año 2012).

Independientemente de la iniciativa de la actuación, ya sea pública, ante actuaciones que tengan su razón de ser en la rentabilidad social y el interés público que se quiera obtener con la actuación, o privada, en tanto que el interés privado tenga la voluntad de sacar adelante una determinada actuación debido a su potencial rentabilidad económica, el coste de capital es hoy, y lo será, caro para cualquier tipo de operador.

¿Y ante este sombrío panorama, cuáles son los retos económicos y financieros de la planificación urbanística en Cataluña?

Nuevos retos para la viabilidad económica y financiera de la planificación urbanística

Afrontar una reflexión sobre la viabilidad económica y financiera en una situación actual de agonía del mercado puede resultar una actitud frívola cuando hoy no se está desarrollando nada, exceptuando casos excepcionales en localizaciones muy específicas y con una demanda acreditada alta, y con capacidad de incorporar valor añadido al proyecto que se pretende desarrollar. Sin embargo, sí que podemos dar pistas de lo que creemos que podrán ser las claves del éxito tanto para la viabilidad económica y financiera del futuro urbanismo en nuestro país, como para su factibilidad real, con una dinámica del sector, que sin alcanzar una velocidad de crucero, sí habrá recuperado mínimamente el pulso actual de inaniación.

Pensar que la viabilidad económica y financiera de los proyectos urbanísticos radica todavía únicamente en los parámetros urbanísticos del trinomio superficie-techo-densidad, es la principal equivocación en la que podríamos empeñarnos en este próximo ciclo económico. Al contrario de lo que sucedía en la época de la burbuja inmobiliaria, no por insuflar más edificabilidad a un proyecto, o por la posibilidad de construir más viviendas o naves industriales, este será capaz de liberar más recursos económicos que le permitan remunerar el suelo o le permitan sufragar más cargas urbanísticas que se le quieran imputar (ya sean cargas internas del mismo sector o polígono derivadas del mismo marco legal, o cargas externas relativas a sistemas generales de ciudad, infraestructuras, etc.).

En el actual ciclo económico, con una demanda débil, ritmos de absorción de los productos inmobiliarios largos y dilatados en el tiempo y costes financieros altos, nunca convertiremos en viable una propuesta de actuación urbanística solo abordando parámetros físicos como edificabilidades, densidades, ocupaciones, etc., si no resolvemos la capacidad de la propuesta urbanística para acompañar inversiones y sus retornos.

Seguir pensando en la viabilidad económica y financiera de las operaciones urbanísticas únicamente en términos físicos resultaría, en algunos casos, poner en cuestión una propuesta pertinente y con todo el sentido desde un punto de vista urbanístico que, en determinadas condiciones, también se podría convertir en viable económicamente y financieramente sin tener que poner en cuestión su fundamento original.

Aunque la viabilidad económica y financiera de los proyectos de transformación del territorio se alcanza ya hoy mediante el análisis pormenorizado de todo el abanico de factores mencionados en el primer apartado del presente trabajo, dentro del escandalo de costes adquiere en este nuevo periodo una importancia primordial el coste de capital del proyecto urbanístico y, en consecuencia, el

coste del tiempo que incorpore el proyecto objeto de evaluación económica y financiera.

Aquel análisis de viabilidad económico y financiero que no incorpora el coste de capital del proyecto (tanto de los recursos propios como ajenos, y ya sea en proyectos urbanísticos promovidos por operadores públicos o privados) es como aquella normativa urbanística que omite la edificabilidad de un sector.

Considerar el coste de capital como uno de los factores clave a la hora de evaluar la viabilidad económica y financiera de las actuaciones de transformación urbanística en este próximo ciclo tiene dos consecuencias trascendentales que nos permiten dibujar el urbanismo factible desde un punto de vista económico: por un lado, la traza del lápiz que clasifica el suelo o propone una clave urbanística deja de ser condición suficiente para la generación de plusvalía, y por el otro, el diseño de la propuesta de planeamiento urbanístico tiene que incorporar en sus inicios la capacidad de gestión eficiente del tiempo. Profundicemos en estos dos puntos.

Desde el estallido de la burbuja inmobiliaria, nos hallamos inmersos en un proceso de homogeneización de los recursos económicos que libera cualquier proyecto de transformación urbanística. La generación de plusvalías no es hoy resultado exclusivo del otorgamiento de una determinada clasificación y cualificación urbanística a un territorio, sino de la capacidad de generar e incorporar valor por parte del operador que transforma el territorio (en este punto parece que la crisis económica y financiera ha conseguido lo que ningún marco legal ha logrado durante el último ciclo inmobiliario).

Durante los próximos años la viabilidad económica y financiera de nuestro urbanismo estará determinada, entre otros, por el encaje del operador (público, privado, sociedad mixta, etc.), de su coste de capital y de su estructura financiera, con la actuación y el proyecto urbanístico propuesto.

En este sentido, los valores del suelo hoy no derivan tanto del valor de posición de estos (exceptuando localizaciones específicas y excepcionales, que las hay) como de la capacidad para generar valor añadido en una propuesta urbanística determinada. Y eso implica más especialización por parte de los operadores inmersos en la transformación del suelo y más capacidad del planeamiento urbanístico para trabajar con criterios de adaptabilidad y flexibilidad a lo largo del tiempo, que este pueda dar respuesta a una demanda cada vez más exigente, cada vez más difusa y cambiante, y que compite con entornos que rebasan los límites municipales, supramunicipales y, en algunos casos, incluso estatales.

Avanzamos en este punto. La hiperregulación urbanística del último ciclo, con un nivel de detalle y determinantes por parte de las figuras de planeamiento general que condicionan el modelo urbanístico de un territorio a lo largo de un periodo en muchos casos no inferior a veinte años, nos imposibilita poder trabajar bajo criterios de oportunidad y nos limita la capacidad para dar respuesta a unas necesidades de la demanda que evolucionan constantemente a lo largo del tiempo, y que seguramente poco o nada tendrán que ver con lo que podamos definir hoy a quince o veinte años vista.

Este escenario legislativo urbanístico generado en paralelo a la burbuja inmobiliaria ha propiciado el trabajo de plantilla circunscrita al marco legal vigente en cada momento, caracterizado por un alto nivel de detallismo, permitiendo trabajar bajo el supuesto de estricto

cumplimiento de la ley. Es preciso reanudar el análisis crítico y la reflexión profunda de las propuestas de planeamiento urbanístico, otorgando mayor peso a los argumentos de qué se quiere proponer en cada momento, por qué se propone, cómo pretende desarrollarse y cuándo se desea iniciar.

Profundizar en la manera de construir una planificación urbanística más adaptable en el tiempo requiere, entre otros, que la Administración pública local y autonómica, en tanto que agentes con competencias urbanísticas en nuestro país, triunfen como principales agentes responsables de su uso y de su gestión, reincorporando la reflexión crítica en los procesos de decisión hacia este ámbito.

Antes hemos hablado de la capacidad de la propuesta del planeamiento urbanístico para incorporar una gestión eficiente del tiempo durante su proceso de ejecución. La viabilidad económica y financiera del urbanismo en este próximo ciclo solo será posible en la medida en que el proyecto sea capaz de congeniar al máximo el coste de la carga urbanística que incorpore la actuación con el retorno de la inversión de ésta.

Las operaciones de transformación urbanística de grandes dimensiones con volúmenes de techo y número de unidades que superen con creces una o dos generaciones difícilmente se ejecutarán a menos que seamos capaces de proyectar una ordenación fragmentable, a pequeña escala, mediante un plan de etapas que permita periodificar la inversión con su retorno. En la medida en que esta hipótesis no sea factible, en el próximo ciclo el coste de capital hará inviable la operación.

El actual marco legal conceptualizado en términos de sectores, subsectores, divisiones poligonales, etc., con sus requerimientos legales correspondientes, puede tener su razón de ser desde el punto de vista jurídico, pero ahora actúa como un freno al desarrollo fragmentado de los proyectos de la forma más eficiente posible desde un punto de vista económico y financiero. Así pues, incorporar desde el inicio de la reflexión este contenido económico se convierte ahora y en los próximos años en una condición necesaria para garantizar la viabilidad económica y financiera de las actuaciones de transformación urbanística en nuestro país.

Por otro lado, pensar en la viabilidad económica y financiera de la planificación urbanística nos obliga también a pensar en la ruptura con la visión homogénea y estandarizada del territorio. No solo desde el punto de vista físico, sino también desde el punto de vista económico, no todo es reproducible por todas partes y no todos los determinantes que el marco legal urbanístico estipula para los diferentes regímenes urbanísticos del suelo pueden asumirse siempre y en todo el territorio por igual.

Aceptar que no todas las obligaciones actuales que pesan sobre sectores de planeamiento se pueden, ni se podrán, cumplir en algunos casos es empezar a reconocer que el llamado "urbanismo de los porcentajes estandarizados y extrapolables para todo el territorio" no tiene por qué cumplir dos de las principales características que definen el interés público de las actuaciones urbanísticas en el territorio desde un punto de vista económico: la eficiencia (en tanto que maximización de los activos y del capital territorial que son propios de un territorio determinado, todo y que el suelo es un recurso escaso, no reproducible y no sustitutivo) y la bien entendida equidad distributiva (en tanto que se llega a un punto en que ya no es posible redistribuir bienestar individual sin que el bienestar colectivo disminuya).

La diversidad de territorios implica *per se* diversidad de retos, y profundizar en una regulación urbanística que ayude a poder segmentar las prioridades y a identificar las necesidades de cada territorio es al mismo tiempo avanzar tanto en la viabilidad económica y financiera de las actuaciones de transformación urbanística, como en el uso racional y eficiente del territorio.

Nuevos retos para la sostenibilidad económica de la planificación urbanística

Una máxima antes de zambullirnos en los retos que hace aflorar la sostenibilidad económica de las Administraciones competentes en materia urbanística: sostenibilidad económica no es lo mismo que viabilidad económica y financiera.

La sostenibilidad económica, entre otros objetivos, pondera el impacto de las actuaciones previstas en las finanzas públicas de las Administraciones responsables de la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras y de la implantación y prestación de los servicios necesarios. Así pues, la sostenibilidad económica traduce en términos económicos y financieros el modelo urbanístico propuesto por un plan y el grado de equilibrio o desequilibrio presupuestario que puede generar en los presupuestos públicos encargados de mantener el coste ordinario de funcionamiento del modelo una vez ejecutado, y la capacidad para asumir las inversiones de capital que el plan le atribuya. En palabras sencillas y comprensibles: el público, ya sea ayuntamiento, Generalitat, etc., ¿puede asumir las inversiones que el plan le atribuye? ¿Y en qué momento lo podrá hacer? ¿El Ayuntamiento podrá mantener la nueva ciudad construida que le propone el planeamiento urbanístico una vez consolidada y a pleno rendimiento?

A día de hoy, y pasados seis años desde su nacimiento como nuevo documento de planeamiento, no podemos decir que la implantación de la sostenibilidad económica en la cultura urbanística de nuestro país haya sido un éxito, sino más bien lo contrario. La sostenibilidad económica se ha limitado a ser una declaración de intenciones con muy poca doctrina económica detrás y escaso análisis económico que, exceptuando casos concretos y agentes públicos excepcionales, pocas veces ha participado de las reflexiones estratégicas iniciales de toda actuación urbanística, y ha terminado convirtiéndose en un documento redactado ex post al diseño estratégico, únicamente para dar cumplimiento a un requisito legal. Y no se trata de redactar documentos y producir más papel sino de pensar en clave de sostenibilidad y, hasta el día de hoy, el grado de interrelación entre los técnicos urbanísticos y los servicios económicos del sector público (tanto a nivel municipal como a nivel autonómico) ha sido de poca intensidad en los procesos para la toma de decisiones sobre actuaciones de carácter urbanístico, a pesar del impacto económico y financiero que la ordenación urbanística termina teniendo en la Hacienda pública.

Cuando hacemos urbanismo, ya seamos los profesionales, ya sean las Administraciones públicas, etc., tenemos que incorporar la salud económica de su promotor y de su principal agente avalista: la Hacienda local. El actual contexto económico convierte forzosamente la sostenibilidad económica en una reflexión imprescindible para saber qué modelo de ciudad podrá mantener una determinada Hacienda local, hoy echada a perder por la crisis económica y financiera, y no idear un urbanismo a través de un planeamiento urbanístico utópico, difícilmente ejecutable y muchas veces insostenible.

Cada modelo de ciudad que proponga cualquier planeamiento urbanístico tendrá un impacto económico y financiero en la Hacienda local que tenga que administrarlo y mantenerlo una vez consolidado. La sostenibilidad económica aplicada al urbanismo nos ayuda a definir, entre otros, el balance fiscal que generará el urbanismo propuesto, el papel que puede afrontar la Administración para superar los retos que el modelo urbanístico genere (reequipamiento de la ciudad, políticas de vivienda que den respuesta a un determinado volumen de demanda excluida, infraestructuras de apoyo a la actividad económica y/o a la ciudadanía, etc.), y la confección de agendas, planes de etapas y programas, bajo criterios económicos y financieros.

Los años de financiación de las inversiones mediante una autofinanciación basada en los ingresos de capital no financieros ha pasado a la historia. Por un lado, los ingresos provenientes de la enajenación de inversiones (fundamentalmente basados en la venta de los aprovechamientos urbanísticos de cesión obligatoria y gratuita con la consecuente despatrimonialización) y de las transferencias de capital finalistas provenientes de otras Administraciones han bajado drásticamente, y todas las medidas de austeridad relacionadas con la contención del déficit público marcan esta tendencia para los próximos años. Exceptuando los ingresos puntuales de los años 2009 y 2010 derivados del cuestionado Plan E - Fondo Estatal de Inversión Local, la tendencia decreciente es clara en el último sexenio.

Si a estas fuentes de ingreso echadas a perder les añadimos la dificultad de las Administraciones locales para acceder a financiación ajena mediante la concertación de nuevo endeudamiento, como consecuencia de la vigencia indefinida desde el año 2012 de la imposibilidad de poder concertar nuevo endeudamiento cuando el volumen total del capital vivo exceda el 75% de los ingresos corrientes liquidados en la anualidad anterior, solo nos queda la alternativa del ahorro neto corriente y de los excedentes que pueda generar el funcionamiento ordinario de la ciudad como vía de financiación alternativa. Los datos publicados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas nos indican que más de un 20% de los 947 municipios de Cataluña superaban el umbral del 75% en el año 2012.

De hecho, el ahorro neto corriente por habitante es la única fuente de financiación municipal que muestra una cierta recuperación en el año 2012 según las últimas liquidaciones presupuestarias publicadas por dicho Ministerio.

La sostenibilidad económica obliga a las Administraciones a cambiar la estrategia del último ciclo de bonanza económica, y a concentrar sus esfuerzos en una política de autofinanciación basada en dar una importancia primordial a los capítulos 1 a 5 de los ingresos presupuestarios. Reformas y nuevas leyes de financiación local aparte, profundizar en los márgenes para agotar la capacidad fiscal de las haciendas locales, diversificar las fuentes de ingreso no vinculadas a la construcción innovando en otras fuentes de ingreso (la fiscalidad ambiental, por ejemplo), ser más eficientes en la gestión recaudatoria de ingresos no tan vinculados a los ciclos económicos, como los impuestos periódicos derivados del padrón municipal, evaluar con rigor el grado de cobertura de los servicios municipales provistos y profundizar en marcos de colaboración público-privada tanto para la provisión de servicios urbanos como también para actuaciones de cariz urbanístico (por ejemplo, los *business improvement districts* para los casos de mejora y promoción de

los ejes y espacios comerciales urbanos, las contribuciones especiales, las asociaciones administrativas de contribuyentes previstas en la Ley reguladora de las haciendas locales, etc.) se erigen en líneas de actuación clave para profundizar en los ingresos presupuestarios que puede hacer aflorar la ciudad construida y que pueden mejorar el balance fiscal de las haciendas locales.

Nos hallamos ante una nueva fase en la política y la gestión urbanística que muy poco tiene que ver con la que ha dominado hasta ahora. El mantenimiento y la sostenibilidad sustituyen al crecimiento urbanístico pasado. Trabajar y consolidar el suelo urbano, garantizando la supervivencia de las finanzas locales a partir de los ingresos ordinarios que hace aflorar la ciudad consolidada y mediante aquella obra necesaria y habitual, sustituye a la planificación de nuevos ensanches y grandes áreas de crecimiento.

Esta vertiente del urbanismo de detalle puede resultar nueva para generaciones de urbanistas jóvenes cuya vida profesional se ha desarrollado hasta hoy día en un ciclo de burbuja inmobiliaria que ha propiciado el crecimiento extensivo y la obra pública de grandes dimensiones. Sin embargo, sacar adelante urbanismo de detalle, también es hacer urbanismo y sobre todo es hacer ciudad, y este es el urbanismo que se avista como recomendable, sostenible y viable, a pesar de que hoy el actual marco legal referente a las figuras de planeamiento en el suelo urbano no consolidado está orientado aun más a la expansión incontrolada que a la renovación urbana.