



A MODO DE INTRODUCCIÓN: LOS PROBLEMAS DE LAS CIUDADES. *URBS, CIVITAS Y POLIS*

Horacio Capel
Universidad de Barcelona

El fenómeno urbano, que tiene ya casi siete milenios de existencia, entró desde la Revolución industrial en una nueva fase de cambios profundos, que se han acentuado hoy hasta extremos hace poco inimaginables. Nuevas formas urbanas, nuevos contenidos sociales y nuevos modos de vida, nuevas tipologías y tejidos urbanos, nuevas centralidades y otras muchas innovaciones aparecen en la configuración de las áreas urbanas. Todo ello acentuado por el impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Desde el siglo XIX se ha modificado también la tipología de los agentes urbanos que construyen la ciudad. Nuevos mecanismos de promoción inmobiliaria cada vez más complejos, cambios en el funcionamiento del mercado de la vivienda y de la construcción de equipamientos, creciente intervención del capital financiero en la promoción de la ciudad. Con mucha frecuencia no son las necesidades de las ciudades y de los ciudadanos las que se tienen en cuenta, sino que es la lógica de la promoción inmobiliaria y de las empresas constructoras la que actúa y la que está conduciendo a intervenciones que suponen una profunda destrucción del patrimonio heredado con el fin de favorecer la construcción de nuevos edificios y la buena marcha del negocio inmobiliario.

Sin duda muchos de los cambios que se producen en las ciudades tienen que ver con transformaciones de carácter más general, que se han acelerado desde la crisis de 1973. Se habla de que hay un cambio del fordismo al postfordismo, de la modernidad a la posmodernidad, de la ciudad industrial a la ciudad postindustrial, entre otras transformaciones. Todas ellas están teniendo fuertes impactos en el espacio urbano, lo que queda bien reflejado en el hecho de que haya habido necesidad de inventar neologismos y denominaciones expresivas para designar a esa nueva realidad de límites a veces imprecisos y cambiantes: ciudad difusa, ciudad-región, ciudad-archipiélago, hipercidad, metápolis, archipiélagos urbanos, ciudad policéntrica, y otra muchas más. No es extraño que en esta época de *post-ismos* en los que nos encontramos, se haya hablado incluso de la post-metrópolis y de la post-ciudad.

Este número pretende abordar algunos de los problemas urbanos actuales con una voluntad decididamente interdisciplinaria, dentro de las limitaciones lógicas de extensión impuestas por la revista. Los problemas urbanos son de tal naturaleza que exigen de la reflexión, el estudio y la participación de especialistas diversos. Aquí lo hacen arquitectos, geógrafos, sociólogos, juristas e historiadores del arte. Los diferentes autores abordan el problema desde su peculiar punto de vista, personal y de sus tradiciones corporativas; cada uno de ellos realiza una aportación de interés a partir de sus propias investigaciones; y el panorama de conjunto resulta sin

duda extraordinariamente rico y estimulante por la diversidad de enfoques y de perspectivas que colectivamente ofrecen. El lector los tiene a su disposición para usarlos de forma imaginativa y personal. Considerados que, en su totalidad, suponen un valioso conjunto de trabajos con múltiples sugerencias para la elaboración de un pensamiento crítico sobre la ciudad y sobre los procesos de urbanización.

Lo urbano tiene muchas facetas, y por ello mismo es difícil su caracterización y definición. La ciudad es al mismo tiempo la *urbs*, la *civitas* y la *polis*. Es, en efecto, en primer lugar, el espacio construido, y que posee características morfológicas que, en general, fácilmente podemos reconocer como "urbanas" (los edificios, las calles, una fuerte densidad de equipamientos y de infraestructuras), es decir, todo lo que los romanos designaban con la expresión *urbs*. Pero es también una realidad social constituida por los ciudadanos que viven en la ciudad, a lo que los romanos aludían al hablar de la *civitas*. Y finalmente es la unidad político-administrativa, del municipio al área metropolitana, es decir aquello a lo que los griegos se referían al hablar de la *polis*. Abordar los problemas de la ciudad significa referirse a la vez a dimensiones físicas, sociales y político-administrativas.

1. Los problemas de la *urbs*

El espacio físico de la ciudad se extiende y se renueva sin cesar. Pero no debe seguir extendiéndose de forma ilimitada, afectando de manera incontrolada al medio natural.

La ciudad implica concentraciones de energía y de materiales, así como la construcción de infraestructuras físicas que modifican de manera irreversible las características del medio natural, con un impacto creciente sobre el mismo. Lo primero que hay que constatar es que esa extensión es en parte necesaria, por el mismo crecimiento de la población urbana, y en parte superflua porque se relaciona con las necesidades del mercado inmobiliario. El cambio y la reconstrucción están en la esencia misma del capitalismo, que genera un proceso sin fin de destrucción e invención de nuevos productos, lo cual se aplica también a las ciudades, que continuamente se construyen y reconstruyen.

Las necesidades de la producción masiva convierten a los objetos producidos en mercancías. La sociedad de consumo se basa en la lógica económica de la producción, en la obtención de beneficios y, por ello mismo, en la búsqueda de mercados entre una población consumidora en aumento. Desaparece con ello la idea de permanencia de los objetos, y es el cambio, lo efímero y la obsolescencia lo que gobierna la producción y el consumo. A partir de la implantación y consolidación del sistema capitalista, todo lo que se construye está hecho para ser destruido y para que el proceso de producción recomience una y otra vez. Marshall Bermann lo ha percibido lúcidamente en un libro cuyo título (*Todo lo sólido se desvanece en el aire*) retoma una frase de Marx en el *Manifiesto comunista*:



"'Todo lo sólido' -desde las telas que nos cubren hasta los telares y los talleres que las tejen, los hombres y mujeres que manejan las máquinas, las casas y los barrios donde viven los trabajadores, las empresas que explotan a los trabajadores, los pueblos y ciudades, las regiones y hasta las naciones que los albergan- todo está hecho para ser destruido mañana, aplastado o desgarrado, pulverizado o disuelto, para poder ser reciclado o reemplazado a la semana siguiente, para que todo el proceso recomience una y otra vez, es de esperar que para siempre, en formas cada vez más rentables [...] Hasta las construcciones burguesas más hermosas e impresionantes, y las obras públicas, son desechables, capitalizadas para una rápida depreciación y planificadas para quedar obsoletas, más semejantes en sus funciones sociales a las tiendas y los campamentos que a las pirámides de Egipto, los acueductos romanos o las catedrales góticas".

Los ejemplos de ello son numerosos. En una obra reciente titulada significativamente *La destrucción creadora*, un autor ha señalado con referencia a las transformaciones de Manhattan entre 1900 y 1940, que la ciudad "nunca está satisfecha consigo mismo, y está continuamente reconstruyendo".

Es seguro que eso supone un gran negocio, que permite obtener gigantescos beneficios económicos. Y es indudable que en esa construcción y reconstrucción continua se ganan a veces mejoras materiales sensibles en forma de nuevos edificios, nuevos estándares, nuevas instalaciones. Pero también se pierde mucho. Un patrimonio edificado está siendo rapazmente destruido, y con ello desaparece para siempre una parte de la memoria histórica. Y un parque inmobiliario construido se deja deteriorar en beneficio del negocio que supone la construcción de viviendas nuevas.

La ciudad, lo urbano, seguirá creciendo en todo el mundo, porque todavía hay elevadas cifras de población campesina que en algunos países ascienden a más del 50 por ciento de la población activa, cuando en los más desarrollados no supera el 10 por ciento. Pero no se trata de construir más ciudad, sino una mejor ciudad; construir sin hacer edificios para la rápida obsolescencia y sin que estén al servicio de la lógica del consumo. Es decir, hay que dar incentivos para el mantenimiento y la rehabilitación. El parque construido debe mantenerse en la medida de lo posible. Y en especial el centro histórico debe protegerse a toda costa, por la importancia que tiene para la imagen de la ciudad y la identidad colectiva. Hay que poner a punto, y aplicar decididamente, políticas de incentivo a la rehabilitación para conservar el suelo y el patrimonio inmobiliario, con viviendas desocupadas y mal conservadas. Aunque también hay problemas diversos que habrá que resolver para actuar adecuadamente (problemas jurídicos, propiedades indivisas, propietarios envejecidos, criterios para la intervención y protección, etcétera).

El espacio social de la ciudad se construye en buena parte a través de la vivienda y el mercado de la vivienda, y con la construcción de equipamientos e infraestructuras. El mercado de la vivienda, que en nuestro país es muchas veces poco transparente, asigna las personas al espacio en función de su nivel de rentas. Por ello contribuye a una fragmentación de la ciudad,



que algunos consideran cada vez más intensa. Por un lado, urbanizaciones para grupos de rentas altas, exclusivas, cerradas, con equipamientos refinados que hacen la vida más agradable en el alojamiento privado y en el cerrado espacio colectivo. Por otro la ciudad de los pobres, los cascos antiguos degradados, las periferias marginales, la infravivienda. La ausencia de construcción de viviendas sociales es general y clamorosa, y contribuye a esa fragmentación y segregación. Frente a lo cual, se necesitan políticas públicas de vivienda, ya que cada vez parece más claro a quien lo quiera ver que la *mano invisible* de los intereses inmobiliarios no logra resolver los problemas de la escasez de viviendas y es incapaz de alojar convenientemente a la población de bajos recursos.

2. Las posibilidades de la *civitas*

Las ciudades son también los ciudadanos, y el uso que éstos hacen del espacio construido. Los habitantes no se distribuyen homogéneamente sobre el espacio urbano. Hay diferencias socioespaciales, que van desde los cambios de densidad, en una escala que se extiende desde espacios muy densos a otros con viviendas unifamiliares y baja densidad, a la misma heterogeneidad social del espacio, desde los barrios de los ricos a los de los pobres, cada uno con sus características diferenciadas.

Los cambios en el mercado de trabajo están afectando de forma creciente a la misma organización de la ciudad. Los desplazamientos de empresas hacia la periferia, la inestabilidad de los contratos y el desempleo afectan a la residencia de los trabajadores. La imposibilidad de pagar un domicilio propio, la inseguridad en la disposición de la vivienda, los desplazamientos diarios cada vez mayores son rasgos de la vida metropolitana que acaban por afectar a la calidad de vida de los ciudadanos. Los procesos de desconcentración de los municipios centrales, así como el paralelo crecimiento de los municipios del entorno, convertidos en lugares de residencia, contribuyen asimismo a la movilidad diaria al trabajo y a aumentar los problemas de tráfico de los habitantes.

La ciudad es muy diversa social y culturalmente. Uno de los rasgos que generalmente se han considerado en la misma definición de lo urbano es precisamente la heterogeneidad de su población. Una heterogeneidad que es, en primer lugar, profesional y de habilidades, lo que da a la ciudad unas ventajas sobre las de cualquier otro lugar. Pero también una heterogeneidad de actitudes, de comportamientos.

Las ciudades son desde el comienzo del desarrollo urbano espacios que han crecido con la llegada de habitantes de afuera, es decir, lugares de inmigración. Lo cual se acentúa todavía más hoy con las migraciones internacionales. La ciudad es un crisol donde se funden las culturas y las razas. Pero eso requiere hoy tiempo, escuela pública, acceso al mercado de trabajo y a los equipamientos sociales, así como objetivos sociales claros; requiere algún tipo de consen-



so social sobre el tipo de sociedad que se desea construir. Todo ello es difícil de conseguir con movimientos migratorios de gran movilidad, con redes transnacionales que vinculan permanentemente a los que llegan con comunidades exteriores más que con la de acogida, con conflictos por el mercado de trabajo, y con acceso desigual a los servicios básicos. Es difícil de conseguir con comunidades divididas y enfrentadas por razones religiosas, cuando las creencias no quedan reservadas a la conciencia individual sino que se expresan públicamente en forma de fundamentalismos religiosos excluyentes, dando lugar a amenazas y enfrentamientos que hacen imposible la convivencia ciudadana.

3. La administración de la *polis*

La ciudad es también un territorio y unos grupos sociales que, al igual que la *polis* griega, tienen un ordenamiento jurídico. El territorio de la ciudad actual es en este sentido muy complejo, porque está sometido a diversas instituciones. En el caso de España, es un territorio en el que confluyen y actúan los poderes municipal, autonómico, estatal y, cada vez más, europeo; y que está, además, finalmente afectado por las pulsiones y las decisiones que llegan de los centros de decisión mundial, de los centros de poder situados en las ciudades mundiales.

Estamos ante transformaciones globales que afectan de forma decisiva a todos los espacios, y también a las ciudades. Aunque el proceso de mundialización es antiguo, también hay aspectos nuevos en la globalización. Las redes y las relaciones humanas, económicas, financieras, de información, que se establecen a escala mundial son cada vez más densas, con una mayor velocidad y tienen impactos profundos en la actividad y la vida social. Hoy no se pone el sol en el flujo de informaciones, en la actividad económica, en los mercados financieros, ya que actúan siempre en algún lugar de la Tierra, interconectados con los otros. Este mundo ampliamente interconectado permite que se ejerzan poderosas influencias desde lugares lejanos, y exige nuevas formas de regulación y de gobierno.

Hemos de decir que las ciudades no están inermes ante esos procesos e influencias. Tienen -al igual que los estados- capacidad de resistencia y de imponer o defender sus propios intereses y objetivos, siempre que éstos estén claros y no resulten contradictorios o enfrentados con los de otras instancias, como ocurre a veces en España.

El gobierno de la ciudad necesita de reglas jurídicas claras, de una voluntad decidida para su cumplimiento, de una autoridad capaz de hacer acatar las normas. Es decir, necesita de una administración pública eficiente. Vale la pena insistir en ello en estos momentos en que tantos abogan por el desmantelamiento del Estado y de la administración pública.

Costó mucho establecer en el siglo XIX un poder público independiente, con funcionarios al margen del poder de los caciques locales, laicos o religiosos. En lo que se refiere a los

municipios, poco a poco las distintas leyes municipales del XIX y de comienzos del XX permitieron ir avanzando en el proceso de institucionalización de la administración pública, en el proceso de funcionarización que supone una independencia respecto a los poderes locales, y una vocación de servicio público, necesariamente tutelada por garantías de control democrático. Mucho de esto está desapareciendo con los procesos de desregularización, con la privatización de servicios y de funciones municipales. Estamos en un momento en que se está poniendo en cuestión otra vez el poder público. Cargos que habían pasado a ser desempeñados por funcionarios eficientes de la administración pública se suprimen hoy en beneficio de la iniciativa privada, la cual, no hay que olvidarlo, se mueve siempre en función del beneficio propio y no del interés general.

Es necesaria una colaboración institucional, que a veces no existe. Hay con frecuencia enfrentamientos entre el poder central (y dentro de él, incluso entre distintos ministerios), el poder autonómico y el poder municipal. En España son especialmente llamativos los casos de varias Comunidades Autónomas donde la falta de colaboración lleva a dejar sin resolver o a resolver malamente diversos problemas urbanos.

Los conflictos entre las normativas estatal y autonómica en el caso del urbanismo y las diferencias en la legislación urbanística de las distintas Comunidades Autónomas puede introducir una heterogeneidad significativa en la actuación de los "agentes urbanizadores". Es evidente que la composición política de los parlamentos y los gobiernos afectará -o está afectando- a la normativa urbanística. En principio, podemos suponer que la capacidad de influencia de los poderes privados inmobiliarios será diferente con parlamentos y gobiernos de derechas o de izquierdas, aceptando que esta antigua distinción sigue teniendo validez actualmente. Buenos criterios para conocer la condición progresista de la legislación que se está elaborando son: el carácter más o menos acentuado de función pública otorgado al urbanismo, los mecanismos para la recuperación de plusvalías generadas por el planeamiento, por la inversión pública en equipamientos o por las recalificaciones hacia mejoras sociales, así como el papel que se concede a la participación ciudadana en la elaboración, gestión y control del urbanismo.

El debate "contra el plan" y la crítica a la rigidez de los planes de ordenación urbana elaborados por mandato de la Ley del Suelo de 1956 han tenido, sin duda, consecuencias. Se percibe la pretensión a una mayor flexibilidad que se refleja hoy -esperemos que acertadamente- en medidas como las que se proponen en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, con la posibilidad de Actuaciones de Interés Público de promoción pública o privada, en suelo no urbanizable para la implantación de infraestructuras, equipamientos, usos industriales, terciarios, turísticos, no residenciales y otros análogos. Está por ver cómo se utiliza esa flexibilidad por "agentes urbanizadores" sedientos de beneficio y en connivencia con ayuntamientos sensibles a los intereses inmobiliarios.

La mayoría de las Comunidades Autónomas españolas han promulgado ya sus propias legislaciones urbanísticas. En la mayor parte de ellas se recoge la figura del *agente-urbanizador*, para la producción y gestión de los suelos urbanos, y tratan de regular su actividad, aunque



existen diferencias entre el papel de la iniciativa concedida a estos agentes inmobiliarios y la defensa de los intereses de los propietarios del suelo.

La mayor profesionalización del sector inmobiliario supone la modernización y equiparación con lo que ocurre en otros países. Pero habría que controlarlo más, al igual que se hace también en algunos de ellos, además de innovar en ese sentido todo lo que sea necesario.

Tradicionalmente han sido los propietarios del suelo los que tenían la iniciativa en la urbanización, para lo que se asociaban a constructores o a empresas constructoras. Pero esto ha ido cambiando poco a poco con la aparición de los promotores inmobiliarios. De todas maneras, aunque sus intereses pueden ser conflictivos, siempre existe la posibilidad de acuerdos entre los distintos tipos de agentes, que supongan ventajas para todos ellos y repercutan finalmente en el precio de la vivienda. Es conocido que la repercusión del valor del suelo en el precio final de la vivienda se ha ido incrementando en los últimos años rebasando a veces ampliamente el 50 por ciento del mismo, a pesar de la intervención creciente de los promotores o agentes urbanizadores, o quizás tal vez por ello mismo ya que muchos de éstos son también a veces propietarios o tienen fuertes vinculaciones con los que lo son. En realidad, la mayor parte del suelo vacante está en manos privadas: instituciones financieras, promotores, grandes empresas inmobiliarias, terratenientes, entre los que se incluyen la iglesia, la burguesía que se benefició de la desamortización, la nobleza... Los estudios que existen sobre la estructura de la propiedad en las grandes ciudades o en torno a ellas (por ejemplo, los de Rafael Mas sobre Madrid, los de Mercedes Tatjer sobre Barcelona) lo muestran con claridad. Muchos de esos propietarios retienen suelo para especular con las futuras plusvalías que pueden obtener. Sólo la puesta a punto de mecanismos que permitan la expropiación a precio justo, y no al precio de un mercado enrarecido y manipulado por los propietarios, podrá limitarlo. No puede aceptarse que la responsabilidad de la subida del precio de un bien escaso como es la vivienda se atribuya al precio del suelo, cuando todo el mundo sabe que los inmobiliarios están obteniendo beneficios enormes con la construcción de viviendas. Y si fuera así, deberán ponerse a punto mecanismos legales para impedirlo. En cualquier caso, la atribución de responsabilidades a los municipios por el elevado precio del suelo es realmente inaceptable.

Las dificultades para disponer de suelo urbanizable tiene que ver con la legislación actual. Es, desde luego, posible disponer de leyes que al conceder el permiso de construcción obliguen a la realización de infraestructuras de urbanización necesarias. La acción urbanizadora de los promotores inmobiliarios es a veces tardía o insuficiente, especialmente en las promociones destinadas a grupos populares. Parece claro que deben existir mecanismos que penalicen en caso de incumplimiento. También deben existir otros que impongan la asociación de propietarios y el funcionamiento de juntas de reparcelación y compensación, y que, en último término, permitan la expropiación del suelo a precio justo.

Es manifiestamente necesaria la construcción de vivienda pública, para alquiler o para venta, puesta en el mercado a precios razonables. Y naturalmente con las cautelas que sean



necesarias para que el adquirente no se beneficie posteriormente de las plusvalías que se hayan generado. La vivienda pública en alquiler a largo plazo es una solución que ya se ha experimentado con éxito en otros países, aunque haya sido liquidada por estrategias ultraliberales como las del gobierno de Margaret Thatcher en Gran Bretaña.

Sin duda el urbanismo es un proceso complejo. La administración pública debe negociar con los diferentes agentes urbanos, cada uno de los cuales defiende sus propios intereses, y arbitrar entre sus conflictos y diferencias. En realidad, esa ha sido la función atribuida muchas veces al planeamiento. Pero esa negociación y arbitraje debe hacerse desde posiciones de fuerza de la administración pública, con una legislación que permita a las administraciones presionar para defender el bien común.

Tenemos necesidad de integrar las políticas urbanísticas y las políticas económicas. Por ejemplo, el urbanismo y las políticas que se refieren a la industria. Frecuentemente encontramos polígonos industriales que se construyen y que no se desarrollan y a veces industria en municipios donde no se había previsto. Lo mismo ocurre en lo que se refiere a las comunicaciones. A veces los estudios y decisiones dependen de diferentes instancias e instituciones. Un caso clamoroso es el de la construcción de autopistas y de desvíos, con decisiones que se toman por técnicos del Ministerio de Fomento, normalmente ingenieros de caminos, y en contradicción a veces con el planeamiento municipal. Las consecuencias de esos desajustes son con frecuencia graves para el ordenamiento del territorio y la organización de la ciudad.

En todo caso, es importante insistir en la necesidad de no vulnerar la normativa urbanística aprobada. No pueden cambiarse a dedo la localización de equipamientos ya decididos. Los casos que se han producido en el pasado, y que todavía se producen con frecuencia, deben ser evitados.

En este mundo todavía existen muchas áreas que escapan a la legalidad. Los primeros que dan ejemplo de eso son los Estados Unidos, tratando de soslayar el ordenamiento jurídico internacional que tan trabajosamente se está construyendo, intentando eludir los acuerdos de las Naciones Unidas, rechazando el Tribunal Penal Internacional. La ilegalidad, las prácticas ilegales están todavía hoy presentes, en uno otro grado, en muchas partes, incluyendo la construcción de la ciudad, hacia donde se canaliza una parte del dinero negro que se genera y circula. Hay desde luego lugares más ilegales que otros, y son especialmente significativos en este sentido los territorios aislados y con difícil presencia del Estado, como ciertos sectores de los Andes o de la Amazonia, pero también los lugares donde hay un rápido flujo de personas, mercancías y dinero, como las áreas turísticas, casa de juego, o los casinos, muchos de ellos relacionados con el espacio urbano. Es sabido también que la promoción inmobiliaria permite a veces el blanqueo de dinero negro. La lucha contra la ilegalidad en la ciudad debe incluir también esas dimensiones.



4. Repensar la ciudad e imaginar alternativas

No se han confirmado los anuncios agoreros sobre la crisis de la ciudad. Después de 1973 y de la momentánea detención del crecimiento de numerosas ciudades industriales, fueron muchos los que anunciaron la paralización del desarrollo urbano e incluso la crisis de la urbanización. Se describieron una y otra vez los procesos de desindustrialización de los 70 y 80, las migraciones de retorno, la contraurbanización, el aumento de las deseconomías urbanas, la congestión del centro, la disminución del empleo, la ruina de la ciudad, la proliferación de las áreas sociales en decadencia y deterioro, especialmente en los viejos centros urbanos, aunque no sólo en ellos. Parecía que la ciudad, y sobre todo la gran ciudad, había llegado a su límite. Unas perspectivas alentadas por numerosos enemigos ideológicos de la ciudad, por los movimientos neo-rurales y finalmente apoyadas por los avances de la tecnología de la información y la comunicación. Las pequeñas ciudades e incluso los pueblos aparecían como la alternativa. Algunos han encontrado en la tecnología argumentos para apoyar su visión negativa de la ciudad, y para imaginar una red de ciudades pequeñas, sin las deseconomías y conflictos de las grandes, y conectadas mundialmente a través de sistemas de comunicación.

Todo ello dejó paso pronto a la idea de revitalización urbana, a un nuevo reconocimiento del papel de las ciudades en el dinamismo económico. Se percibe, frente a lo anterior, la renovación y el renacimiento urbano. Hoy se vuelve a tener una clara conciencia del papel decisivo de la ciudad para el desarrollo. Lo que no significa desconocer que la ciudad actual tiene también crecientes problemas.

Ante todo, crece de forma imparable la demanda de energía y de bienes materiales, lo que en sociedades ricas conduce normalmente al despilfarro. Todo ello debe tener un límite. Hemos de imaginar una ciudad en la que aumente el precio de la energía (una ciudad "sostenible"). Lo cual significa mayor ahorro energético, menos automóvil privado y más transporte público, menos avión y más tren, menos viajes, pero también menos aire acondicionado hasta pasar frío en verano y calor en invierno, mayor aprovechamiento de la energía solar, menos luz, y menos salidas nocturnas, entre otras muchas cosas. El despilfarro energético en nuestros países es totalmente inaceptable.

Para luchar contra ello se necesita un esfuerzo educativo y el apoyo decidido de los medios de comunicación de masas. Pero esto no basta. Hacen falta medidas fiscales y gravámenes que penalicen el gasto de energía o de agua por encima de lo razonable. Y que penalicen también el uso innecesario del transporte individual. Hay que conectar bien la ciudad, pero eso no significa seguir construyendo indefinidamente autopistas, sino sistemas de transporte público y desestimular el uso del automóvil privado en el centro de la ciudad.

El planeamiento es necesario. Tiene que ver con el interés público, con el proyecto de ciudad. Es un procedimiento para racionalizar la ocupación del territorio y la organización de la ciudad. No puede dejarse al albur de los agentes inmobiliarios que buscan su beneficio, sino que

ha de ser dirigido. Eso ha de hacerse bajo una dirección y control público, requiere instrumentos públicos de gestión.

Tenemos necesidad de pensar e imaginar la ciudad en su conjunto, de manera integrada, teniendo en cuenta todas las dimensiones que hay en la ciudad y a las que hemos aludido, es decir su carácter de *urbs*, de *civitas*, de *polis*. Eso es lo que falta, urbanización, ciudadanía y política. La construcción de una ciudad mejor no es solo urbanismo (la construcción de un entorno habitable), es también civismo (espacios públicos, educación, escuela, solidaridad...) y política (igualdad social, democracia, participación, predominio de los intereses generales, control por la administración pública democráticamente elegida...).

No ha de olvidarse nunca que la ciudad y el territorio se planifican para los habitantes, que el continente se ha de organizar para el contenido, para que los ciudadanos vivan mejor. El planeamiento debe servir para disminuir la segregación social y la exclusión. Lo cual debe hacerse, en lo que respecta al urbanismo, a través de la inversión pública y la construcción de equipamientos accesibles a toda la población. Debe evitarse una ciudad fragmentada y segregada.

Los efectos de las intervenciones inmobiliarias en los últimos años han tenido casi siempre como resultado el aumento del parque residencial, siempre mucho más rentable para el negocio inmobiliario a corto plazo. Pero eso se ha hecho a costa de la pérdida de heterogeneidad del espacio urbano. La desaparición y reconversión del espacio industrial, en particular ha supuesto importantes plusvalías para las empresas propietarias, que han podido cerrar con beneficios o trasladarse a la periferia en busca de suelo más barato. Pero ha obligado a la población a movimientos pendulares de radio cada vez más amplio, con el consiguiente despilfarro de energía y de tiempo y consecuencias negativas que son conocidas en lo que respecta a la contaminación ambiental.

La venta a empresas inmobiliarias de espacio público o semipúblico (de cuarteles y otras instalaciones de defensa, de RENFE, de áreas portuarias) ha representado una importante fuente de beneficios para las mismas, ya que muchas veces dichos espacios estaban localizados en posiciones centrales o bien accesibles, con elevadas rentas de situación. En muchos de esos casos la operación inmobiliaria sólo fue posible por la realización previa o simultánea de importantes inversiones públicas en infraestructuras y equipamientos. Es evidente que pueden imaginarse soluciones alternativas para la construcción de vivienda por parte de las administraciones públicas, soluciones que pueden incluir procesos de municipalización de suelo y viviendas en alquiler a largo plazo.

Hemos de defender el mantenimiento de una tradición urbana de espacio público protegido por la normativa legal y por la administración pública. Pero también hemos de recordar que el espacio público es de todos, no solo de la administración pública. Y en ese sentido necesitamos aprender mucho en nuestros países de tradición latina y de individualismo exacerbado. El desprecio que a veces existe ante lo público es clamoroso: gentes que tiran basuras en la calle



(papeles, colillas...), perros que defecan libremente en la acera ante la mirada indiferente de sus dueños, jóvenes que dejan asquerosas las calles y plazas con la práctica del *botellón*, destrozos del mobiliario urbano como forma de protesta y tantas otras muestras de comportamiento incivil que continuamente podemos observar. Ante todo esto hemos de reivindicar y difundir formas de civismo, de colaboración y de solidaridad.

Hoy el automóvil, las tecnologías de la información y la comunicación permiten la relación entre personas situadas en espacios alejados, lo que puede hacerse a la vez que existe una incomunicación con gentes que viven próximas. La proximidad social no está vinculada a la proximidad física; ésta no basta para crear lazos comunitarios. Pero, de todas maneras, esa proximidad tiene sus ventajas que conviene potenciar: efectos de imitación y de circulación de información, facilidad para el trato, homogeneización de comportamientos y facilidades para la convivencia. Hemos de potenciar eso, la comunicación personal cara a cara, lo que no es incompatible con el desarrollo simultáneo de comunidades virtuales.

La demanda de servicios es ilimitada y crece sin parar, en sanidad, en servicios asistenciales, en educación...; lo cual es sin duda positivo, pero puede suponer un coste que exige no sólo recursos públicos sino también comportamientos cooperativos y solidarios. Solidaridad y cooperación significa organizaciones solidarias y cooperativas, del tipo de las que se denominan "no gubernamentales". Se trata de algo muy positivo, siempre que existan controles democráticos de las mismas. Pero no es suficiente. Necesitamos también de administraciones públicas democráticas.

Se ha de prestar mayor atención a la pobreza urbana y a los grupos marginales o con problemas (jubilados, personas con discapacidades). Hay que pensar en la ciudad para los niños, para los viejos, para los minusválidos... Se ha de pensar en las necesidades de vivienda cuando existe simultáneamente un parque de viviendas vacías; lo cual aconseja la negociación con los *movimientos okupas* para la utilización de ese parque inmobiliario no utilizado. Se trata de innovar en este sentido de forma imaginativa, y mirar a esos "países de nuestro entorno" que a veces traen a colación nuestros gobernantes, ya que existen en ellos actitudes e incluso legislaciones que podrían servir de modelo en relación con estos problemas.

Se ha de garantizar el acceso a la vivienda, algo que está reconocido en las constituciones de muchos países, y en la española en particular. Como hay grupos de población con salarios insuficientes, esos que constituyen la llamada "demanda no solvente", es evidente -como ya hemos dicho- que es preciso construir vivienda social. Pero siendo conscientes de eso no resuelve automáticamente los problemas. Hay que tomar también decisiones delicadas sobre dónde construirla, cómo construirla y cómo asignarla. Como ha venido ocurriendo desde comienzos del siglo XX, solo en la periferia hay suelo barato, por lo que seguramente habrá que construir allí, lo que supone un planeamiento previo integral (comunicaciones, equipamientos...). Hay que decidir las tipologías constructivas, y optar por un abanico de posibilidades que existen entre la vivienda unifamiliar y el rascacielos. También habrá que estudiar medidas y tomar decisiones sobre la

selección de la población a la que se les dan las viviendas, con criterios de prioridad consensuados socialmente. Y tratar de evitar que iniciativas públicas exitosas pueden tener efectos inmobiliarios perversos, elevando el precio del suelo y el precio de las viviendas en el entorno donde se han realizado.

La escasez de vivienda pública de carácter social es una muestra paradójica de la confianza de los poderes públicos en la eficacia del Estado del bienestar, ese Estado que, sorprendentemente, los gobiernos de derechas quieren hoy dismantelar con argumentos económicos ultraliberales. Como es sabido, la generalización de la vivienda social después de la segunda Guerra mundial tuvo que ver con el peligro de subversión comunista y la voluntad de asegurar la paz social, comprometiendo a los ciudadanos en la defensa del sistema, con la garantía de una vivienda digna y con la conversión de muchos de ellos en propietarios. Alejado o desaparecido el peligro, la vivienda pública desapareció también del horizonte político, aunque para ello no existieran razones económicas, a no ser las de favorecer al bloque inmobiliario.

Es evidente que si en España en plena época franquista, y con las dificultades económicas y técnicas que existían en los años 1950 y 1960, pudieron construirse centenares de miles de viviendas públicas, mucho más podría haberse hecho en las décadas de 1980, 1990 y lo que llevamos de la actual, contando con la importante mejora de la situación económica y de los recursos disponibles. Tal vez sólo una conmoción social despertará a los políticos de su sueño inmobiliario. Cuando eso ocurra, es posible que puedan ponerse otra vez en funcionamiento mecanismos de expropiación de suelo a propietarios rentistas y especuladores, mecanismos que no es preciso inventar porque ya se conocen suficientemente. Y un riguroso control de los abusivos beneficios del mercado inmobiliario podría ayudar igualmente de forma eficaz a ello.

Quizás una de las claves de que eso no haya ocurrido todavía en un país como España es que la vivienda ya no es hoy tanto un problema social como un mecanismo de beneficio económico, de acumulación de plusvalías -en lo que casi todo el mundo es cómplice-, de inversión segura. Visto el problema desde esa perspectiva, resulta claro que se trata de una grave deficiencia del sistema capitalista, incapaz de crear estructuras económicas que permitan canalizar el ahorro popular familiar y que den seguridad respecto al futuro.

Hay que ser conscientes de que las medidas que se adopten para hacer una ciudad mejor no pueden ser solamente urbanísticas. Son también de carácter político más general: tiene que ver con el sistema fiscal progresivo que facilite recursos a las administraciones públicas, con las opciones respecto a la escuela pública, la única capaz de formar en la convivencia; con la sanidad pública, la única capaz de garantizar a todos los cuidados sanitarios y de luchar eficazmente contra las enfermedades infecciosas que vuelven a amenazarnos; con el control democrático de las decisiones, el único que garantiza la igualdad y la justicia.

Hemos de valorar el papel de los movimientos sociales. Hoy se alude a veces a la tristeza que produce el comprobar la ausencia de una firme resistencia cívica, y "ver como la democracia



pierde calidad, pues ni los otrora activos movimiento sociales ni la tan agasajada opinión pública ni casi nadie protesta o, al menos se cabrea", como ha escrito recientemente un político socialista. Lo grave es que eso se dice, incluso en España, por dirigentes de partidos políticos que en su momento contribuyeron a desarmar los movimientos vecinales. Los partidos de izquierda han de adoptar una nueva actitud ante las formas de participación ciudadana, y estar más atentos a los movimientos de carácter reivindicativo y las propuestas alternativas. La participación debe convertirse en el elemento básico del urbanismo, de manera que garantice el debate público y, a través de ello, el control de las decisiones que se toman.

Se observa cada vez más la centralización de las decisiones en las grandes urbes y en los conjuntos metropolitanos. Por esto mismo, la existencia de redes de transporte y de conexión de comunicaciones es esencial para la viabilidad y el desarrollo de las metrópolis del segundo nivel y de las pequeñas y medias ciudades. Esto para comunicarse bien con los centros metropolitanos y nacionales y también para relacionarse con otros de tamaño similar en regiones distintas. Las regiones urbanas y los vastos conjuntos metropolitanos extienden su influencia positiva a las ciudades próximas organizando redes de ciudades en entornos metropolitanos, y formando coronas metropolitanas exteriores. De todas maneras puede haber fuertes competencias entre algunas de esas ciudades, lo que seguramente tiene a la vez consecuencias positivas, por los efectos de emulación que producen, y negativas, por la dificultad de racionalizar las inversiones y equipamientos para conseguir especializaciones, ya que normalmente existe una fuerte pugna entre municipios cercanos para captar inversiones y recursos, la cual es aprovechada descaradamente por los agentes inmobiliarios para actuaciones que no deberían permitirse. En ese sentido, la cooperación, la solidaridad y el intercambio parecen también esenciales.

Es urgente difundir entre políticos y empresarios sentimientos de intercambio, cooperación y solidaridad en relación con intereses comunes. En la creciente competencia entre ciudades, relacionada con la globalización, se ha de buscar, valorar y potenciar lo diferente y lo específico y a la vez desarrollar la cooperación con otras ciudades similares y complementarias. La administración pública es la que ha de planificar los conjuntos urbanos y metropolitanos y todos los casos de crecimiento urbano supramunicipal. Existe una urgente necesidad de introducir actitudes de cooperación y de diseñar estrategias conjuntas económicas y sociales para situarse en la red de ciudades a escala continental y mundial.

El mismo entorno físico puede ser teatro de libertad o de coerción. A pesar de las pretensiones de los arquitectos, no hay relación determinante entre forma y vida social. La forma puede ser, en realidad, indiferente para la construcción de la ciudad. Si el trazado ortogonal, tan rígidamente geométrico y aparentemente coercitivo, ha podido ser calificado como "condición de libertad", es evidente que hay muchas posibilidades de construcción real de la ciudad a partir de la forma. Los constructores de formas arquitectónicas han de estar más atentos a las prácticas sociales, a las normas y a las aspiraciones de los usuarios.

La retórica de la dominación no se ejerce hoy a través de los edificios sino a través de formas más refinadas de control social. Por eso los arquitectos se atreven a realizar edificios públicos sin carácter simbólico o monumental, en los que a veces ni siquiera la puerta de entrada está bien definida. Pero tal vez con eso se pierda también algo, ya que lo simbólico tiene su trascendencia en la ordenación espacial y social.

"Infierno y paraíso están aquí", puede leerse en una enigmática inscripción existente en el jardín renacentista de Villa Barbarigo, en Padua. También la ciudad puede ser el infierno y el paraíso. Si hay libertad, igualdad y solidaridad, las ciudades son espacios maravillosos para la vida. Si domina la desigualdad, la exclusión, la segregación, la competencia, la pobreza, la violencia, la vigilancia y la opresión, pueden convertirse en el infierno. De nuestros gobernantes, de las normas sociales que seamos capaces de elaborar y de cumplir y de nosotros mismos depende.

Creo que, a pesar de la evolución perversa que muchas veces podemos observar en nuestras ciudades, a pesar de los signos alarmantes que percibimos, a pesar de las infames estrategias de los que solo buscan su propio beneficio y desprecian el bien público, a pesar de la sumisión de la ciudad a la lógica despiadada del capitalismo, a pesar de todo ello podemos ser optimistas. Podría ocurrir que los centros comerciales, los parques temáticos, la aparente fragmentación del espacio, incluso las urbanizaciones cerradas no sean decisivos. Que se conviertan en complementos que diversificarán y enriquecerán todavía más la oferta creciente que existe en la ciudad. Que a pesar de todo la ciudad siga siendo un espacio para la libertad, la coexistencia, la convivencia, la vida agradable y culta, la solidaridad.

La ciudad puede resistir y sobrevivir. Resistir a los especuladores, a los vivos, a los egoístas, a los políticos corruptos o incompetentes, a los técnicos engolados y soberbios que se consideran depositarios exclusivos de la ciencia y el saber. Pero para ello es preciso que actúe la política en el sentido amplio de este término, que el ordenamiento jurídico democrático, la normativa urbanística y los órganos de gestión defiendan el interés público. Pero también hace falta el compromiso social y la acción decidida por parte de los residentes, de los ciudadanos. Si este compromiso, la solidaridad y la idea de convivencia no existen, difícilmente sobrevivirá. La aceptación de la diversidad y de los beneficios de la interacción, la defensa crítica y consciente de los valores ciudadanos sociales y políticos es esencial para todo ello.

Son muchos los problemas existentes. Sobre algunos de ellos el presente número de la serie **MEDITERRÁNEO ECONÓMICO** pretende apuntar vías para la reflexión y el debate. Esperemos que contribuya verdaderamente a ello, porque solo del debate y de la presentación de alternativas puede llegar la solución a los problemas que tiene la ciudad, entendida en su triple dimensión de *urbs*, de *civitas* y de *polis*.